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

Movimentos Sociais e Poder Legislativo no desastre do Rio Doce: efeitos da interação socioestatal nas políticas públicas de reparação de danos

Gabriela Zorzal

Linha de Pesquisa: Instituições, participação e políticas públicas

Orientadora: Euzeneia Carlos

Vitória
2025

Gabriela Zorzal

Movimentos Sociais e Poder Legislativo no desastre do Rio Doce: efeitos da interação socioestatal nas políticas públicas de reparação de danos

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientadora: Euzeneia Carlos

Vitória
2025

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

Zorzal, Gabriela, 1988-

Z83m Movimentos Sociais e Poder Legislativo no desastre do Rio Doce: efeitos da interação socioestatal nas políticas públicas de reparação de danos / Gabriela Zorzal. - 2025.
(recurso não paginado). : il.

Orientadora: Euzeneia Carlos Nascimento.
Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Movimento social. 2. Legislativo. 3. interação socioestatal. 4. política de reparação de danos. 5. desastre no rio Doce. I. Carlos Nascimento, Euzeneia. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

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

ATA DE DEFESA DO CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS DO CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – ATA Nº 26 – 07/07/2025

Aos sete dias do mês de julho de dois mil e vinte e cinco, às catorze horas e trinta minutos, em sessão pública e híbrida, na sala de webconferências do Centro de Ciências Humanas e Naturais – CCHN/UFES, conforme Portaria Normativa nº 08 da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação/UFES de 01 de julho de 2021, reuniu-se a Banca de Defesa de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, composta pelos seguintes membros: a Profª Drª Euzeneia Carlos (Orientadora e Presidente da sessão), o Prof. Dr. Maurício Izumi – UFES (Examinador Interno), a Profª Drª Marta Zorzal e Silva – UFES (Examinadora Interna), o Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça – UFMG (Examinador Externo) e o Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle – USP (Examinador Externo), a fim de avaliar o trabalho da doutoranda **Gabriela Zorzal**, intitulado "**Movimentos Sociais e Poder Legislativo no desastre do Rio Doce: efeitos da interação socioestatal nas políticas públicas de reparação de danos**". Terminada a apresentação, a presidente passou a palavra aos examinadores, que procederam à arguição da candidata. Ao final, a Comissão, em sessão reservada, deliberou pela **APROVAÇÃO** da referida Tese nos termos do Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e alertou que a aprovada somente terá direito ao título de Doutora após entrega da versão final de sua Tese, em meio digital, à Secretaria do Programa. Encerrada a sessão, eu, Profª Drª Euzeneia Carlos, presidente da Comissão Examinadora, lavrei a presente ata que vai com as devidas assinaturas.

Profª Drª Euzeneia Carlos – UFES
Orientadora e Presidente da sessão
gov.br Documento assinado digitalmente
EUZENEIA CARLOS
Data: 08/07/2025 18:41:24-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Maurício Izumi – UFES
Examinador Interno
gov.br Documento assinado digitalmente
MAURICIO YOSHIDA IZUMI
Data: 09/07/2025 10:11:56-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profª Drª Marta Zorzal e Silva – UFES
Examinadora Interna
gov.br Documento assinado digitalmente
MARTA ZORZAL E SILVA
Data: 09/07/2025 18:37:20-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça – UFMG
Examinador Externo
gov.br Documento assinado digitalmente
RICARDO FABRINO MENDONCA
Data: 09/07/2025 11:15:18-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle – USP
Examinador Externo
gov.br Documento assinado digitalmente
ADRIAN GURZA LAVALLE
Data: 08/07/2025 22:58:30-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

GABRIELA ZORZAL

Movimentos Sociais e Poder Legislativo no desastre do Rio Doce: efeitos da interação socioestatal nas políticas públicas de reparação de danos

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

Banca Examinadora

_____
Profa. Dra. Euzeneia Carlos
(orientadora e presidente da banca)

_____
Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça
(membro externo)

_____
Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle
(membro externo)

_____
Profa. Dra. Marta Zorzal e Silva
(membro interno)

_____
Prof. Dr. Maurício Izumi
(membro interno)

Dedico essa tese de doutorado às minhas filhas, Manuela e Luana, ambas gestadas e nascidas durante esta pós-graduação. Elas me deram os melhores motivos para interromper essa caminhada quando necessário, e o maior impulso para retomar e seguir em frente.

Agradecimentos

Para além de todas as teorias e métodos, o curso de Doutorado me ensinou uma das lições mais importantes da minha vida: não há tempestade que dure para sempre. Esta pesquisa sobreviveu a uma pandemia global, duas gestações e infinitos dias de internação hospitalar com minha filha mais velha. Encerro essa etapa deixando alguns agradecimentos:

A Deus, por revigorar minha energia diante de cada temporal;

À minha orientadora, Euzeneia Carlos, pela delicadeza e compreensão com relação aos meus desafios pessoais;

Ao meu companheiro, Thiago, pela calma mesmo em águas turbulentas;

Aos meus pais, por tudo e sempre.

Obrigada.

Resumo

Esta tese analisa os efeitos da interação socioestatal entre movimentos sociais e Legislativo na política de reparação de danos provocados pelo desastre do Rio Doce, ao longo de quase uma década. Trata-se de um estudo de caso múltiplo em perspectiva comparativa, abordando a interação entre o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) de Minas Gerais e do Espírito Santo e o parlamento estadual dessas duas unidades federativas afetadas pelo colapso da barragem de rejeitos de Fundão, em Mariana-MG, das mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton, em 2015: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales). A partir de uma fundamentação teórica que tem como base a literatura de movimentos sociais e os estudos legislativos, a interação socioestatal foi observada por meio das características dos próprios atores sociais e políticos envolvidos, das arenas de interação (audiências públicas) e do processo legislativo (tramitação de projetos de lei). Devido a características do próprio campo empírico, a análise também apresenta resultados relacionados à interação entre o MAB e o Legislativo Federal. A análise documental e as entrevistas realizadas com atores políticos e atores sociais mostraram que a interação estabelecida no âmbito mineiro favoreceu resultados na política de reparação de danos, destacando características do movimento social (histórico de atuação) e do próprio parlamento (permeabilidade e protagonismo). Já a conjuntura da interação no âmbito capixaba foi menos favorável a mudanças na política, embora tenhamos encontrados efeitos periféricos nos atores. Nesse caso, também as características do movimento social (o processo de emergência e formação) e do parlamento (baixa reatividade e neutralidade) são os fatores explicativos para os resultados encontrados.

Palavras-chave: Movimento social; Legislativo; interação socioestatal; política de reparação de danos; desastre no rio Doce.

Abstract

This study analyzes the effects of the socio-state interaction between social movements and the Legislative on the policy of reparation for damages caused by the Rio Doce disaster, over the course of almost a decade. This is a multiple case study in a comparative perspective, addressing the interaction between the Movement of People Affected by Dams of Minas Gerais and Espírito Santo and the state parliament of these two federative units affected by the collapse of the Fundão tailings dam in Mariana-MG, owned by the mining companies Samarco, Vale and BHP Billiton, in 2015: the Legislative of Minas Gerais and the Legislative of Espírito Santo. Based on a theoretical foundation based on the literature on social movements and legislative studies, the socio-state interaction was observed through the characteristics of the social and political actors involved, the arenas of interaction (public hearings) and the legislative process (processing of bills). Due to the characteristics of the empirical field itself, the analysis also presents results related to the interaction between the MAB and the Federal Legislative. The document analysis and interviews with political and social actors showed that the interaction established in Minas Gerais favored results in the damage reparation policy, highlighting characteristics of the social movement (history of action) and of the parliament itself (permeability and protagonism). The context of the interaction in Espírito Santo was less favorable to changes in the policy, although we found peripheral effects on the actors. In this case, the characteristics of the social movement (the process of emergence and formation) and of the parliament (low reactivity and neutrality) are also the explanatory factors for the results found.

Keywords: Social movement; Legislative; socio-state interaction; damage repair policy; disaster on the Doce River.

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Posição política-ideológica dos parlamentares da ALMG (2015-2027)..... 81
Gráfico 2 - Posicionamento político-ideológico x Iniciativa de projetos de lei (2015-2023)..... 82
Gráfico 3 - Posicionamento político-ideológico x Condução de audiências públicas (2015-2023) 83
Gráfico 4 - Audiências Públicas na ALMG por ano de realização (2015-2023) 98
Gráfico 5 - Projetos de Lei ALMG por tema (2015-2023) 118
Gráfico 6 - Projetos de Lei ALMG por ano de apresentação (2015-2023) 119
Gráfico 7 - Projetos de Lei ALMG por tramitação (2015-2023) 121
Gráfico 8 - Projetos de Lei apresentados na ALMG por valência (2015-2023)..... 124
Gráfico 9 - Posição política-ideológica dos parlamentares da Ales (2015-2027)..... 132
Gráfico 10 - Audiências Públicas na Ales por ano de realização (2015-2023)..... 144
Gráfico 11 - Quantitativo de audiências públicas na ALMG e na Ales (2015-2023) .. 174
Gráfico 12 - Quantitativo de projetos apresentados ALMG e Ales (2015-2023) 181
Gráfico 13 - Projetos apresentados na ALMG (2015-2023) 183

Lista de Figuras

Figura 1- Linha do Tempo 22
Figura 2 - Desenho de pesquisa 25
Figura 3 - Atualização de classificação dos partidos brasileiros segundo Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023) 60
Figura 4 - Audiências Públicas na ALMG (2015-2023) 87
Figura 5 - Demandas apresentadas em audiências públicas na ALMG (2015-2023) .. 101
Figura 6 - Audiências Públicas na Ales (2015-2023) 136
Figura 7 - Demandas apresentadas em audiências públicas na Ales (2015-2023) 146
Figura 8 - Demandas apresentadas nas audiências públicas na ALMG e na Ales (2015-2023) 177
Figura 9 - Sintetização de efeitos da interação entre o MAB e o Legislativo 195

Lista de Quadros

Quadro 1 – Projetos de Lei apresentados na ALMG (2015-2023)..... 103
Quadro 2 - Projetos aprovados na ALMG (2015-2023)..... 122
Quadro 3 - Projetos de Resolução apresentados na Ales (2015-2023)..... 148
Quadro 4 - Projetos de Lei indicados pela CexBarra e pela CexMaBru (2019-2023). 161

Lista de abreviaturas e siglas

Ales	Assembleia Legislativa do Espírito Santo
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CIPE	Comissão Interparlamentar Estadual
DEM	Democratas
IEMA	Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IP	Instituição Participativa
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
ONG	Organização Não Governamental
Peab	Política Estadual dos Atingidos por Barragens
Pnab	Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCD	Partido da Convergência Democrática
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMN	Partido da Mulher Brasileira
PNE	Plano Nacional de Educação
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicanos
Pros	Partido Republicano da Ordem Social
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
Psol	Partido Socialismo e Liberdade
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático

PSL	Partido Social Liberal
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
Rede	Rede Sustentabilidade
SDD	Solidariedade
TTAC	Termo de Transação e Ajustamento de Conduta
TAC-Gov	Termo de Ajustamento de Conduta Governança

Sumário

Resumo 8

Abstract 9

Introdução 15

Capítulo 1 - Movimentos Sociais e Dinâmicas Relacionais 28

1.1 Movimentos sociais e suas consequências: reflexões introdutórias 28

1.2 Contexto político e modelo de explicação 36

1.3 O debate sobre Movimentos Sociais no Brasil: a participação como estratégia de atuação 43

Capítulo 2 - Movimentos Sociais e Poder Legislativo 48

2.1 A contribuição dos estudos legislativos para entender a ação coletiva no parlamento brasileiro 48

2.2 Atores políticos: posicionamento político-ideológico e protagonismo parlamentar 57

Figura 3 - Atualização de classificação dos partidos brasileiros segundo Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023) 60

2.3 Espaços Legislativos de Participação: onde atores sociais e atores políticos interagem 63

2.4 Mobilização legislativa para além da tramitação de projetos de lei 67

Capítulo 3 - Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Movimento dos Atingidos por Barragens 75

3.1 Atores sociais e atores políticos em interação 75

3.1.1 Trajetória histórica do MAB/MG: atuação em território mineiro e interação prévia com o Legislativo 76

3.1.2 Alinhamento dos atores políticos: pressão social e *agenda holder* 80

3.2 Arenas de interação socioestatal: audiências públicas da ALMG com a participação do MAB 86

3.3 Mobilização Legislativa: institucionalização de políticas públicas por meio de projetos de lei 103

Capítulo 4 - Assembleia Legislativa do Espírito Santo e Movimento dos Atingidos por Barragens 127

4.1.1 Ausência de trajetória histórica do Movimento Social: a constituição do MAB/ES após o desastre do Rio Doce 127

4.1.2 Atores políticos no ES: a predominância da agenda do Executivo sob um Legislativo pouco reativo 131

4.2. Arenas de interação socioestatal: audiências públicas da Ales com a participação do MAB 135

4.3 Mobilização Legislativa no ES: a ausência de projetos de lei sobre o tema de barragens 148

4.5 Do nível estadual ao nível federal: a mobilização da Câmara dos Deputados 153
Capítulo 5 - Efeitos da interação socioestatal entre o MAB e o Legislativo: análise comparativa 168
5.1 Atores sociais e atores políticos em interação 168
5.1.1 Trajetória histórica e repertório de estratégia do movimento social 169
5.1.2 Alinhamento dos atores políticos do Legislativo 171
5.2 Arenas de interação socioestatal: estruturas semelhantes, resultados distintos 173
5.3. Efeitos da interação socioestatal 180
5.3.1 Resultados da interação socioestatal e seus fatores explicativos: efeitos na política estadual 181
5.3.2 Resultados da interação socioestatal e seus fatores explicativos: efeitos na política nacional 185
Política Nacional dos Atingidos por Barragens (Pnab): pauta antiga do MAB, vitória recente para os atingidos 187
Novo Acordo de Repactuação: avanço no processo de reparação 191
5.3.3 Efeitos centrais e efeitos periféricos: sistematizando os resultados 194
Considerações Finais 199
Referências 204
Anexo I – Eventos legislativos ALMG e ALES 209
Anexo II – Propostas legislativas ALMG e ALES 219
Anexo III – Eventos legislativos Câmara dos Deputados 222
Anexo IV – Perfil dos entrevistados 226

Introdução

No dia 5 de novembro de 2015 o Brasil registrou o maior desastre ambiental de sua história. O rompimento da barragem de rejeitos de minério das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, no município de Mariana, em Minas Gerais, teve sérias consequências que se arrastaram por cidades mineiras e capixabas e culminaram em uma contaminação imensurável do Rio Doce e em um prejuízo incalculável para a comunidade atingida. Os números da tragédia assustam: 39 milhões de m³ de rejeitos de minério vazaram após o rompimento da barragem, 19 pessoas morreram, mais de 300 famílias da região ficaram desabrigadas e 11 toneladas de peixes foram mortos. Como objeto de estudo, esse fato pode ser analisado a partir de inúmeras perspectivas. A proposta desta tese é se debruçar sobre a interação de movimentos sociais junto à instância legislativa e seus resultados para uma política de reparação de danos para a comunidade atingida.

A partir de uma fundamentação teórica que discute as consequências dos movimentos sociais para as políticas públicas, passando pela importância de um olhar mais amplo que considere o contexto e seus elementos constituintes, apresentamos o seguinte problema de pesquisa: Como a interação entre a sociedade civil e o Poder Legislativo produziu efeitos na política pública de reparação de danos para a comunidade atingida pelo desastre do Rio Doce?

Para responder a essa pergunta, desenvolvemos uma pesquisa em formato de estudo de caso múltiplo sobre o movimento social e o Legislativo Estadual em perspectiva comparativa: Minas Gerais e Espírito Santo. Nos dois casos houve interação do Legislativo com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), movimento social que centralizou a causa dos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana. Por isso, a pesquisa observa de um lado atores políticos - o Legislativo Estadual – e de outro, os atores sociais – o MAB. O recorte temporal utilizado é de 2015 a 2024. Ao longo do percurso, o campo de pesquisa exigiu uma readequação da análise também para olhar o Legislativo Federal, mais especificamente, duas comissões externas criadas para tratar do tema no âmbito da Câmara dos Deputados. Essa mobilização federal é resultado, de um lado, de um prolongamento da atuação parlamentar mineira, e de outro, da ausência de resultados a partir da esfera parlamentar capixaba.

- **Rio Doce como agenda de pesquisa**

O maior desastre ambiental do país – maior do mundo em rejeitos de mineração –, com o rompimento da barragem de rejeitos de minério da empresa Samarco em Mariana, Minas Gerais, e a consequente contaminação imensurável do Rio Doce, ensejou uma série de pesquisas em diversas perspectivas, em especial por conta da alta complexidade das consequências do desastre - sociais, ambientais, políticas, econômicas e de saúde, para citar algumas. Segundo Valêncio (2016), os desastres consistem em processos sociais e históricos que perpassam várias temporalidades, não podendo ser reduzidos ao "evento crítico" do colapso em si. Nesse enfoque, tanto os fatores de produção social de risco de desastre quanto os impactos socioeconômicos em termos de danos e perdas, bem como seu prolongamento ao longo do tempo, são temas de investigação. Por outro lado, uma parte das pesquisas sobre casos de desastres se voltaram justamente para questões relacionadas à mobilização dos atingidos, à participação e à política de reparação de danos. Tais referências são fundamentais para compreender o Rio Doce enquanto agenda de pesquisa, bem como apresentar de antemão questões importantes sobre o tema de modo a compreender o desastre ambiental e suas consequências. O Legislativo, inclusive, aparece em alguns desses estudos, fornecendo alguns insights sobre esse recorte de interesse dessa tese.

Resende e Amaral (2019), por exemplo, desenvolveram um estudo com foco no comportamento legislativo a respeito do desastre, por meio da análise da apresentação de propostas legislativas no Espírito Santo, relacionando esses dados às doações de campanhas que foram realizadas pelo grupo empresarial responsável pela barragem (Samarco, Vale, BHP Billiton). Os autores encontraram que os deputados que receberam financiamento das empresas relacionadas no pleito eleitoral anterior, em 2014, se mobilizaram para embargar a criação de uma comissão especial para apurar as responsabilidades da Samarco.

O trabalho destaca também que a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar crimes cometidos pela empresa com relação ao rompimento da barragem foi assinada justamente pelos parlamentares que não receberam financiamento da empresa. Sobre o funcionamento desta CPI, os autores concluem que ela não conseguiu desenvolver um trabalho investigativo e que o grupo de parlamentares financiados pela empresa atuou para interromper os trabalhos do colegiado. Especificamente com relação às propostas que tinham como objetivo apoiar o retorno das atividades da empresa, os

autores não encontraram uma correlação direta com os deputados financiados pelo grupo empresarial, podendo sugerir que havia uma preocupação mais ampla dos parlamentares com a retomada do emprego e geração de renda da região.

O trabalho de Resende e Amaral (2019) demonstra que, para desenvolver essa pesquisa, não se pode pensar a interação sociedade civil e representantes legislativos como um elemento isolado. É preciso, portanto, ter uma visão mais ampla que leve em consideração que a atuação legislativa é influenciada por outros atores, parte deles ligadas a uma lógica eleitoral. Ao estudar as práticas discursivas da Fundação Renova[1], Vieira e Zorzal e Silva (2019) discutem a rede de relações assimétricas a respeito de recursos institucionais e simbólicos que tendem a favorecer o lado empresarial. As autoras afirmam que, desde a assinatura do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), foco da pesquisa, registrou-se problemas relacionados à participação social. Quatro meses após a assinatura do documento (em junho de 2016), o acordo chegou a ser suspenso a pedido do Ministério Público Federal e, entre as contestações, estava justamente a falta de participação das populações atingidas, além de lideranças e poderes municipais.

Apesar disso, as autoras afirmam que o documento se tornou um instrumento base para a fundamentação das ações de reparação e compensação da empresa. Partindo desse cenário, a pesquisa registra posição de mais força da empresa dentro desse contexto. A assimetria de poder está, inclusive na própria concepção de "atingido" que é dada pelos critérios impostos pela Fundação Renova. O estudo aponta para uma posição de vantagem da Fundação Renova a partir das determinações impostas pelo TTAC, instrumento que lhe concedeu ampla autonomia gestora e decisória em especial para definir e administrar os programas de reparação, compensação e mitigação, apesar de previsto o controle do poder público. O trabalho de Vieira e Zorzal e Silva (2019) traz importante insight para o percurso analítico proposto com relação a discursos de força assimétrica entre os atores envolvidos no processo e também sobre a própria concepção de população atingida dentro desse contexto.

[1] A Fundação Renova foi criada em 2016 a partir de um compromisso jurídico, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). O objetivo da entidade era trabalhar na reparação de danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, Mariana (MG). O compromisso foi firmado entre vários órgãos, como a própria Samarco, o governo federal, os governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, entre outras entidades.

Também sobre os atores sociais, Gurza Lavalle et al. (2019b) apontam uma característica fundamental que se constitui também em um desafio de pesquisa, qual seja, a heterogeneidade das comunidades atingidas. Além de grupos ligados à cadeia da pesca (marisqueiros, pescadores artesanais e profissionais, entre outros), a comunidade atingida também é composta por comércios ligados ao turismo, pequenos agricultores, grupos indígenas e quilombolas, entre outros. Essa heterogeneidade resulta em uma multiplicidade de interesses e prioridades em termos de reparação de danos.

Gurza Lavalle et al. (2019b) tratam das dificuldades de participação da população atingida com foco no desencontro de interesses entre agentes potencialmente interessados no debate. Eles apontam que o interesse de atores dominantes e a própria estrutura de governança construída para o desastre (nesse caso a partir da Fundação Renova) são fatores que contribuem, em um plano mais aberto, para o caráter marginal da participação social.

Os autores argumentam que a formulação de demandas e sua projeção junto às instituições responsáveis por acolher e responder a esses pleitos depende de pressupostos de dimensão cognitiva simbólica e socioinstitucional, ambas ausentes em boa medida na participação das comunidades atingidas. No bojo da dimensão cognitiva simbólica, os autores se referem a uma construção coletiva da formulação de demandas por parte dos atores sociais. Já a dimensão socioinstitucional se refere às relações historicamente construídas em processos de interação com o Estado.

Outro trabalho que aborda a questão da participação no contexto do desastre do Rio Doce é de Santos (2019), que estudou o sistema de gestão, incluindo os termos firmados extrajudicialmente. A autora aponta para problemas relacionados à falta de espaços de participação dos atingidos nas instâncias de tomada de decisão, destacando que o primeiro termo de ajustamento de conduta (TTAC) foi firmado sem a oitiva dos atingidos pelo desastre e que, mesmo assim, a Fundação Renova foi instituída e iniciou os trabalhos de recuperação e reparação de danos. Os atingidos foram inseridos no processo apenas em 2018, com a formulação do sistema de governança denominado Termo de Ajustamento de Conduta - Governança (TAC-Gov). Os dois instrumentos extrajudiciais foram analisados pela pesquisadora, que aponta disputa sobre os recursos, assimetrias e a necessidade, por parte dos atingidos, de utilizar canais institucionais (com destaque para

a Defensoria Pública como instrumento de acesso a medidas consideradas por eles necessárias).

Santos (2019) destaca também a assimetria de poder ao longo do circuito de resolução negociada: de um lado, os atores dominantes do campo - empresas e Estado; e do outro, os atingidos e aliados. Esses dois lados se mobilizaram de maneira diferente, em especial no que diz respeito a capacidades e recursos para a própria organização e atuação. Ela destaca também que o campo dos atingidos emerge a partir do desastre e que se estabelecem relações multifacetadas, como de contestação, cooperação e coalizão. A formação de coalizões entre aliados no campo dos atingidos, baseada em relações de cooperação, passou por um processo de consolidação e estabilização ao longo do tempo, incluindo além da sociedade civil, os atores do sistema de justiça e entidades religiosas, conforme demonstra Carlos e Santos (2024).

Concentrando maior atenção na mobilização dos atingidos pelo desastre em busca da garantia dos direitos de reparação de danos e de compensação, Carlos (2019b; 2020) registra um processo de inovação organizacional, produzido por mudanças na ação coletiva, com base em dois aspectos centrais. O primeiro deles é a emergência de novos ativismos, relacionada também ao incremento do associativismo civil e a criação de novos formatos organizacionais. O segundo aspecto são os repertórios de confronto, pormenorizado sobretudo em Carlos (2022), segundo a qual, as combinações variadas entre repertório extrainstitucional (protestos públicos), institucional (instituições participativas e ação judicial) e tática multiescalar (nacionalização e internacionalização das causas) consiste em inovação no confronto político do desastre.

As transformações na ação coletiva, destaca Carlos (2019b), estão vinculadas a um cenário de restrição política que favorece a emergência de formas de mobilização, além da existência de organizações preexistentes que foram fundamentais na mobilização dos atingidos. O estudo de Carlos (2019b; 2020) registrou medidas repressoras do Estado e das empresas mineradoras à participação dos atingidos que impulsionaram um processo de contestação e mobilização da sociedade civil. Sobre tais restrições, a autora registra duas dimensões, uma institucional e outra funcional. Dentro da dimensão institucional, houve constrangimento à participação social nas decisões sobre as medidas reparadoras. Isso aconteceu por meio da exclusão desses atores do desenho institucional do sistema de governança e da objeção a assessoria jurídica para os atingidos.

Ainda dentro dessa dimensão institucional, Carlos (2019b; 2020) registra também uma disputa política e simbólica em torno do conceito de "atingido" no caso específico do desastre socioambiental do Rio Doce. Essa disputa resultou no não reconhecimento de populações e territórios que foram afetados. Já na dimensão funcional, a repressão ao exercício do ativismo se deu por meio de intimidação, perseguição, retaliação, ameaças e medidas judiciais. Também foi registrada a manipulação de pessoas atingidas através do incentivo a negociações individualizadas acerca das compensações, assédio, violência simbólica através da desinformação, difamações, ausência de transparência nas decisões, tudo isso gerando uma desconfiança e uma insegurança na garantia dos direitos. Esse cenário impulsionou o agravamento das vulnerabilidades da população afetada, bem como ameaças aos seus direitos, tendo como resposta a mobilização da sociedade civil. Embora o foco da análise de Carlos (2019b) não seja o Legislativo, fez parte de sua pesquisa a análise de audiências públicas realizada no âmbito da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, por meio da CIPE Rio Doce e da Comissão de Meio Ambiente.

Com um olhar centrado nos atores sociais, Araújo e Carlos (2025) mapeiam as redes de relações do MAB a partir do desastre do Rio Doce, entendendo que a difusão do MAB foi marcada pela construção da identidade coletiva de atingido e que, nesse contexto, o MAB no Espírito Santo desempenhou um importante papel de principal ator coletivo do processo de mobilização, organizando e articulando as pessoas afetadas, e agindo na formação organizacional e identitária da sociedade civil local. Na expansão das redes de relações, os autores demonstram que existe um período inicial de predominância de associações comunitárias, entidades assistenciais de base religiosa e organizações populares (a exemplo de associações de trabalhadores e sindicatos). E que a partir de 2020, essa rede se expande e incorpora a figura de parlamentares, atores políticos que não estavam na rede nos anos anteriores. A rede do MAB/ES ao longo do tempo mostra mecanismos de expansão e estabilidade das relações, além de uma mudança importante na rede individual com ênfase na entrada de novos atores em cena e novos segmentos sociais na intensificação e na estabilização das relações.

Também faz parte dessa agenda de pesquisa debater a própria expressão generalista "desastre do Rio Doce". Silveira (2024) identificou fatores e processos políticos-institucionais que agravaram as condições de vulnerabilidade no caso Samarco: descumprimento de regras de licenciamento e fiscalização estabelecidas por órgãos públicos, priorização de objetivos corporativos, bem como omissões e falhas diante de

problemas identificados em um período pré-ruptura da barragem. Esse contexto leva a uma discussão sobre a própria caracterização do desastre ambiental enquanto crime socioambioental.

Os exemplos aqui registrados demonstram que o desastre do Rio Doce é uma agenda de pesquisa longe do seu esgotamento e nos fornecem pistas importantes para o caminho que temos pela frente. A primeira delas é a compreensão do que é a "comunidade atingida" e como esta se fez representada – ou não – dentro dos debates propostos pelo Legislativo Estadual. Outro fator importante de análise é pensar de que maneira essa participação foi oportunizada, compreendendo a existência ou não de assimetrias de poder que já foram identificadas por pesquisadores em outras fases do processo de busca de reparação de danos para além da discussão no âmbito do Legislativo. Por último, vale ressaltar que é fundamental compreender que a relação entre sociedade civil e Poder Legislativo pode ser influenciada por outras dimensões, de caráter eleitoral, econômico, coorporativo e político, para citar alguns.

A linha do tempo abaixo (Figura 1) traz alguns marcos que ocorreram ao longo do período de análise e que são importantes para a pesquisa desenvolvida. Esses marcos serão tratados com mais detalhes no avançar da análise.

Figura 1- Linha do Tempo

Fonte: Elaboração própria com base no histórico de eventos a partir do rompimento da barragem de Mariana, Minas Gerais.

O primeiro marco da linha do tempo após o rompimento da barragem é a assinatura do TTAC e a consequente criação da Fundação Renova, responsável por efetuar políticas de reparação de danos, em março de 2016. Diante das inconsistências e questionamentos desse acordo, este foi substituído em junho de 2018 pelo TAC-Gov, antecedido pelo Termo de Ajustamento Preliminar (TAC) assinado em janeiro de 2017. Em janeiro de 2019 ocorre o rompimento da barragem de rejeitos de minério de Brumadinho, em Minas Gerais, evento crítico externo que influencia fortemente os processos que ainda estavam em curso com relação a reparação de danos de Mariana. Tem-se, então, a aprovação de duas legislações em Minas Gerais: a Política Estadual de Segurança de Barragens (fevereiro de 2019) e a Política Estadual dos Atingidos por Barragens - Peab (dezembro

de 2020). Os dois últimos anos de análise trazem dois marcos fundamentais do processo e que se relacionam com a atuação da esfera parlamentar federal. Em novembro de 2023, a aprovação da Política Nacional dos Atingidos por Barragens – Pnab e, em outubro de 2024, a assinatura de um novo acordo de repactuação.

- **Objetivos da pesquisa**

O objetivo geral desta tese é contribuir, em uma perspectiva teórica e empírica, com o debate sobre movimentos sociais, Poder Legislativo e resultados em políticas públicas, buscando as correlações entre a interação socioestatal na Assembleias Legislativas do Espírito Santo e de Minas Gerais e a instituição de mecanismos de reparação de danos, avaliando a mobilização legislativa da Ales e da ALMG a partir da interação com o MAB/ES e MAB/MG e buscando variáveis explicativas para a obtenção ou não de resultados para a população atingida pelo desastre ambiental do Rio Doce.

Ao passo que os objetivos específicos consistem em: (i) identificar a interação dos atores políticos e sociais na esfera legislativa (de que maneira é oportunizada, como se desenvolve, como os atores agem, quais são as demandas apresentadas), compreendendo como se deu a mobilização legislativa em torno do tema; (ii) identificar os resultados obtidos a partir dessa interação, estabelecendo correspondências; (iii) explicar sob quais condições esses resultados (criação, tramitação e votação de uma matéria legislativa, apresentação de denúncias a autoridades competentes, ações de fiscalização, tomada de contas e/ou investigação, entre outras) são verificados; (iv) analisar quais elementos sociopolíticos e contextuais (alinhamento político-ideológico dos legisladores, dinâmica de participação, permeabilidade do Legislativo, histórico do movimento social, por exemplo) favorecem a determinados resultados.

- **Método e desenho de pesquisa**

A estratégia escolhida para a investigação empírica desta pesquisa é o estudo de caso. A escolha dessa técnica tem como base duas características discutidas por Yin (2015), quais sejam: o estudo de caso investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real e os limites entre fenômeno e contexto não são claramente definidos. De acordo com o autor, o método pode ser bem aplicado quando se quer estudar condições contextuais que não podem ser facilmente controladas. Neste trabalho em particular,

optou-se pelo estudo de caso múltiplo, abordando dois casos de forma paralela e em perspectiva comparativa, de modo a buscar aproximações e distanciamentos, bem como seus caminhos explicativos.

O estudo de caso, conforme explica Yin (2015), não pode ser visto apenas em sua fase empírica, visto que essa estratégia depende de toda uma construção teórica que lhe fornecerá as bases para a coleta e interpretação de dados. Levando isso em consideração, a escolha teórica percorreu o âmbito dos estudos sobre movimentos sociais e, para pensar a relação socioestatal no contexto parlamentar, optou-se por complementar a construção teórica com a contribuição dos estudos legislativos. Essas são, portanto, as lentes teóricas utilizadas para observar o objeto de pesquisa.

O desafio de estabelecer o "nexo causal" entre movimentos sociais e resultados em políticas públicas, já posto pela literatura sobre o tema, vai acompanhar todo o percurso desta pesquisa. Na tentativa de contornar esse problema (e não na presunção de resolvê-lo), apresentamos o formato de pesquisa de estudo de caso utilizando como estratégia a análise de duas instâncias legislativas de nível estadual - a Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales) e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Ambas serão analisadas tendo como foco a atuação de movimentos sociais e a mobilização parlamentar em torno do desastre do Rio Doce, buscando quais foram os resultados obtidos para as comunidades atingidas a partir do Poder Legislativo.

Embora esse formato de pesquisa possa estabelecer paralelos que ajudam a compreender quais condições favorecem determinado resultado dentro da arena legislativa, guardamos a ressalva de que as esferas estaduais em questão apresentam diferenças (número de parlamentares e tamanho das populações atingidas são duas variações fundamentais). Ademais, a proposta de analisar os dois parlamentos de forma simultânea busca fixar paralelos e fortalecer as conclusões a partir de uma análise mais robusta, ajudando, inclusive, a compreender como os resultados foram diferentes (ou não) em contextos sociopolíticos que apresentaram determinadas características.

A figura 2 abaixo foi elaborada para ilustrar o desenho de pesquisa:

Figura 2 - Desenho de pesquisa

Fonte: Elaboração própria com base no desenho de pesquisa.

O período definido para a análise se inicia no colapso da barragem, em novembro de 2015, até o término de 2024. Sobre o recorte temporal, vale uma ressalva: um importante material de análise desse trabalho foi o conjunto de audiências públicas realizadas pela esfera legislativa com a participação do MAB. Essas reuniões foram apuradas até o ano de 2023 por conta do volume de material e tempo hábil para análise e finalização da tese. O ano de 2024, porém, trouxe desdobramentos importantes no nível nacional para a reparação de danos dos atingidos, após a aprovação de uma legislação federal (Pnab) e a assinatura de um novo acordo (Repactuação).

O levantamento dos dados empíricos foi guiado pela busca de um corpus de estudo robusto, alcançado a partir da aplicação dos seguintes instrumentos de pesquisa: análise documental e entrevistas qualitativas. Na pesquisa documental foram examinados os seguintes documentos, relativos ao período de 2015 a 2024: relatórios de atividades dos colegiados parlamentares envolvidos no tema, matérias legislativas registradas em

processo de tramitação digital, vídeos de audiências públicas realizadas pelas Casas Legislativas, matérias jornalísticas publicadas em sites institucionais e pronunciamentos oficiais publicados em redes sociais. A análise de conteúdo desse material foi complementada e triangulada com entrevistas semiestruturadas, realizadas com atores políticos (parlamentares das Casas Legislativas) e sociais (MAB de MG e ES) mobilizados no tema. As entrevistas foram realizadas entre agosto de 2023 a janeiro de 2025, perfazendo ao todo oito entrevistados, em formato presencial, online ou por escrita, este último, apenas nos casos de impossibilidade de outra forma de contato (vide Anexo IV).

A análise mostrou que, em Minas Gerais, o MAB encontrou espaço no nível subnacional, com apresentação e aprovação de projetos de lei relacionados com o tema. Isso claramente não ocorreu em território capixaba, onde não houve apresentação de projetos de lei para legislar sobre o assunto. No caso do Espírito Santo, o decorrer do estudo mostrou que a mobilização social por meio do MAB encontrou mais espaço no nível federal, por meio de comissões externas que acompanharam as consequências do desastre da barragem de Fundão. Considerando que a Bacia do Rio Doce é uma bacia hidrográfica interfederativa, a análise buscou responder por que o movimento social interagiu com o nível parlamentar estadual em Minas Gerais enquanto que, no Espírito Santo, isso aconteceu com maior predominância na arena parlamentar federal.

A resposta para essa questão depende de dois pontos centrais: o modo de agir do movimento social (estratégias) e a permeabilidade do parlamento. Dessa maneira, adotamos a seguinte hipótese no percurso desse trabalho: o Legislativo Estadual capixaba apresentou maior impermeabilidade às demandas dos movimentos sociais, incentivando os atores a buscar, como estratégia de atuação, a arena federal – o que não ocorreu no Legislativo mineiro, no qual a atuação do MAB, além de central e histórica, encontrou um parlamento estadual aparentemente mais disponível às suas demandas e com maior protagonismo.

- **Estrutura da Tese**

A pesquisa foi estruturada em cinco capítulos, sendo os dois primeiros predominantemente teóricos e os três seguintes, analíticos. O primeiro capítulo, "Movimentos Sociais e Dinâmicas Relacionais" traz a base teórica principal da pesquisa,

que é a literatura de movimentos sociais e suas consequências políticas, refletindo sobre o histórico desse campo teórico, as principais questões de pesquisa, além do exercício de pensar essa teoria dentro do contexto brasileiro. O segundo capítulo, "Movimentos Sociais e Poder Legislativo", foi construído com base na necessidade de pensar a ação coletiva de movimentos sociais dentro da esfera legislativa, que é central para essa pesquisa. Nesse caso, a área dos estudos legislativos concedeu apoio necessário para pensar a mobilização social e a participação nesse espaço de poder.

Os capítulos três e quatro trazem os dados coletados ao longo do estudo respectivamente referentes à "Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Movimento dos Atingidos por Barragens/MG" e à "Assembleia Legislativa do Espírito Santo e o Movimento dos Atingidos por Barragens/ES". Para efeito de organização, os dados estão organizados em três partes: os atores envolvidos no processo (atores sociais e atores políticos), as arenas de interação (audiências públicas) e a tramitação de projetos de lei.

O capítulo cinco constrói, a partir dos dados apresentados nos dois capítulos anteriores, um olhar comparativo com relação aos dois casos em análise, pontuando semelhanças e diferenças que foram encontradas ao longo do estudo. Além disso, também traz dados e percepções sobre a mobilização legislativa federal, com foco no trabalho desenvolvido por duas comissões externas criadas especialmente para tratar do tema. Também aqui são apresentados os efeitos da interação em estudo e seus fatores explicativos.

Por fim, a tese apresenta, além das considerações finais e das referências, um conjunto de Anexos complementares.

Capítulo 1 - Movimentos Sociais e Dinâmicas Relacionais

A base teórica desta pesquisa se inicia na literatura sobre movimentos sociais. Esse campo traz reflexões importantes sobre as práticas dos movimentos sociais e aponta alguns caminhos para se pensar os resultados da ação coletiva. A proposta deste primeiro capítulo é trazer as reflexões centrais desde campo de pesquisa, desde seus apontamentos iniciais, passando pelas principais questões limitantes que a área de estudo apresenta, além de discutir contribuições de ordem teórica e metodológica que ajudam a delimitar e apurar o olhar sobre esse objeto.

Nessa primeira reflexão, algumas questões que permeiam o objeto de estudo e nos farão companhia durante todo o percurso são apresentadas e discutidas, tais como a dinâmica relacional intrínseca aos movimentos sociais e a dificuldade de se estabelecer a relação de causalidade. Longe de encontrar solução, a teoria nos ajuda a pensar maneiras de contornar essas questões em busca de conclusões mais robustas e seguras. Este capítulo também apresenta o esforço de pensar os movimentos sociais dentro do contexto brasileiro, trazendo a participação não apenas como uma importante estratégia de atuação, mas também como o próprio objeto de pesquisa a ser estudado.

1.1 Movimentos sociais e suas consequências: reflexões introdutórias

Estudar movimentos sociais é trabalhar no campo dos desafios e das certezas provisórias. Ao buscar respostas no desenvolvimento dessa agenda de pesquisa, nos deparamos com mais perguntas, e essas, cada vez mais complexas. O panorama apresentado pelo trabalho referencial de Gamson (1990), há mais de três décadas atrás, foi discutido e revisado incontáveis vezes para ainda permanecermos sem firmes respostas para uma série de perguntas: Quando a atuação dos movimentos sociais faz diferença? De que maneira os movimentos sociais alcançam seus objetivos? E porque alcançam em determinados casos e não alcançam em outros? Até onde a ação coletiva é necessária para produzir mudanças? Que mudanças são essas? Se o percurso teórico não nos dá respostas definitivas (e disso temos certeza), ele nos aponta caminhos. Um deles é reconhecer que não existem modelos gerais a serem aplicados e que é preciso, portanto, adaptações das mais variadas ordens.

De fato, o trabalho seminal de Gamson (1990) sobre 53 grupos americanos ativos entre 1800 e 1945 despertou um debate a respeito das consequências dos movimentos sociais

e da permeabilidade do sistema político, um esforço considerado bastante ambicioso a época. O autor registrou aspectos importantes e que renderiam uma longa discussão posterior, recheada de críticas e propostas de superação. Um desses aspectos é a hipótese de que práticas disruptivas rendem melhores resultados do que práticas mais moderadas, constatação rebatida sob diversos ângulos por outros pesquisadores. Gamson (1990) também trabalhou a ideia de resultados dos movimentos sociais sob a perspectiva de uma dicotomia sucesso/fracasso, entendendo o sucesso como um conjunto de resultados que geram novas vantagens para aqueles beneficiários da causa e/ou geram aceitação e legitimidade para aquele grupo enquanto porta voz de uma demanda. É importante pontuar que a teoria desenvolvida pelo autor foi base para inúmeros estudos sobre o tema e deu margem para um extenso debate sobre os perigos de restringir a análise de movimentos sociais à oposição sucesso/fracasso.

Giugni, McAdam e Tilly (1999) consideram o estudo de Gamson (1990) o esforço mais ambicioso sobre o tema, levando em consideração, é claro, a época de sua publicação. A ambição do trabalho estava na tentativa de responder questões básicas sobre os movimentos sociais, questões essas, vale destacar, que ainda nos fazemos hoje em dia, tais como: O que determina a estratégia adotada por um movimento social específico? Quais estratégias funcionam e sob quais circunstâncias? Quais características estão relacionadas ao sucesso de um determinado movimento social? As reflexões de Gamson (1990) proporcionaram um longo debate entre pesquisadores que pode ser organizado a partir de duas principais perspectivas: a discussão sobre interrupção/moderação e o debate sobre explicações internas e externas.

Sobre a primeira, Giugni, McAdam e Tilly (1999) explicam que, de fato, uma das questões centrais nas pesquisas sobre movimentos sociais e suas consequências oscila em torno das práticas disruptivas e o potencial delas na obtenção ou não de resultados mais concretos. De fato, o trabalho publicado por Gamson (1990) provocou uma reflexão ao relacionar estratégias mais agressivas (protestos e greves, por exemplo) a resultados de maior sucesso. Essa constatação foi contrastante com as teses pluralistas que defendiam a moderação como instrumento mais eficaz frente à interrupção ou o uso de força. De acordo com Giugni, McAdam e Tilly (1999), a literatura acumulada mostra, sobretudo em estudos a respeito de contextos de greve, que os resultados são bastante contraditórios, já apontando que tais variações podem estar diretamente ligadas ao contexto político,

elemento este que desempenha um papel importante nessa dinâmica, juntamente com outros, tais como as oportunidades disponíveis, as características do sistema político e a propensão dos governantes para reprimir atividades dos movimentos sociais. Seguindo essa linha, práticas mais agressivas tenderiam a funcionar melhor em contextos nos quais o regime é mais vulnerável. Do contrário, a possibilidade de repressão com relação à atividade dos movimentos sociais é maior.

Além do debate concentrado de forma substancial nas práticas dos movimentos sociais (se agressivas ou moderadas), Giugni, McAdam e Tilly (1999) destacam a importante discussão em torno dos elementos internos e externos como caminho para explicar os resultados dos movimentos sociais. O viés pluralista, mais uma vez, aparece defendendo a permeabilidade do sistema político, também pontuando este como o lugar no qual grupos ativistas procuram determinadas respostas. Nesse sentido, a negociação passa a ter um lugar de importância no debate. Giugni, McAdam e Tilly (1999) argumentam que esse debate não levou a um lugar muito diferente do que a perspectiva sobre as práticas disruptivas, uma discussão que é mais aparente do que real. Isso porque ainda que existam elementos internos aos movimentos sociais, estes também dependem e se relacionam com um contexto mais amplo.

De maneira geral, a literatura sobre movimentos sociais e suas consequências apontam para obstáculos que acabam por exigir mais pesquisa. Sobre esses, Giugni, McAdam e Tilly (1999) destacam três principais questões limitantes interligadas que devem ser levadas em consideração: a ideia em torno do sucesso dos movimentos sociais, o foco nos resultados e, por último, o problema da causalidade.

A primeira delas está relacionada a própria noção de sucesso. Giugni, McAdam e Tilly (1999) argumentam que é um grande desafio determinar até que ponto e sob quais condições determinada ação é bem-sucedida ou não. E tentar encontrar essa resposta olhando apenas a conquista de demandas dos movimentos sociais pode ser insuficiente. Os autores salientam que essa perspectiva erra ao atribuir o sucesso ou o fracasso a todo o coletivo, considerando os movimentos sociais como entidades homogêneas. Os movimentos sociais, destacam os autores, são conjuntos complexos formados por indivíduos ou, ainda, por outros grupos, onde, naturalmente, inexiste acordo permanente. Assim, determinada mudança pode ser recebida como um sucesso para parte do grupo e não necessariamente da mesma forma para outra parcela. A subjetividade dentro do

movimento social leva o sucesso a ser percebido de forma diferente pelos membros daquela coletividade. Em outras palavras, embora o sucesso possa ser traduzido como algo objetivo, sua percepção dentro do todo passa sempre por uma avaliação que é subjetiva. A partir disso, Giugni, McAdam e Tilly (1999) sugerem pensar em consequências intencionais e não-intencionais dos movimentos sociais. Ainda que objetivos mais amplos não sejam alcançados, mudanças menores e de curto prazo podem ser importantes para o percurso de um determinado movimento social, apontando para resultados incrementais não previstos.

A segunda questão limitante com relação ao estudo dos movimentos sociais e suas consequências está no foco nos resultados. A literatura sobre o tema, conforme explicam Giugni, McAdam e Tilly (1999), se concentrou na ideia de que os movimentos sociais buscam mudanças no ambiente político. Para enxergar tais mudanças, estudiosos se concentraram em indicadores fáceis de medir, como mudanças na legislação, por exemplo. Observar apenas os efeitos políticos, segundo os autores, não fornece uma percepção confiável sobre os movimentos sociais. Os autores sustentam que dificilmente a ação coletiva se resume em seus aspectos políticos, já que ela traz também uma dimensão cultural e social cuja força não pode ser ignorada. Para evitar uma possível distorção nessa imagem, eles sugerem buscar outros tipos de resultados, de ordem processual ou substancial, por exemplo, que podem ser traduzidos como benefícios para o coletivo. Para exemplificar, a ação coletiva pode resultar no fortalecimento de identidades, na mudança de atitudes, na criação de grupos, entre outros efeitos que, embora sejam difíceis de sistematizar e problematizar em uma perspectiva mais empírica, não podem ser ignorados.

Por último, a terceira questão limitante colocada por Giugni, McAdam e Tilly (1999) é o problema da causalidade, que também foi debatido por outros teóricos. Para os autores, provavelmente a maior dificuldade que os pesquisadores encontram nesse campo é estabelecer um nexo de causalidade entre um movimento social e uma mudança observada.

Outra contribuição de Giugni, McAdam e Tilly (1999) nesse tópico está na atenção dada às escolhas metodológicas que, segundo os autores, podem resolver o problema, ainda que parcialmente. Eles sugerem que o pesquisador colete dados e analise também outros atores relacionados ao processo, tais como governantes, partidos políticos, grupos de

interesse e contramovimentos. Essa lente ampliada, que não observa apenas o movimento social e as possíveis mudanças, auxilia na avaliação dos impactos reais. Outra sugestão de ordem metodológica é o desenvolvimento de pesquisas comparativas entre movimentos semelhantes em diferentes contextos ou o oposto, movimentos diferentes em contextos parecidos. Os autores acreditam que pesquisas de ordem comparativa ajudam a fornecer resultados mais confiáveis.

De fato, procurar causas gerais ou modelos que podem ser aplicados invariavelmente é um esforço inviável. Por isso, Giugni, McAdam e Tilly (1999) defendem estudos mais sistemáticos para compreender os impactos dos movimentos sociais sob os mais variados aspectos, bem como seus efeitos reais. Para isso, eles nos oferecem quatro tarefas: definir a potencial consequência do movimento social a ser estudado; delimitar os tipos de impactos sobre os quais se quer se concentrar; procurar os fatores relevantes para tais mudanças; reconstruir as ações que se seguiram após a mudança observada.

Essas tarefas também ajudam a observar outros dois tópicos que são, segundo os mesmos autores, importantes no estudo sobre movimentos sociais, quais sejam, a durabilidade e a direção da mudança. Dessa maneira, não basta observar apenas a mudança, é necessário registrar o quão durável ela é e para onde ela caminha ao longo do tempo. Mudanças de curto prazo talvez tenham mais chances de ocorrer, mas elas tendem a não provocar alterações fundamentais em práticas já existentes. Analisar a mudança e seus aspectos constituintes é essencial porque, de acordo com os autores, um dos objetivos principais dos movimentos sociais, de maneira mais ampla, é provocar mudanças em algum aspecto da sociedade, uma característica que, embora seja reconhecida, é pouco explicitada em pesquisas sobre o tema. Explicitar esse elemento é importante porque os movimentos sociais são um vetor fundamental na articulação de interesses políticos de grupos sub-representados.

Em outro trabalho, este também tratando de aspectos teóricos sobre o tema, Giugni (1998) destaca de forma mais contundente a questão relacional e contextual inerente aos movimentos sociais. Para ele, o contexto político exerce um papel crucial para os resultados dos movimentos sociais na medida em que se constitui um elemento de facilitação ou restrição da mobilização. A partir da ideia de contexto político, o autor aponta para alguns de seus componentes que devem ser levados em consideração, entre eles, a opinião pública. O movimento social, de maneira geral, dirige suas ações não

apenas para os detentores de poder, mas também para o público em geral. Esse duplo alvo, na realidade, está diretamente relacionado entre si porque a opinião pública é capaz de gerar pressão nas autoridades políticas, pressão esta por reconhecimento da causa e por sensibilização. Dessa forma, já que os governantes, dentro de um contexto democrático, devem levar em conta a opinião pública, esta se constitui um fator externo importante para a análise dos movimentos sociais. Por outra via, as mais variadas manifestações dos movimentos sociais tendem a aumentar a consciência social sobre determinado fato e, assim, fortalecer a causa.

Giugni (1998) acrescenta à discussão problemas de ordem metodológica que se tornam obstáculos para um estudo sistemático sobre movimentos sociais e seus resultados para além da dificuldade de se estabelecer a relação de causalidade. A maior parte das pesquisas acabou por observar os resultados tendo como base os objetivos mais amplos, escolha essa que prejudica a análise de efeitos não intencionais e de efeitos inter-relacionais. Por isso, o autor sugere um maior esforço na análise das interações e dinâmicas dos movimentos sociais de modo a reduzir conclusões fracas ou instáveis.

Seguindo nessa linha, Tilly (1999) destaca a dinâmica relacional intrínseca aos movimentos sociais. Segundo o teórico, eles envolvem a interação contínua entre atores e detentores de poder em reinvindicações que abrangem terceiros e têm como pano de fundo a cidadania. Nesse sentido, Tilly (1999) sublinha que o movimento social não é algo que funciona de maneira independente. Ele requer, pelo menos, três elementos centrais, relacionais e, ao mesmo tempo, distintos em alguma medida: participantes envolvidos em maior ou menor grau com a causa (líderes e colaboradores), detentores de poder para os quais as reivindicações são direcionadas e uma população em nome da qual a ação coletiva se desenvolve. Essa rede básica se torna ainda mais robusta com elementos adicionais, como ativistas contrários, mecanismos de repressão, cidadãos simpáticos à causa, entre outros.

Por conta da extensão e complexidade dessa rede de relações, o estudo sobre movimentos sociais se constitui em um desafio analítico sempre apto a revisões. Para Tilly (1999), definições sobre movimentos sociais não devem ser vistas como verdadeiras ou falsas, e, sim, como mais ou menos úteis para casos específicos. De qualquer forma, uma definição sobre movimentos sociais passa, invariavelmente, pela dimensão causal, ou seja, pelas características constituintes do movimento estudado rumo à análise dos resultados

obtidos. Para isso, faz-se necessário estudar o que Tilly (1999) resume como exibições do movimento social, que pode ter o formado de protestos e manifestações públicas, mas, também pode se constituir em reuniões, criação de colegiados, declarações públicas, coalizões políticas, lobby, petições, entre outros mecanismos.

A força do movimento social, conforme postula Tilly (1999), pode ser analisada a partir de um padrão que envolve quatro critérios: a dignidade (o endosso moral daquela causa), a unidade (identidade comum dos participantes), o número (a robustez do grupo) e, por último, o compromisso (a persistência e resistência naquela atividade). Quando um desses critérios sofre uma queda até se anular, a força do movimento social também zera. Em compensação, o valor baixo de algum desses elementos pode ser compensado pelo crescimento de outro.

Outro aspecto importante registrado pelo autor é a característica acumulativa das ações do movimento social. Uma ação específica e vista isoladamente provavelmente não vai gerar um resultado no sentido de demanda atendida. Mas isso não significa que a ação foi ineficiente ou derrotada, pois ela carrega consigo um efeito de longo prazo, um deles de reforçar a identidade do grupo, deixando clara a existência de um reclamante digno, unificado, numeroso e comprometido com a causa. Essas características inclusive, como discute Tilly (1999), à medida que aumentam tendem a se contradizer já que, para fortalecer esses elementos constituintes, muitas vezes, o movimento social precisa buscar novas coalizões, negociar novas agendas, expandir a atuação, comprometendo ou confundindo suas unidades constituintes mais básicas.

Tilly (1999) também defende um olhar sob outros efeitos dos movimentos sociais, como aqueles que se refletem na vida dos ativistas e na rede que os conectam. A transformação na vida dessas lideranças é um efeito que importa, ainda que não seja um efeito em termos de atendimento a demandas e benefícios coletivos. Esse exemplo demonstra aquilo que Tilly (1999) chama de subprodutos dos movimentos sociais, em outras palavras, resultados periféricos que precisam ser levados em conta. Esses aspectos adjacentes tornam ainda mais complexa a tarefa de rastrear resultados de movimentos sociais porque vão além das demandas explícitas da ação coletiva.

Ao observar a temática dos movimentos sociais enquanto agenda de pesquisa, de fato, observa-se que a ideia a respeito dos efeitos dos movimentos sociais (que também

podemos ver como consequências ou resultados) se ampliou consideravelmente. Bosi, Giugni e Uba (2016) pontuam que a partir do final da década de 1990 é possível observar que esse campo de pesquisa foi remodelado. Dentro dessa mudança, os autores destrincham em três aspectos centrais – pessoal, político e institucional - o que antes era tido como resultado de forma mais ampla.

O primeiro eixo, o de ordem pessoal, se refere a estudos que se concentraram especialmente em explicar os motivos e de que maneira as pessoas participam de movimentos sociais, além de observar também efeitos prolongados na vida de ex-ativistas, incluindo resultados geracionais. Na literatura mais recente sobre esse eixo, Bosi, Giugni e Uba (2016) destacam a ideia de ativistas institucionais (*insider activist*), ou seja, atores que influenciam a ação política de dentro das instituições com base em suas próprias referências anteriores com o ativismo. Por entender que os movimentos sociais buscam mudanças políticas de caráter mais amplo, muitos estudos colocaram os resultados de ordem biográfica como um resultado não intencional demasiadamente localizado. Nesse ponto, os autores tecem uma crítica contundente, alegando que esse tipo de estudo oferece um risco importante de se perder o contexto ao utilizar uma lente muito focada no indivíduo.

Já com relação aos resultados de ordem política, Bosi, Giugni e Uba (2016) explicam que foi essa onda de estudo, localizada no final da década de 1990, que promoveu uma mudança importante na forma de ver a mobilização, destacando, sobretudo, o papel do contexto nessa dinâmica. Elementos relacionados ao contexto, tais como a existência de aliados institucionais, o tipo de regime político, ambiente corporativo e o posicionamento da opinião pública, demonstraram ser condicionantes para os resultados. Vale ressaltar que esse olhar para os fatores externos não desmereceu, de modo algum, as estratégias internas de mobilização dos movimentos sociais. Na verdade, explicam Bosi, Giugni e Uba (2016), esses dois elementos (internos e externos) formam uma dinâmica relacional na qual as táticas dos movimentos podem ser vistas, inclusive, como um elemento condicionado ao contexto. Ainda sobre o contexto, Bosi, Giugni e Uba (2016) destacam que essa perspectiva forçou também uma análise mais apurada sobre o próprio alvo do movimento e sua reação, o que inclui pensar os resultados em termos de capacidade de resposta.

Por último, os resultados de ordem institucional podem ser observados nas mudanças formais, como nas legislações ou na própria estrutura estatal, e também podem ter um aspecto mais informal, como um caráter mais comportamental em regras não escritas. É nesse tipo de análise, segundo Bosi, Giugni e Uba (2016), que é possível observar como a institucionalização dos movimentos sociais facilita a interação e ajuda a obtenção de benefícios coletivos na medida em que os atores se profissionalizam e atuam de forma mais direta com sujeitos políticos envolvidos no processo, tais como partidos políticos, corporações, organizações internacionais, entre outras.

Embora esses três eixos de pesquisa tenham sido, por muito tempo, vistos de forma separada, Bosi, Giugni e Uba (2016) defendem um processo de sinergia entre eles para compreender de que maneira os movimentos sociais podem gerar mudanças pessoais, políticas e institucionais. Os autores reconhecem que a análise segmentada trouxe muitos avanços ao campo de estudo, mas, ponderam que, ao olhar para apenas um eixo, pode-se perder o todo, especialmente nos casos em que um resultado transborda o outro. Daí a necessidade de considerar também o papel do contexto nessa dinâmica.

1.2 Contexto político e modelo de explicação

De forma geral, podemos dizer que os estudos sobre ação coletiva buscam explicar como os movimentos sociais alcançam mudanças políticas. Na maior parte das vezes, porém, o pesquisador descobre que esses resultados não dependem apenas da ação coletiva, mas, sim, de elementos favoráveis das circunstâncias políticas. Amenta et al. (2010) explicam que, por esse motivo, muitos teóricos e muitos estudos não conseguiram responder de forma conclusiva sobre a influência dos movimentos sociais, apontando, de modo geral, que o impacto da ação coletiva está ligado a um período favorável de alinhamento político. Nesse sentido, os autores defendem que os Estados influenciam os movimentos sociais a partir da dinâmica do contexto político, que pode favorecer a ação em alguns momentos e lugares, determinadas formas de organização e linhas de ação, além de certos tipos de identidades políticas em detrimento de outras.

Para olhar o contexto, Amenta e Caren (2004) sugerem considerar os resultados dos movimentos sociais em uma perspectiva de bens coletivos, materiais ou simbólicos, aplicados em diferentes níveis. Em um nível mais amplo, o benefício está localizado em processos políticos, com resultados mais estruturais. A maior parte, porém, está em um

nível mais mediano, com a obtenção de benefícios mais restritos que fluem para um conjunto específico de pessoas. Mas também é possível observar a obtenção de benefícios coletivos localizados em um nível ainda mais restrito, com menor impacto a longo prazo. Nesses casos, podemos colocar os benefícios de ordem simbólica, menos tangível, mas que não deixam de ser um resultado a ser registrado.

Em outro trabalho, Amenta et al. (2010) sugerem que os resultados podem ser organizados em grupos de vantagens e desvantagens. Eles podem ser de ordem material ou estrutural, como a criação de uma política pública, ou podem ser menos palpáveis, como a legitimação de um grupo como referência em um determinado debate. Embora exista diferentes escalas de impactos, o maior tipo será aquele que fornece a um grupo vantagens contínuas sobre os processos políticos, potencializando os retornos para o coletivo. É claro que existem ações coletivas que buscam um resultado compensatório pontual, mas, não é a maioria. Para Amenta et al. (2010), a maior parte delas busca mudanças de caráter continuado, geralmente mudanças na legislação ou em uma política pública.

Considerar os resultados como bens coletivos que podem ser aplicados em diferentes níveis exige o uso de uma lente mais ampliada para observação. Na contribuição de Amenta e Caren (2004), quatro pontos ganham destaque para a compreensão dos impactos dos movimentos sociais, acentuando o grande desafio conceitual, teórico e metodológico. O primeiro deles, mais simples e generalista, defende que a ação coletiva tem um tipo de eficácia em si mesma. Depois, os autores argumentam que algumas estratégias são, de fato, mais eficazes que outras. A título de exemplo, estratégias mais agressivas que procuram substituir o oponente tendem a apresentar baixa eficiência. Ainda nesse ponto, estratégias que aumentam o reconhecimento da causa por atores externos tendem a fortalecer o movimento, tornando a reinvindicação mais clara e aumentando a capacidade de mobilizar participantes.

O contexto político aparece de forma explícita no terceiro argumento de Amenta e Caren (2004). Nesse caso, as influências contextuais, já destacando de antemão a permeabilidade do Estado e as capacidades estatais, geram mais ou menos oportunidades para os movimentos sociais, resultando, portanto, em maior ou menor espaço para mudanças. Em outras palavras, em Estados com grande capacidade de implementar políticas públicas e que apresentam um perfil mais inclusivo, é mais provável que os

movimentos sociais encontrem permeabilidade e acesso para maiores impactos positivos. Esse argumento, porém, deve ser observado com ressalvas diante das dificuldades de operacionalizar elementos do contexto e compará-los. Amenta e Caren (2004) explicam que a tese recebeu críticas porque o contexto político pode possuir um caráter demasiadamente abstrato, já que leva em consideração aspectos históricos das instituições políticas, processo de democratização, características do sistema de representação, nível de centralização do poder, sistema eleitoral, fatores de exclusão, entre tantos outros que compõem essa estrutura política em uma perspectiva mais ampla.

Ainda com o foco sob o contexto político, Amenta et al. (2010) acreditam que os movimentos sociais geram mais resultados específicos e encontram maior dificuldade para influenciarem questões de maior amplitude. A obtenção de influência política em questões estruturais exige não apenas alta mobilização, mas, também, circunstâncias contextuais políticas propícias. Pensando nesse nível mais estrutural, os autores apontam que as principais consequências políticas são a extensão de direitos (de modo geral, práticas democráticas) e a formação de novos partidos políticos. Mas existem outros tipos de resultados, tais como a conquista de benefícios para parte da sociedade, o reforço de identidades coletivas, além do fortalecimento de lutas contra estruturas que não são propriamente estatais.

A análise do contexto político pode ajudar também a entender os casos nos quais os movimentos sociais não conseguem atingir seus objetivos centrais. O que a literatura tradicional considerou como fracasso dos movimentos sociais, ou seja, a falha em atingir seus objetivos, exige uma análise mais apurada na visão de Amenta et al. (2010). Isso porque os movimentos sociais podem obter vantagens substanciais para o coletivo, ainda que suas reivindicações centrais não sejam alcançadas. Em outro sentido, os movimentos também podem gerar reações contrárias, como aumento da repressão, por exemplo.

O último argumento dos autores será, posteriormente, fundamental para se pensar em um modelo explicativo. Nesse ponto, Amenta e Caren (2004) partem da ideia de que a ação coletiva é mediada politicamente para argumentarem que resultados positivos são mais prováveis nas situações nas quais os mesmos resultados também interessam às instituições e aos atores políticos. Isso ocorre porque o apoio institucional a uma causa coletiva pode gerar perda ou ganho de capital simbólico para os atores políticos, inclusive, vale o destaque, em termos eleitorais. Os movimentos sociais podem se beneficiar desse

argumento, se ajustando ao contexto e induzindo atores de posicionamento neutro a se engajarem em uma causa. Em muitos casos, portanto, os pesquisadores descobrem que a influência do movimento social depende de fatores convenientes oriundos das circunstâncias políticas, tais como o alinhamento dos atores políticos envolvidos e o contexto favorável ao debate.

Amenta e Caren (2004) também nos convidam a refletir sobre os motivos pelos quais descobrimos, tantas vezes, que os movimentos sociais geram pouco, ou ainda, nenhuma influência. Tal dificuldade pode estar relacionada a questões circunstanciais específicas sobre as quais a ação coletiva pode encontrar pouca permeabilidade, tais como temas com uma opinião pública muito fortemente contrária, assuntos militares, questões que exigem muitos recursos, entre outros. É preciso registrar que, em muitos casos, haverá forças estatais e não estatais poderosas trabalhando em oposição ao movimento social, principalmente nos casos nos quais há grandes interesses econômicos envolvidos. Uma das grandes dificuldades na análise de movimentos sociais é demonstrar que determinados benefícios coletivos adquiridos não teriam sido conquistados na ausência da atuação de um movimento social. É preciso pensar, como sugerem Amenta et al. (2010), que muitas questões de interesse dos movimentos sociais também o são para outros atores dessa rede dinâmica, atores esses que também podem exercer influência nos resultados.

Sobre a forma como se dá a mobilização, os autores sublinham que não existe uma estratégia que sempre funcionará para os movimentos sociais. Ao invés disso, é preciso pensar em estratégias relativas, que são mais ou menos produtivas em determinado contexto. O formato do protesto (que pode ser para ameaçar ou persuadir) ganhou bastante atenção por ser um modelo que tende a ter uma resposta mais imediata, como um jogo de ação e reação. Em contrapartida, existe uma lacuna de estudos sobre estratégias que tem como base processos mais lentos e difusos. Um exemplo, como registram Amenta et al. (2010), é o apoio a determinado candidato em um cenário eleitoral, uma estratégia que pode ser bastante assertiva e gerar pontos de acesso e influência na política. De outra forma, para garantir novos benefícios, os movimentos sociais precisam buscar ajuda ou apoio complementar de atores estatais, e mais fácil se esses pensarem de forma semelhante. Por outro lado, para que esses atores políticos se engajem, é necessário que eles consigam enxergar, nos movimentos sociais, um canal

facilitador de seus próprios objetivos, como o de fortalecer coalizões eleitorais ou se destacar mediante a opinião pública.

A partir dessas reflexões sobre o contexto político, Amenta et al. (2010) nos oferecem um modelo explicativo que sustenta que os movimentos sociais precisam alterar suas estratégias e formas de ação dependendo do contexto no qual estão inseridos. Elementos como um cenário partidário favorável e a inserção prévia do tema na agenda podem fortalecer uma condição na qual o movimento social tende a ser mais influente.

O modelo de mediação política proposto pelos autores não é o único para o tema. Ao percorrer a trajetória dos debates teórico-analíticos a respeito das interações socioestatais, Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) organizam o arcabouço teórico em quatro modelos de explicação para os efeitos dos movimentos sociais nas políticas públicas. O primeiro modelo, que referencia a dicotomia sucesso e fracasso de Gamson (1990), destaca os efeitos intencionais, observando a eficácia de ações mais agressivas de protestos e ruptura, com maior foco na estrutura de mobilização (organização, liderança e estratégia). Nesse caso, a avaliação paira sobre resultados de caráter político, investigando também se existe maior taxa de sucesso para movimentos sociais mais organizados.

No segundo modelo, o contexto político é incorporado à análise como um elemento que pode favorecer ou prejudicar resultados. Vale sublinhar o importante deslocamento analítico para o cenário externo, com duas categorias pontuadas por Giugni (1998), a opinião pública e a estrutura de oportunidades políticas. A primeira, funciona como uma variável explicativa; ajudando a compor um cenário já propício para as mudanças reivindicadas. No caso da estrutura de oportunidades políticas, Giugni (1998) destaca o sistema de alianças e opositores e as instituições do Estado como dois aspectos que precisam ser observados na relação entre movimentos sociais e seus efeitos. Desse modo, os resultados passam pela construção de alianças fortes e de oposições fracas, bem como as instituições abrem mais ou menos oportunidade de influência, dois aspectos que ajudam a modelar os resultados.

Já no terceiro modelo, Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) explicam que a estrutura de mobilização e o contexto político operam de forma combinada para explicar os resultados. O modelo apresenta avanços ao abandonar a ideia de que os efeitos dos movimentos sociais estão diretamente vinculados à estrutura de mobilização ou às oportunidades

políticas favoráveis. Outra observação importante sobre esse modelo é que o tipo de combinação - entre as dinâmicas do movimento e suas interações com o contexto político - é capaz de mostrar não somente os resultados previstos, mas, também, os não intencionais.

Por último, as autoras trazem o modelo de mediação política defendido por Amenta et al. (2010), modelo este que destaca a interação da estrutura de mobilização com o contexto político. Nesse caso, não existe uma forma organizacional, estratégia ou contexto político específico para produzir determinado resultado, mas, sim, formas de organização e estratégias que são mais ou menos favoráveis em determinados contextos.

O modelo de mediação política se traduz em um esforço de observar não somente os movimentos sociais, mas as suas relações. É por isso que o contexto emerge como um elemento fundamental de análise. É necessário, porém, admitir que analisar o contexto não é uma tarefa fácil. Partindo da literatura internacional e passando pela agenda de pesquisa no âmbito nacional, Abers, Silva e Tatagiba (2018) trazem uma reflexão sobre o contexto político, pontuando problemas sobre a forma como esse elemento foi abordado tanto no Brasil como no exterior. Um dos problemas se concentra na subteorização a respeito da relação entre os movimentos sociais e o contexto político, sobretudo nos casos estudados no Brasil. Outro contratempo, esse importado da literatura internacional, é a tendência de observar o contexto político como um cenário, um ambiente ao qual os movimentos reagem.

Nesse sentido, os autores pontuam que existe uma limitação localizada na ausência da identificação das dimensões do contexto político que realmente importam para os resultados. Eis aqui o desafio "de um lado, propor um modelo teórico que possibilite analisar de forma sistemática e qualificada o contexto político no qual se constituem e atuam os movimentos sociais; de outro lado, retirar o contexto político da condição de cenário, rejeitando a exterioridade como ponto de partida de análise" (Abers, Silva e Tatagiba, 2018, p.17). A proposta dos autores é, portanto, compreender o contexto como o conjunto de atores no qual não apenas adversários e interlocutores fazem parte, mas, também, os próprios movimentos sociais.

Nessa discussão, Abers, Silva e Tatagiba (2018) abordam também as ameaças e oportunidades enquanto fatores preponderantes para o constrangimento ou para o

incentivo de ações dos atores sociais. Os autores salientam que "os movimentos sociais não só aproveitam as oportunidades colocadas pela conjuntura, como, no caso da presença de aliados em posições de poder ou da existência de canais institucionais de acesso aos processos decisórios, também tentam criar oportunidades ao atuarem para alterar o ambiente institucional no qual operam" (Abers, Silva e Tatagiba, 2018, p.112). Muitas vezes, reforçam os autores, os resultados buscados pelos movimentos sociais só podem ser alcançados justamente a partir de um esforço de construção de oportunidades adequadas à causa.

Abers, Silva e Tatagiba (2018) argumentam que os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação utilizando de oportunidades disponíveis, mas, ao mesmo tempo, atuam criando novas chances de acesso de modo a potencializar sua ação. Os autores fazem uma observação analítica importante: oportunidades e constrangimentos para a atuação dos movimentos sociais não podem ser vistos como elementos que compõem um contexto político enquanto um mero cenário onde os atores agem. Movimentos sociais não agem apenas quando surge uma oportunidade ou simplesmente deixam de agir diante de uma ameaça.

Para além das práticas conflituosas, que carregam em si maior visibilidade pública, e dado que os movimentos sociais não agem somente a partir do confronto, Rossi (2015) contribui com o debate nos apresentando o conceito de repertório de estratégia, que ajuda a explicar a dinâmica historicamente enraizada na interação do movimento social com outros atores. O autor considera que para o estudo da interação entre movimento social e um ator político (seja um ator antagonista ou mesmo aliado) é importante considerar que as performances públicas identificadas são apenas parte de um conjunto maior de ações da coletividade na busca de influenciar decisões políticas. Segundo Rossi (2015), até a década de 2000, a teoria focou demasiadamente em táticas conflituosas, negligenciando outras formas de reivindicações e esquecendo da estratégia enquanto um conjunto mais amplo composto por diferentes repertórios de ação em busca de um objetivo.

Como repertório de estratégia, Rossi (2015) considera um conjunto com dimensão histórica e temporal composto por ações dos movimentos sociais em espaços públicos e arenas privadas. Trata-se, portanto, de ver a ação com o produto de uma acumulação de legados históricos e de escolhas percebidas pelos atores como mais ou menos viáveis em determinado momento. Ao longo do tempo, os atores conseguem tomar decisões mais

seguras sobre suas escolhas a partir da avaliação de outros momentos de tomada de decisão, o que permite adaptações das estratégias escolhidas ou sua rejeição consciente.

A partir dessas reflexões, observa-se o debate sobre movimentos sociais no Brasil, que ainda fez emergir um elemento fundamental que ajuda a pensar a relação socioestatal em contexto brasileiro: a participação. É essa literatura que abre caminho também para reflexões sobre o tema no âmbito legislativo.

1.3 O debate sobre Movimentos Sociais no Brasil: a participação como estratégia de atuação

Considerando os movimentos sociais enquanto rede de interações informais estabelecida entre pessoas ou grupos que, em certa medida, compartilham uma identidade (Diane, 1992), a literatura mais recente sobre o tema tratou de deslocar a ação coletiva de um contexto político repressor, onde o Estado ocupa um polo mais negativo (Gurza Lavalle e Szwako, 2015), reconhecendo o uso de outros mecanismos nessa relação socioestatal. No cenário brasileiro, as relações entre Estado e sociedade civil se configuraram nas últimas décadas a partir de "diferentes modalidades de interação com autoridades legislativas, executivas e judiciárias, de modo a ampliar as chances de verem institucionalmente incorporadas suas demandas" (Gurza Lavalle e Szwako, 2015, p.158).

A partir dessa perspectiva, mostrou-se que os atores sociais organizados não ocupam somente as ruas, utilizando cada vez mais outras estratégias e com características bem menos disruptivas. Conhecer o funcionamento das instituições do Estado e usá-las a seu favor, ampliar a interferência em processos decisórios por meio da participação, ocupar cargos públicos, são mecanismos que se mostram cada vez mais estratégicos e que "com toda essa atuação via instituições, não deixam de ser movimentos sociais" (Dowbor, 2019, p.90).

O debate brasileiro contemporâneo sobre movimentos sociais no pós-redemocratização, sobretudo passando pelo tema "participação", pontua um contexto de grandes transformações nas relações socioestatais. Carlos (2019a) explica que, por esse prisma, emerge um enfoque especial no caráter dinâmico das interações em detrimento de uma visão centrada estritamente no Estado ou na sociedade civil como esferas distintas e autônomas. Porém, no âmbito das Teorias dos Movimentos Sociais, faltam instrumentos

conceituais e metodológicos adequados para o estudo das interações socioestatais de modo que explique, segundo Carlos (2019a), tanto sua complexidade como seu caráter multidimensional. Para a autora, "após longo hiato, trazer as instituições políticas de volta à análise das interações sociais consiste em relevante complemento às teorias tradicionais dos movimentos sociais" (Carlos, 2019a, p. 171).

Reconhecer a interdependência mútua entre Estado e sociedade civil, salienta a autora, é fundamental para se pensar na incorporação sistemática das instituições no estudo de movimentos sociais. Dessa maneira, supera-se a perspectiva tradicional que coloca a ação coletiva em modelos dicotômicos, considerando que os movimentos sociais atuam para além de mecanismos conflituosos, utilizando, também, estratégias colaborativas e cooperativas e, portanto, formando alianças, mesmo que temporárias, com o Estado em prol de determinados benefícios. Ainda que muitos movimentos sociais se coloquem como oposição às instituições, vários outros mantém relações muito menos conflituosas com atores políticos.

Na revisão da literatura feita por Abers e Von Büllow (2011), pontua-se que o Estado, nas teorias mais tradicionais que tratam de movimentos sociais foi visto sob dois prismas principais: como inimigo diante do qual se precisa medir forças ou como um ator de pouca relevância. A partir dessa crítica, as autoras propõem fronteiras mais difusas, implicando a não separação rígida entre Estado e sociedade civil e considerando a formação de redes de ação coletiva. Observando o debate a partir da literatura brasileira recente, Abers e Von Büllow (2011) constatam que esta passa pela participação enquanto mecanismo de aproximação entre atores sociais e estatais cuja relação, frequentemente, não se limita aos espaços participativos, se traduzindo, em muitos casos, como uma maior presença de ativistas dentro do próprio Estado.

> Nos últimos anos, grande parte da literatura sobre sociedade civil tem procurado analisar a participação de ativistas em arenas de formulação e implementação de políticas públicas, tais como o orçamento participativo e conselhos gestores. Esse processo de construção de novas arenas participativas tem sido, especialmente no Brasil, um processo intenso de aproximação entre atores sociais e estatais. No entanto, as relações entre movimentos sociais e Estado frequentemente extrapolam esses encontros em espaços decisórios formais. (Abers e Von Büllow, 2011, p.65).

No Brasil, as autoras encontraram dois padrões nas relações entre movimentos sociais e Estado. O primeiro deles, é traduzido nos casos em que ativistas são incorporados ao

aparato estatal a partir de cargos públicos. Nessa situação, os atores coletivos cruzam a fronteira entre Estado e sociedade, utilizando do aparato estatal como mecanismo para dar maior visibilidade às demandas. Essa estratégia, muitas vezes rejeitada sistematicamente pelos próprios movimentos sociais, não deve ser interpretada de forma automática como perda de autonomia ou cooptação, já que não necessariamente implica perda de engajamento. Ao contrário: embora a inserção no Estado traga riscos, esses atores, na maioria das vezes, seguem trabalhando em benefício das demandas sociais anteriormente colocadas.

O segundo padrão é a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução de ativistas dentro e fora do Estado. Nesses casos, grupos da sociedade civil podem criar laços para um trabalho em conjunto, engajando-se em projetos, inclusive, com atores localizados dentro do Estado. Esses casos, segundo Abers e Von Büllow (2011), questionam aquela ideia mais tradicional que observa sempre uma relação conflituosa entre movimentos sociais e Estado.

Os estudos mais recentes sobre movimentos sociais passam, segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), fortemente pelo tema participação, buscando compreender as dinâmicas, processos e resultados de modelos diferentes de inovação democrática e ponderando variáveis importantes de análise, tais como desenho institucional, tradição associativa e vontade política dos governantes. Nesse sentido, os movimentos sociais em contexto brasileiro, sobretudo quando estudados em governos de esquerda, conforme destacam as autoras, não apenas negociam frequentemente com o Estado, mas também agem por dentro das instituições estatais por meio das arenas de participação. Por conta dessa forte característica, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) admitem que os movimentos sociais brasileiros combinam e transformam uma diversidade de estratégias interativas, identificando quatro rotinas comuns de interação entre Estado e sociedade no país: protestos e ação direta, participação institucionalizada, política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia.

Tradicionais na literatura, o uso de protestos e ação direta é uma expressão dos movimentos sociais que demonstra a capacidade de mobilização e de pressão para com os atores estatais. As autoras explicam que esse tipo de ação tem como base o conflito, ou se traduz como estratégia para reestabelecer um processo de negociação.

Como participação institucionalizada, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) consideram a forma de interação marcada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados, com regras pré-definidas. “Arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p.332). Para exemplificar, as autoras citam o formato do orçamento participativo, de conselho de políticas públicas e de conferências.

O que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) chamam de política de proximidade é a forma de interação que acontece por meio de contatos pessoais entre atores sociais e políticos. Nesses casos, os envolvidos utilizam da posição no campo relacional, o que facilita o acesso institucional. Na discussão das autoras, o Legislativo ganha destaque:

> Os militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão (...). A política de proximidade frequentemente tratada como *lobby* ocorre não apenas no Poder Executivo, mas também no Legislativo. Estudos sobre a relação entre movimentos sociais e o Legislativo são raros no Brasil, apesar de que em vários setores de políticas e em diferentes momentos históricos, movimentos sociais atuaram junto a partidos políticos para que leis ou artigos importantes fossem aprovados. (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p.333).

Embora as autoras reconheçam a pouca literatura sobre movimentos sociais e Legislativo no Brasil, elas apontam que a política de proximidade baseada no contato direto é uma estratégia de destaque dessa relação. Com esse recurso, ativistas usam de sua posição como interlocutor reconhecido, capazes de falar diretamente com atores políticos por conta de laços pessoais ou do seu próprio *status*. Por fim, a ocupação de cargos na burocracia é utilizada por movimentos sociais brasileiros como estratégia para avançar em seus objetivos. As autoras destacam que esse tipo de recurso faz parte de contextos nos quais os governos percebem os movimentos sociais como aliados. Nesses cargos, atores ligados aos movimentos sociais encontram maior espaço para debate e criam conexões personalizadas com atores políticos.

Ainda que modesta, a literatura nos mostra estudos empíricos que ajudam a observar rotinas comuns de interação entre o Legislativo e movimentos sociais (para citar alguns: Carone, 2017; Valente e Romano, 2002; Santos, 2012; Silva e Araújo, 2013). De modo geral, podemos dizer que os estudos sobre movimentos sociais, desde suas versões mais tradicionais até as vertentes mais contemporâneas, pontuando a literatura brasileira sobre

o tema, não abordam de forma profunda e específica o contexto legislativo, que apresenta muitas variações e complexidades, mas nos trazem reflexões que ajudam a pensar sobre essa dinâmica. Diante dessa lacuna, vamos buscar uma contribuição a partir dos estudos legislativos que, embora também não destaquem a ação coletiva de movimentos sociais de forma robusta, nos ajudam a compreender essa esfera de poder e sua dinâmica relacional.

Capítulo 2 - Movimentos Sociais e Poder Legislativo

O segundo capítulo deste trabalho se traduz no esforço de pensar a ação coletiva dentro de um contexto específico, o Poder Legislativo. Diante da tímida literatura sobre essa relação socioestatal, buscamos a contribuição dos estudos legislativos para compreender essa esfera de poder e suas dinâmicas. Esse arcabouço teórico traz reflexões importantes sobre a atuação parlamentar, coalizão, estratégias partidárias, regras institucionais e, é claro, a participação social no contexto legislativo.

A literatura nos convida a pensar o Legislativo, e sua relação com os movimentos sociais, de maneira mais ampla, para além da tramitação de projetos de lei, compreendendo que esta é apenas uma maneira de tradução do trabalho parlamentar. Com essas referências, o olhar ganha extensão, sobretudo, alcançando os espaços legislativos de participação, onde atores sociais e políticos se encontram na arena parlamentar e se relacionam em torno de questões específicas. A proposta aqui é trabalhar, em perspectiva teórica, categorias que serão utilizadas posteriormente na etapa de análise empírica.

2.1 A contribuição dos estudos legislativos para entender a ação coletiva no parlamento brasileiro

O Poder Legislativo no Brasil atua, por meio de seus representantes eleitos, recebendo demandas sociais das mais variadas áreas. Os movimentos sociais podem agir em diversos pontos de acesso ao Legislativo, desde a formulação da agenda, passando pelo debate, elaboração de projetos e votação, além de apresentação de denúncias, em processos de investigação e fiscalização, e da própria presença em debates ou mesmo manifestações. Essa relação, porém, é atravessada por variáveis políticas, partidárias, de interesse, para citar somente algumas, que interferem não apenas no processo, mas nos resultados.

A relação entre atores sociais e Poder Legislativo recebeu menor atenção teórica e empírica nos estudos sobre movimentos sociais. Embora os desafios não sejam diferentes de outros estudos a respeito do tema, a instância legislativa apresenta peculiaridades que precisam ser consideradas para um esforço analítico. A literatura desenvolvida nos apresenta reflexões importantes centradas no processo legislativo, ou seja, no processo relacionado às leis (criação, substituição, adição ou supressão de normas). Embora

essencial, ao longo deste trabalho buscamos uma ampliação dessa perspectiva analítica para além da tramitação de projetos legislativos por entender que o aspecto legislativo é apenas uma forma de atuação da instância parlamentar.

Burstein (1999) nos oferece uma boa sugestão para tratar do assunto, a de encontrar apoio na Teoria da Democracia Representativa, defendendo o argumento de que a influência dos movimentos sociais passa por dois aspectos centrais da política democrática: a concorrência eleitoral e a capacidade da instância política. Para Burstein (1999), a tradição teórica dos movimentos sociais negligenciou elementos básicos da democracia representativa que ajudam a compreender a dinâmica relacional. O representante eleito atua no âmbito político democrático buscando ganhar influência com vistas eleitorais. Sendo assim, a possibilidade da reeleição é um elemento forte na condução de mandatos eletivos e mecanismo chave nas decisões de mandatos. No caso do Legislativo, representantes eleitos buscam apoio público com vistas a reeleição, por isso, os movimentos sociais tendem a obter maiores resultados quanto maior for o apoio da opinião pública. Mas a falta de uma resposta mais efetiva pode vir de outra fonte que não somente uma decisão a partir da percepção eleitoral. É nesse ponto que se deve analisar a capacidade institucional, conforme defende o autor.

A dinâmica legislativa conta com outros elementos que interferem no processo. Burstein (1999) discute o lugar dos movimentos sociais nessa rede diante de grupos de interesse poderosos e de partidos políticos. O autor, porém, coloca os movimentos sociais lado a lado com esses outros atores, embora destaque o caráter de marginalidade que os distingue dos outros. Com relação aos partidos políticos, vale destacar que esses possuem um status organizacional e um papel formal no contexto das legislaturas.

Burstein (1999) registra que pouco se estudou sobre esse tema no contexto legislativo. Nesse âmbito, o autor apresenta duas hipóteses para explicar a dificuldade aparente para se exercer influência no Legislativo, ambas apoiadas da Teoria da Representação Democrática. Primeiro, a percepção de que a estrutura legislativa recebe forte influência de grupos mais poderosos, em especial econômicos. Depois, o fato de representantes legislativos levarem em consideração impactos eleitorais. Nesse caso, se a mobilização lutar por uma minoria, é possível que o legislador tenha pouco incentivo para atuar na causa. Para esse tipo de análise, Burstein (1999) sugere estudar não apenas o movimento social, mas também a percepção dos legisladores.

A Teoria da Representação Democrática[2] também oferece, na visão de Burstein (1999), alternativas para se pensar de que modo os movimentos sociais podem influenciar a ação legislativa e uma delas é a mobilização da opinião pública. A pressão popular pode fomentar uma resposta mais clara e rápida da ação legislativa. Ainda assim, sublinha o autor, a análise não pode se restringir ao processo legislativo. É indispensável observar a fase de implementação, embora, em muitos casos, ela não seja de responsabilidade do Legislativo.

Isso acontece porque o processo legislativo não é capaz de garantir, por si só, leis eficazes e que serão colocadas em prática. Assim, o processo legislativo pode resultar em leis vagas, desidratadas ao longo do processo, que concedem muitos critérios aos órgãos executivos (que de fato decidirão sobre sua efetividade), ou, ainda, que a fase de implementação permita que se afaste daquilo que se pretendia. Mas esse tipo de análise não é simples. Quanto mais o contexto for levado em consideração, mais complexa se torna a análise e tal complexidade torna impossível prever quem obterá resultados nessa dinâmica.

Pensar o Legislativo no contexto brasileiro passa pelo conceito de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), amplamente discutido no âmbito dos estudos legislativos. O conceito ajuda a entender o sistema político do Brasil e a própria atuação parlamentar. Com um elevado número de partidos compondo as casas legislativas, o governo (a instância executiva), pode encontrar dificuldade para obter maioria para implementar suas políticas e, diante desse obstáculo, forma coalizões com partidos heterogêneos de modo a garantir apoio majoritário da instância parlamentar. A formação dessa coalizão é complexa e pode envolver vários mecanismos, como acesso a importantes cargos políticos, liberação de emendas orçamentárias, além de acordos dos mais variados.

Essa coalizão, conforme Freitas (2013), exige certa estabilidade, ou seja, uma capacidade de que os atores envolvidos sustentem os acordos firmados. Mas isso não significa que elas são fortes e permanentes. Elas podem se desfazer ao longo de mandatos, reconfigurando-se a partir da influência de outros elementos, e também sofrem mudanças a partir de cada eleição ou reeleição. Além disso, essa coalizão entre Legislativo e Executivo depende não apenas dos partidos políticos ou do ator político de forma

[2] Ver mais sobre Teoria da Representação Democrática em: Pitkin (2006), Santos e Avritzer (2002), Manin (1999), Urbinati (2006) e Miguel (2003).

individual. Ela requer uma negociação mais complexa, com uma face interpartidária (entre os partidos políticos) e outra intrapartidária (com os líderes e os membros que compõem o partido).

Limongi e Figueiredo (2000) refletem sobre como essa coalizão funciona, mostrando empiricamente as altas taxas de aprovação de projetos enviados pelo Executivo ao Congresso Nacional, destacando que a instância executiva na configuração brasileira conta com importantes prerrogativas legislativas, muitas delas exclusivas, e que o governo possui mecanismos para incentivar os partidos a cooperarem com sua agenda de atuação. Além disso, a própria configuração do Congresso Nacional, em especial os privilégios constitucionais do Colégio de Líderes (que reúne os parlamentares que são líderes partidários) contam com incentivos para que os deputados e senadores atuem de determinada maneira, escolhendo, muitas vezes, a cooperação ao invés do conflito. De modo semelhante, Freitas (2013) sugere observar o processo de tramitação das leis para compreender as relações estabelecidas dentro da dinâmica parlamentar.

> Quando o Executivo envia um projeto ao Congresso, apenas se inicia o processo legislativo. No interior das Casas, o projeto passará por comissões onde será avaliado sob a coordenação de um relator – nomeado pela presidência da comissão, com anuência dos líderes partidários. Durante esse processo, novas informações sobre a matéria são produzidas e os parlamentares apresentam os pontos de discordância em relação à proposta original do Executivo. Eventualmente, a sociedade civil se manifestará sobre a temática. Segue-se, então, um intenso processo de barganha. (...) O Legislativo é, então, a arena onde se constrói o consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, sendo esse consenso construído por meio da atuação dos legisladores e emendamento dos projetos. (Freitas, 2013, p.67).

Vale destacar, portanto, que a relação Executivo-Legislativo é atravessada por outros elementos, entre eles, a própria sociedade civil, que muitas vezes atua no Legislativo, o reconhecendo como uma arena de debate e negociação. Ao estudar de que maneira os partidos integram o governo dentro da perspectiva da coalizão, Araújo (2016) destaca que a cooperação entre Executivo e Legislativo se dá juntamente com uma transferência da capacidade para influenciar políticas de governo. Dessa maneira, partidos utilizam da coalizão de forma proativa para agregar suas preferências na formulação e implementação de políticas pública, além de ações de controle.

No Brasil, o cenário partidário oferece incentivos para essa configuração a partir da alta fragmentação partidária, do número elevado de partidos nas Casas Legislativas de modo geral, e da dificuldade de se estabelecer uma maioria sem o uso de mecanismos de

incentivo, como a formação da coalizão. Em uma perspectiva empírica, Araújo (2016) demonstra que não apenas a análise das propostas de leis pode demonstrar os acordos e os processos de controle político, mas também prerrogativas de controle horizontal, muito utilizadas pelo Poder Legislativo, tais como, requerimentos de informação e propostas de fiscalização e controle.

Discutir a coalizão dentro dos estudos legislativos também nos conduz a olhar para a oposição, ou seja, aqueles atores (partidos ou parlamentares individualmente) que não compõem essa base governista. Ao estudar a oposição dentro do Congresso Nacional, Junqueira (2016) argumenta que existe uma visão muito centralizada no ator governamental junto a sua base e aos líderes partidários, deixando de lado a importante atuação do parlamentar na produção legislativa, que pode ser observada concretamente no interior das comissões temáticas e no debate de projetos de lei. O que acontece no Legislativo, de modo geral, segundo a autora, é que as principais comissões e relatorias se concentram em parlamentares governistas, cuja atuação tende a apoiar as propostas do Executivo com base na coalizão formada entre os dois poderes. Mas os parlamentares de oposição encontram espaço para atuar e atuam, segundo Junqueira (2016), seja apresentando emendas aos projetos ou discursando em plenário.

Nesse ponto, cabe dar maior atenção à organização do Legislativo brasileiro em torno das comissões temática, uma estrutura que, embora possa parecer um processo decisório decentralizado, não funciona dessa maneira na prática. Junqueira (2016) argumenta que essa estrutura não favorece a ação da oposição, pois concentra importantes funções (como a presidência do colegiado e a relatoria dos projetos) em atores previamente alinhados ao governo, e destaca o que considera uma fraqueza institucional das comissões parlamentares, traduzida pelo esvaziamento de seus poderes por meio de dois mecanismos: o poder dos líderes partidários na definição de sua composição e a ausência de um poder negativo. Nesse último caso, a autora se refere ao fato de grande parte dos projetos de autoria governamental tramitarem em regime de urgência e, com isso, serem analisados diretamente em plenário pelas comissões, com menos tempo para o debate, restrição de participação da sociedade civil e maior pressão pela aprovação. Diante desse cenário, cabe a oposição usar o discurso em plenário como janela de oportunidade.

A maior parte do arcabouço teórico construído em torno do conceito de presidencialismo de coalização teve como base a relação entre Executivo e Legislativo no contexto

brasileiro em uma perspectiva federal. Levando em consideração a característica federalista do sistema político do país, se faz necessário trazer algumas reflexões sobre essa temática dentro de uma visão subnacional, já que esse cenário pode ser largamente influenciado por conta de características locais.

Dentro dessa reflexão, Abrúcio (2002) afirma que, de modo geral, a esfera estadual no Brasil tem dois traços marcantes, quais sejam, o lugar do governador enquanto principal agente do processo de governo e controles pouco efetivos do poder público a partir da cooptação do Legislativo e do Judiciário, fiscalizadores desse processo. É a formação de uma maioria governista sólida, como defende Abrúcio (2002), o principal mecanismo governista para o controle do processo decisório no âmbito do Estado.

O autor destaca que existem diferenças cruciais no âmbito Federal e nos Estaduais, de modo geral, que precisam ser pontuadas, como o maior fortalecimento do Legislativo Federal frente ao Executivo, e um papel mais tímido nas unidades federativas, o que o autor chama de sistema ultrapresidencialista. Nesse sistema, o chefe do Executivo Estadual torna-se o centro político do processo de governo a partir de recursos que neutralizam a atuação dos outros poderes.

Também nesse cenário local, os partidos tendem a perder um pouco do protagonismo na dinâmica política, o que Abrúcio (2002) interpreta como uma fraqueza das organizações partidárias estaduais enquanto articuladoras de interesses coletivos. Abre-se, portanto, mais espaço para atuações mais individuais dos parlamentares mediante distribuição de recursos e cargos, além de toda uma negociação que se dá no âmbito dos órgãos executivos.

Os estudos legislativos enfatizam, sobretudo, a relação entre Legislativo e Executivo para a dinâmica política e essa relação é essencial para se compreender a própria atuação parlamentar, mas ele não se restringe a essa face. O Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) traz uma visão mais ampla do conceito de coalizão política para além da relação entre legisladores e atores do executivo, oferecendo uma visão mais integral do processo, influenciada fortemente por uma disputa de crenças e ideias. Esse modelo, cuja referência central está no trabalho de Sabatier e Jenkins (1993), enriquece a perspectiva sobre a coalizão ao destacar os atores em seus papeis estratégicos dentro do processo político, organizando-se por meio de coalizões para influenciar decisões de governo das mais

variadas formas, como a alteração de regras institucionais, mudanças na alocação de recursos e nomeações.

Nessa perspectiva, os atores não são exclusivamente políticos-institucionais, pelo contrário. O modelo de coalizão de defesa expande ao máximo o leque de atores possivelmente envolvidos no processo, definindo, na realidade, aquilo que os une: as mesmas crenças e os mesmos interesses de influenciar determinada política pública. O MCD foi pensado justamente para compreender mudanças em políticas públicas no longo prazo. A trajetória dessas mudanças pode ser resultado de perturbações externas, eventos internos e ação dos próprios atores, processos de aprendizagem e, por último, impulsionadas por acordos, na maior parte das vezes, facilitados por organizações intermediárias. Sabatier e Jenkins (1993) explicam que dificilmente a ocorrência de apenas um desses critérios é suficiente para um processo de mudança.

É interessante resgatar que o modelo oferecido por Sabatier e Jenkins (1993) para se pensar a coalizão destaca o papel das arenas de interação como fator importante para influenciar o processo de aprendizagem dos atores envolvidos. Essas arenas, segundo os autores, profissionalizam o debate em torno de um tema e forçam atores membros de perspectivas diversas a participarem e dialogarem, impulsionando as coalizões.

Ainda dentro da reflexão sobre coalizão, Ianoni (2017) defende que esse conceito tem enorme importância explicativa para ajudar a compreender alavancas de ação e decisão política, mas que foi pouco explorado nesse sentido, limitando-se a ideia de presidencialismo de coalizão, que observa as alianças de forma restrita entre Executivo e Legislativo. A partir dessa crítica, Ianoni (2017) propõe considerar a coalizão para além do contexto institucional, observando, por exemplo, as relações de base social e os interesses em disputa para além dos atores políticos. O que o autor sugere, portanto, é integrar uma perspectiva sociopolítica à já conhecida perspectiva institucional. O conceito de coalizão, segundo Ianoni (2017), no âmbito dos estudos legislativos, se tornou reducionista ao considerar somente a sua dimensão institucional, não incorporando todo o universo exógeno que existe nesse contexto.

Apesar disso, o autor reconhece as contribuições deste conceito para se compreender o ambiente legislativo, mas avança no sentido de que este desconhece outros efeitos, entre eles, os da sociedade civil. Dessa maneira, as coalizões de ordem social, oriundas por

exemplo de pressões da opinião pública e da própria atuação de movimentos sociais, também podem funcionar como alavancas para decisões e mudanças políticas. Essa face sociopolítica, no entanto, é difícil de operacionalizar, visto que frequentemente se desenvolve em uma dimensão informal.

Especificamente sobre os estudos legislativos, Ianoni (2017) faz uma crítica importante sobre a tentativa de se medir o sucesso do Executivo no Legislativo por meio do que se chamou de taxa de sucesso, ou seja, aprovação de projetos. Para o autor, esse tipo de análise abstrai todo o contexto mais amplo de debate, não delimita e aprofunda o conteúdo das discussões e, muitas vezes, deixa passar questões substantivas envolvidas nas decisões tomadas no processo (ou na falta de decisões). Apesar da importância desse tipo de análise, ela precisa, portanto, ser qualificada para que se revele sobre as disputas políticas em torno da tramitação de um projeto. Além disso, Ianoni (2017) argumenta que esse tipo de estudo costuma deixar a sociedade de lado, focando apenas nos atores políticos e na burocracia. Para o autor, não é viável desprezar fatores exógenos no processo decisório do poder público, entre eles, os provenientes da sociedade. E para isso, é preciso considerar a coalizão também em sua face sociopolítica.

A decisão no âmbito legislativo, defende o autor, raramente não passa por algum tipo de participação de grupos interessados em uma agenda específica. Atores sociais atuam e podem interferir no processo decisório e isso não acontece apenas em projetos de lei. Ianoni (2017) nos lembra que nem toda decisão política tem o formato de legislação, por isso, é preciso considerar que a atuação de ordem social também está em outros processos do legislativo. Quando projetos de lei tramitam no Legislativo, atores sociais contrários ou favoráveis se mobilizam em torno do processo, seja por meio dos partidos seja por meio de pressão direta aos parlamentares. Dessa maneira, "as forças sociais têm laços tanto com os partidos e parlamentares como também com atores políticos e burocráticos posicionados em postos decisórios relevantes" (IANONI, 2017, p.184). O autor também salienta o caráter dinâmico dessas coalizões, que são impactadas por momentos de crise e podem passar por inúmeros rearranjos.

Essa ideia mais ampla de coalizão, admitindo-se que ela também ocorre entre atores políticos e atores sociais, ajuda a pensar nos movimentos sociais dentro da esfera legislativa. Embora seja reconhecida essa relação socioestatal, o que inclui tanto a aprovação de uma lei específica como a relação de uma política pública com uma

demanda dos movimentos sociais, a relação causa/efeito entre ação e o resultado não é óbvia. No caso da estrutura legislativa, Carone (2017) destaca que, diante desta complexa arena, os movimentos sociais podem desempenhar papeis variados ao longo do processo. Essa interação acontece de diferentes maneiras, desde o reconhecimento dos movimentos sociais como grupo de interesse legítimo para aquelas demandas, apresentação de emendas populares ou projetos de iniciativa popular, ou, ainda, pela presença mais ativa de representantes em espaços de participação, como audiências públicas ou reuniões de comissões temáticas. Carone (2017) sintetiza que, de modo geral, os movimentos sociais encontram dificuldade para atuar dentro da esfera legislativa. Entre os motivos para essa dificuldade, destaca-se a falta de tradição no uso desses repertórios, recursos financeiros limitados e, ainda, o pouco domínio sobre o funcionamento da arena legislativa.

O conceito de repertório, amplamente discutido na literatura sobre movimentos sociais, compreende, de uma maneira bem simplificada, as formas de apresentação de demandas coletivas (TILLY, 1978) que variam ao longo do tempo, acompanhando transformações sociais, culturais, políticas, econômicas e demográficas. O ambiente legislativo apresenta incontáveis maneiras para a apresentação dessas demandas por parte da sociedade civil: exposição de reivindicações em eventos legislativos, atuação por meio de partidos políticos, projetos de iniciativa popular, sensibilização de parlamentares à causa para apresentação de projetos ou para alteração de matérias em tramitação, para além de protestos e manifestações no espaço legislativo. Compreender quais repertórios foram utilizados é importante para observar não apenas a própria mobilização do movimento social, mas, também, qual resposta se obteve da instância parlamentar.

A título de exemplo, ao analisar a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) no Congresso Nacional com foco na mobilização do Consórcio de ONGs feministas, Carone (2018) registrou alguns repertórios que foram utilizados e que nos servem de ilustração da prática da mobilização social. A análise de Carone (2018) tem como referência o processo de tramitação do projeto de lei, mas não se limita a ela. A autora registra uma atuação permanente dos movimentos sociais envolvidos enquanto um grupo de pressão, sempre em processos de negociação junto aos parlamentares.

No momento em que a comissão parlamentar formulava o seu parecer sobre a matéria legislativa, o Consórcio atuou por meio das seguintes estratégias: definição conjunta com a relatora sobre as estratégias de ação ao longo da tramitação do projeto; participação em audiências públicas nos Estados e articulação com redes locais para garantir a presença

dos movimentos nas reuniões, participação no grupo de apoio e assessoria ao trabalho da relatora e atuação conjunta na redação do parecer; apoio na organização de seminários, inclusive com representantes enquanto palestrantes, além de participação em reunião com representante do Executivo para definir conteúdo final do projeto de lei. Carone (2018) registra ainda que o Consórcio composto por Organizações Não Governamentais (ONGs) feminista teve participação ativa em reuniões parlamentares, usou de contato pessoal para negociar pontos divergentes do projeto, além de um destacado trabalho de articulação local com o movimento de mulheres para pressionar parlamentares que discordavam de alguns pontos da proposta. O trabalho empírico demonstra, portanto, que existem muitas maneiras pelas quais os movimentos sociais podem atuar no Legislativo.

É importante destacar, assim como faz Carone (2017), que para além de projetos de iniciativa popular (muitas vezes difíceis por conta do processo de coleta de assinaturas e da burocracia), a tentativa de efetivar reivindicações sociais por meio do Legislativo encontrou apoio na criação de mecanismos de participação instituídos tanto na Constituição Federal quanto nas próprias câmaras legislativas. Dessa forma, além de encontrar espaço para isso, os movimentos sociais passaram a ser reconhecidos como atores legítimos para atuar nesse processo por meio da participação.

Se é verdade que existe uma variedade de maneiras por meio da qual os movimentos sociais podem agir em busca de benefícios coletivos dentro da dinâmica parlamentar, por outro lado, o ator político dispõe de ferramentas de mobilização, inclusive para além de propor legislações, como promover audiências públicas, eventos de conscientização, atuar como mediador junto ao Executivo, entre outras. Em contrapartida, também é preciso admitir os aspectos limitadores do Legislativo, tais como, a composição geral do parlamento, a estrutura política, questões de ordem ideológica, além de restrições constitucionais. De forma mais detalhada, abordaremos três elementos que ajudam a observar a relação socioestatal sobre a qual estamos nos debruçando: atores políticos, arenas de interação e tramitação de matérias legislativas.

2.2 Atores políticos: posicionamento político-ideológico e protagonismo parlamentar

Se por um lado a Teoria dos Movimentos Sociais ofereceu ferramentas para compreender melhor os atores sociais, por outro, os estudos legislativos ajudam a amadurecer a análise sobre os atores políticos. No caso da organização legislativa, os partidos políticos são

estruturas chaves, visto que é por meio deles que parlamentares montam suas coalizões e oposições, e eles precisam ser levados em consideração. De acordo com Piccio (2016), os movimentos sociais podem ampliar sua atuação por meio dos partidos políticos, uma perspectiva que foi deixada de lado muitas vezes na literatura convencional sobre o tema.

Piccio (2016) explica que a relação entre os movimentos sociais e os partidos políticos se dá de forma bem diferente, desde uma atuação em conjunto para um objetivo em comum, até em contextos nos quais atores sociais organizados e partidos políticos se chocam. A autora destaca que essa relação demonstra a heterogeneidade dos movimentos sociais pois, dentro deles, não é difícil perceber que existem grupos que se recusam ao envolvimento partidário enquanto outros são mais favoráveis a uma relação mais estreita. Isso ocorre porque, de forma geral, os partidos tendem a ser vistos pelos próprios movimentos sociais como estruturas isoladas, hierárquicas e, por vezes, desatentas às mudanças sociais. Apesar disso, os partidos políticos desempenham um papel importante para os resultados no contexto político, papel esse que não pode ser reduzido ou ignorado.

Por isso, Piccio (2016) defende que olhar para os partidos políticos ajuda a estabelecer uma conexão causal mais robusta sobre os efeitos dos movimentos sociais nas políticas públicas. Isso acontece porque os partidos se constituem como barreira fundamental para que as demandas dos movimentos sociais tenham acesso ao ambiente institucional. Campo de pesquisa pouco estudado, as relações dos movimentos sociais com partidos políticos podem dizer muito sobre a influência do primeiro nas políticas públicas na medida em que os partidos já se constituem naturalmente como canal legítimo de representação política, instrumento de mediação dos cidadãos e o Estado. Essa interação, conforme Piccio (2016), se dá em especial a partir de três aspectos centrais: vulnerabilidade eleitoral, envolvimento cumulativo e coerência de identidade.

O primeiro deles, a vulnerabilidade eleitoral, diz respeito a lógica de que os atores envolvidos nesse processo vão empregar estratégias viáveis para a manutenção e a sobrevivência de suas organizações, ou seja, a busca pelo apoio eleitoral. Além disso, a participação em atividades partidárias e em movimentos sociais é considerada pela autora cumulativa e não substitutiva, se constituindo como o segundo aspecto da relação. Em outras palavras, membros do partido podem se engajar em atividades de movimento social e isso acontece, em especial, em temas de grande repercussão. Por fim, a relação entre movimento social e partido político tem como base uma mínima sobreposição de identidade, uma coerência. O raciocínio por trás é simples: é mais provável que o partido

político seja aberto a movimentos que possuem questões ideológicas correspondentes e cujos temas não contradizem seus próprios interesses tradicionais. Em resumo, Piccio (2016) argumenta que a relação partidária pode maximizar uma agenda social, aumentando a possibilidade de que as demandas ganhem atenção e se institucionalizem.

Por outra direção, a autora argumenta que os movimentos sociais geram impactos nos partidos políticos, em especial sob duas perspectivas, a do discurso e a da organização. No primeiro caso, os partidos incorporam temas que fazem parte da agenda dos movimentos sociais. E isso se dá de várias maneiras, desde o discurso de algum representante partidário até de forma ainda mais institucional, por meio de manifestos e posicionamentos oficiais. Com relação ao impacto organizacional, ele pode ser observado na formação de comitês ou grupos de trabalho internos nos quais se estabelece relações com grupos de movimentos sociais.

Por fim, embora a relação do movimento social com partidos políticos raramente seja um objetivo ou o resultado principal, Piccio (2016) sublinha que, na prática, os partidos políticos se organizam em tornos de temas mobilizados pelos movimentos sociais, inserindo-se na arena institucional de debate. Ganhar espaço nessa agenda é uma estratégia para que as demandas dos movimentos sociais sejam ouvidas e ganhem repercussão, podendo refletir, inclusive, em resultados mais amplos e de longo prazo. Mas essa relação, destaca a autora, foi pouco teorizada em termos analíticos, e, quando observada, tradicionalmente se limitou ao envolvimento de partidos de esquerda por esses estarem mais inclinados ao apoio de demandas oriundas de movimentos sociais.

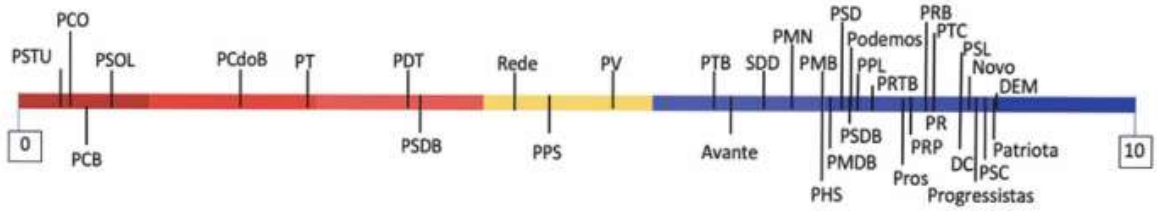
Seguindo esse fio condutor, somos levados a refletir também sobre a ideologia político-partidária como elemento importante na observação da interação socioestatal. A literatura sobre o tema se concentrou mais no comportamento eleitoral e legislativo do que na ideologia dos partidos brasileiros, conforme explicam Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), enquanto fator preponderante para caracterizar legendas partidárias, o que trouxe à tona elementos relacionados ao personalismo eleitoral. De acordo com os autores, os marcos que por muito tempo predominaram no quadro político brasileiro – campanhas personalistas, financiamento eleitoral privado, alta fragmentação, para citar somente alguns – ofuscou bases importantes a respeito dos partidos políticos.

Com isso, a forma de classificação dos partidos tendo como base sua ideologia depende de estratégias específicas, que podem enveredar pelo programa de cada partido, o comportamento dos atores políticos, a percepção deles, entre outros aspectos.

A importância de olhar para os partidos políticos utilizando como filtro a ideologia partidária se justifica porque esta "estrutura a comunicação e a captação de interesse disperso ao longo do tempo e do espaço" (Bolognesi, Ribeiro e Codato, 2023, p.3). Esse aspecto, defendem os autores, também possibilita que façamos comparações, observando mudanças nas preferências, correntes de polarização, entre outros elementos. Essa categorização, porém, tornou-se mais e mais complexa, não podendo se limitar a categorização de direita e esquerda com base apenas em uma agenda social.

Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023) propõem, então, uma atualização na constelação partidária brasileira, a partir da visão de especialistas, tendo como base o posicionamento ideológico, categoria sempre sujeita a mudanças e revisões devido a processos de rearranjos do sistema, dado que "os partidos políticos não são organizações congeladas no tempo" (Bolognesi, Ribeiro e Codato, 2023, p.20).

Figura 3 - Atualização de classificação dos partidos brasileiros segundo



Fonte: Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

De fato, os partidos políticos podem dizer bastante – mas não tudo – sobre a atuação legislativa. Santos (2012) estuda o comportamento parlamentar e destaca que a filiação partidária é uma variável importante para explicar os motivos pelos quais determinado parlamentar se comportou de certa maneira diante de um assunto específico. No estudo desenvolvido pelo autor, no entanto, a filiação partidária não é o único elemento que

interfere no comportamento parlamentar. A ideologia individual e o lobby de grupos de interesses aparecem como fatores que interferem ativamente na tomada de decisão. Isso acontece porque, segundo o autor, o comportamento parlamentar leva em consideração um custo político que vai além da questão partidária. Além disso, a composição partidária ajuda o analista a observar a relação entre o Poder Legislativo e Poder Executivo de modo geral (o tamanho da base governista ou as trocas simbólicas que são feitas a partir dessa relação), um aspecto que pode gerar efeitos nos resultados.

Santos (2012) traz um outro ingrediente importante para a discussão, que são as "regras do jogo", em outras palavras, as estratégias regimentais. A forma de votação (simbólica ou nominal), o momento do processo legislativo (se a votação é pelo mérito da matéria ou pela constitucionalidade, por exemplo) e o regime de tramitação (se ordinário ou em urgência) são algumas das questões normativas que podem influenciar o comportamento parlamentar, superando as questões partidárias.

Nesse sentido, os partidos políticos são vistos aqui como estruturas mais amplas em torno das quais o Legislativo se organiza. Mas essa estrutura isolada não mostra quem são os atores políticos. É preciso, portanto, combinar essa perspectiva com uma lente mais focada no ator legislativo, ajudando a compor aquilo que estamos chamando de perfil parlamentar. Diferente da instância Executiva, que possui um perfil mais definido de gestão, o Legislativo pode apresentar uma composição muito mais tensionada. No contexto brasileiro, na esfera federal (Congresso Nacional), estadual (Assembleias Legislativas) e municipal (Câmaras de Vereadores), a instância legislativa é formada por uma composição de representantes eleitos e, definitivamente, o perfil desses legisladores é algo que importa na análise da atuação legislativa. Ao abordar o perfil, portanto, não estamos falando apenas da filiação partidária, embora essa seja um indicativo, mas do lugar que esse ator político ocupa no debate de determinado tema combinado com sua posição dentro da estrutura legislativa. O perfil do legislador pode influenciar a dinâmica de atuação dos movimentos sociais, restringido ou favorecendo a participação, além de seu posicionamento durante a tramitação de alguma matéria.

Reconhecida a dificuldade de articular variáveis que deem conta de descrever a atividade parlamentar e alcançar a complexidade do jogo político, Silva e Araújo (2013) constroem um debate em torno da atuação dos parlamentares na arena legislativa com foco no lugar desse ator institucionalizado na construção da agenda política no âmbito parlamentar, bem como na atividade primária de formulação de leis.

Nesse contexto, os autores identificam deputados que desempenham um papel de protagonismo, independente de vínculo partidário, em determinados processos, em especial na articulação sobre matérias em debates e na tradução dessa articulação em leis. Esses parlamentares são denominados, no trabalho desenvolvido por Silva e Araújo (2013) no Congresso Nacional, de *agenda holders*. O conceito descreve aquele parlamentar que se constitui como ator político relevante em determinada discussão, estando a frente do processo, centralizando negociações, relatando a matéria em questão e servindo de um ponto de referência para grupos organizados ou para o próprio governo.

Dessa maneira, os autores demonstram que é preciso olhar o parlamentar enquanto ator político dentro da arena legislativa para além do esquema dicotômico de apoio ou oposição a matérias governamentais frente a uma parte da literatura acadêmica que se concentrou demasiadamente nessa centralidade do Executivo nos processos legislativos, tendo como base a coalizão. Silva e Araújo (2013) chamam a atenção, portanto, para a ineficácia ao se julgar a atuação parlamentar apenas por uma variável isolada, como o quantitativo de leis de sua autoria formal, por exemplo. Isso porque a atuação parlamentar se desenvolve em diferentes processos para além da apresentação de um projeto de lei e os deputados possuem uma variedade de mecanismos para atuar em seus mandados. O parlamentar pode obter ganhos políticos na articulação em torno de projetos que não são de sua autoria, desempenhando o papel de relator ou mesmo quando é considerado especialista no tema.

O conceito de *agenda holder* ajuda a observar o papel do próprio Legislativo para além da simples ideia de um poder que recebe e aprova matérias do governo. Os autores pontuam estratégias usadas de maneira individual ou combinadas no âmbito do *agenda holder*, com destaque para a apropriação da agenda, que ocorre quando o ator político adquire o protagonismo sobre aquele projeto ou tema em debate, impulsionando inclusive sua carreira política a partir de um tema de maior repercussão. Essa apropriação também pode acontecer em sentido contrário, ou seja, quando o Executivo se apropria de um projeto ou tema já em pauta no Legislativo.

A pesquisa de Silva e Araújo (2013), inclusive, destaca que essa dinâmica é característica do debate em torno de grandes temas e pontua alguns elementos que foram essenciais para o protagonismo parlamentar nos casos analisados: biografia do deputado, especialização (direcionamento do mandato para determinados temas), histórico de mandatos e a capacidade de negociação. A pesquisa também mostrou que as comissões

parlamentares se constituem em área privilegiadas para a atuação desses parlamentares enquanto *agenda holder* não apenas pela discussão do tema de maneira centralizada, mas pela realização de audiências públicas com a participação de outros setores envolvidos no tema em pauta, demonstrando que a negociação política não está limitada ao Executivo e ao Legislativo.

Vale salientar duas características importantes quanto a posição de *agenda holder*: não é uma função neutra, nem fixa. Esse protagonismo oscila entre os parlamentares em um jogo político complexo que leva em conta uma série de elementos. Por último, esse protagonismo, segundo Silva e Araújo (2013), agrega capital político ao parlamentar, ajudando a consolidar a carreira, dando maior visibilidade e fortalecendo a identidade política.

Uma das maneiras de se observar esses detalhes a respeito da relação socioestatal entre movimentos sociais e atores políticos no Legislativo é o estudo dos espaços legislativos de participação.

2.3 Espaços Legislativos de Participação: onde atores sociais e atores políticos interagem

O Poder Legislativo é, de fato, um lugar legítimo para receber demandas oriundas da sociedade e é muito comum que isso aconteça de forma institucionalizada, em espaços de participação, tais como audiências públicas, reuniões de trabalho de colegiados específicos, entre outras formas de participação. Esse tipo de espaço é um elemento importante da dinâmica parlamentar porque é capaz de mostrar como as relações se desenvolveram em torno de um tema, a quem foi priorizada a participação, de que modo os atores foram ouvidos e quais foram as deliberações a partir desse debate. Dessa maneira, ao estudar a relação entre movimentos sociais e instância legislativa, a participação ocupa um lugar de destaque e é fundamental que se observe os espaços legislativos voltados para a participação de atores sociais.

A literatura sobre o tema no âmbito da Ciência Política já conectou fortemente a participação e a representação política. Dagnino, Olivera e Panfichi (2006), por exemplo, colocam a participação em um lugar de centralidade ao refletir sobre um projeto democrático-participativo. Nesse modelo, ela assume um papel central na política, sendo o instrumento da construção de maior igualdade por contribuir para a formulação de políticas públicas que condizem com as necessidades e os anseios da sociedade civil.

Assim, a própria democracia passa a ser vista como um sistema que possibilita a intervenção dos cidadãos nas decisões públicas, atribuindo, ainda, à sociedade civil um papel de fiscalização e vigilância.

Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) enxergam a participação como um compartilhamento do poder decisório, antes concentrado apenas nas mãos do Estado, com a sociedade civil visando ações mais eficazes e em consonância com o interesse público. Esse entendimento vai além da ideia de participação como simples consulta pública. Vale acrescentar que a participação, dentro dessa acepção, está diretamente ligada a um controle social, que atua com o objetivo de tornar a sociedade civil uma instância verdadeiramente fiscalizadora do Estado.

Para que a participação aconteça, assim como é compreendida neste contexto, depende-se da existência de espaços públicos que propiciem conflito, negociação, debate e deliberação. Esses espaços assumem um papel fundamental, pois são a possibilidade de implementação da efetiva participação. Eles permitem o reconhecimento e dão voz a atores sociais e temas, não mais monopolizados pelo Estado, mostrando também a heterogeneidade e a pluralidade social e política existente.

No Brasil, a Constituição de 1988 permitiu o estabelecimento de novos modelos de organização da estrutura política e social das administrações públicas, incentivando a organização da própria sociedade civil e atendendo à reivindicação de participação dos atores sociais na gestão e no controle. A partir desse marco legal, observamos a emergência de espaços – as Instituições Participativas (IPs) - destinados a encurtar as distâncias entre sociedade civil e poder público.

Para Wampler (2011) o objetivo principal das IPs é melhorar a qualidade do serviço público. Alguns espaços podem apresentar um caráter maior de fiscalização, buscando aumentar a probabilidade de que recursos sejam usados em determinadas políticas; outros podem ter um cunho propositivo, ou seja, identificando tipos e programas mais desejados e benéficos para os cidadãos. O interessante das IPs, de acordo com Wampler (2011), é que elas ligam movimentos sociais e lideranças comunitárias em um processo contínuo. Elas se tornaram, em muitas experiências, um canal efetivo de compartilhar problemas e estabelecer laços entre cidadãos que vivem a mesma realidade. Vale dizer que existe grande desconfiança sobre a capacidade desses espaços de participação serem efetivos e, além disso, mensurar resultados também se apresenta como um desafio metodológico.

Para Wampler (2011), medir e avaliar os impactos das IPs é um empreendimento complicado por conta das inúmeras variáveis que perpassam esses espaços, entre elas as regras de funcionamento, o perfil dos participantes, os recursos disponíveis, a qualidade da participação, entre outras. O autor salienta, por exemplo, que é muito difícil estabelecer uma ligação direta entre a tomada de decisão nas IPs e mudanças nas políticas públicas. Além disso, os resultados possíveis também formam um conjunto abrangente. As IPs podem fomentar mudanças na deliberação, melhorias no bem-estar social, alterações nas políticas públicas adotadas, aumento da capacidade de negociação das autoridades e dos cidadãos, bem como nenhuma mudança.

No âmbito legislativo, esses espaços de participação se traduzem em audiências públicas, reuniões de colegiados com participação social, seminários temáticos, fóruns, entre outros formatos que aqui resumimos na denominação "espaços legislativos de participação". Tais espaços são institucionalizados, previstos em Constituição Estadual e em Regimentos Internos, normas que regulamentam a atividade da Casa Legislativa. Em alguns casos, o parlamento pode, inclusive, ser obrigado a realizar audiência públicas. Isso significa que esses espaços institucionalizados são lugares legítimos para a apresentação e a discussão de demandas, apresentando-se como um canal importante por meio do qual acontece a relação socioestatal.

Esse elemento analítico foi amplamente abordado em uma oportunidade de pesquisa anterior. Nela, Zorzal (2015) enxerga os espaços de participação como centrais para compreender a dinâmica da relação entre atores sociais e políticos no âmbito do Legislativo subnacional. Analisar o padrão de participação, os fatores que interferem nesse espaço, além de compreender de que maneira a sociedade civil se faz representada são elementos fundamentais de análise. Vale resgatar alguns resultados obtidos nesse estudo sobre a efetividade da participação em audiências públicas realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo para discutir o projeto de lei do orçamento nos anos de 2007 a 2014. Nessa oportunidade, dados interessantes sobre o padrão de participação do Poder Legislativo capixaba (baixo e disperso), fatores exógenos que interferem nos espaços, bem como uma sociedade civil incipiente para o debate, mostrou-se uma combinação de resultados que interferiram em uma participação mais efetiva.

A pesquisa considerou múltiplas variáveis de análise, como o perfil dos participantes, o perfil dos deputados, o espaço de participação (audiências públicas), a relação entre o poder Executivo e o Legislativo (coalizão), além da própria matéria legislativa, com

destaque para as emendas parlamentares apresentadas ao projeto em tramitação. O estudo apontou para uma baixa institucionalização das audiências públicas; o favorecimento de determinados municípios como sede da audiência pública seguindo uma lógica eleitoral, resultando em uma sub-representação de parte do Estado; condições desiguais de debate para os participantes; baixa presença de representantes da sociedade civil; além de pouca influência das audiências públicas no texto final do projeto aprovado pela Casa.

Dessa maneira, o espaço legislativo de participação social também se constitui um elemento contextual importante para se analisar a relação entre Legislativo e movimentos sociais, inclusive para apontar aspectos relacionados aos outros elementos contextuais aqui abordados, bem como os pontos de intersecção e transbordamento entre eles. Um exemplo claro está no cenário construído a partir dessa pesquisa anterior (Zorzal, 2015), que demonstrou que o Parlamento Estadual, no caso do Espírito Santo, embora se constitua de fato em um lugar de participação social por meio de audiências públicas institucionalizadas, apresenta fragilidades que apontam para uma assimetria de poder entre aqueles que participam.

Os espaços de participação também receberam destaque no estudo de Pereira (2013) sobre o novo Código Florestal Brasileiro, legislação promulgada em 2012 após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional. Ao analisar todas as fases de tramitação da proposta, a autora deu especial atenção aos espaços de participação, nesse caso, audiências públicas, e observou a atuação de lideranças, as estratégias determinantes para os resultados, bem como os conflitos e decisões tomadas visando a obtenção de recompensas eleitorais.

No estudo desenvolvido por Pereira (2013), dezenas de audiências públicas foram realizadas para debater o tema em questão, inclusive reuniões externas. A autora encontrou um padrão de perfil dos participantes que apontou uma presença quatro vezes maior de produtores rurais do que de representantes do setor ambiental, uma característica diretamente relacionada com o perfil dos parlamentares envolvidos no debate.

Nesse caso, apesar dos movimentos sociais atuarem de forma ativa para levar suas demandas com o objetivo de sensibilizar os parlamentares sobre o tema, a pesquisa aponta que o perfil dos legisladores (maioria ruralista em detrimento do perfil ambientalista) foi determinante para os resultados. Tal referência mostra que não basta ver apenas o processo legislativo ou dedicar um olhar restritivo na atuação dos movimentos sociais no parlamento. Embora as audiências tenham se constituído como um instrumento essencial

para o trabalho parlamentar enquanto método de aquisição de conhecimento, houve uma diferença expressiva na participação de representantes divididos em dois lados antagônicos (ruralistas e ambientalistas). Para além da atuação dos movimentos sociais nos espaços de participação do Legislativo, Pereira (2013) destaca que a formação de coalizões, recompensas eleitorais, o uso de estratégias regimentais e recursos institucionais foram alguns dos elementos que pautaram o processo de tramitação da peça legislativa e seu resultado final, demonstrando que a mobilização legislativa não se limita ao processo legislativo.

2.4 Mobilização legislativa para além da tramitação de projetos de lei

É comum que pesquisas a respeito do Poder Legislativo se debrucem sobre o processo de tramitação de propostas legislativas e, de fato, esse processo pode ser fonte de muitas constatações importantes. No entanto, é preciso observar essa dinâmica de forma mais ampliada. Algumas perguntas podem ajudar a nortear as reflexões: É possível afirmar que, não constando um projeto de lei sobre determinado tema, este mesmo tema não entrou na agenda legislativa? A não aprovação de determinado projeto de lei significa uma fraca atuação do Legislativo? Em contrapartida, sua aprovação, aponta uma forte atuação parlamentar?

Analisar a tramitação de matérias legislativas é, de fato, uma maneira de se observar a atuação parlamentar a respeito de um tema e compreender, por meio de uma visão mais ampla, a atuação de movimentos sociais em busca de resultados em termos de uma legislação. Banaszak e Whitesell (2017) explicam que a influência dos movimentos sociais no processo legislativo pode ser variável dependendo da fase observada. As autoras contribuem com o debate organizando o processo em cinco etapas: definição da agenda, formulação de políticas, políticas de legitimação, implementação da política e avaliação. De modo geral, sublinham as autoras, os movimentos sociais costumam obter acesso à definição da agenda, fase na qual aqueles que buscam mudanças atuam para conscientizar os atores políticos sobre a importância da causa.

Após a sensibilização para a causa, as autoras destacam que a segunda e a terceira fase (formulação de políticas e políticas de legitimação) também são acessíveis aos movimentos sociais, inclusive exigindo deles mobilização para apoio popular e informações para a redação de projetos, visto que são etapas conduzidas dentro das legislaturas. Já as etapas de implementação da política e avaliação são geridas pela

burocracia estatal de caráter executivo. Esta possui alguma margem de manobra diante de uma nova legislação. Daí conclui-se que o esforço de observar os movimentos sociais e seus resultados a partir da instância legislativa não pode se restringir a uma ou outra etapa do processo.

Soule e King (2006) apontam a fragilidade de tentar ver os impactos dos movimentos sociais em determinada política pública levando em consideração apenas a adoção ou não de determinada política específica em certo momento. A crítica dos autores a essa perspectiva é que ela põe foco no estágio final e mais visível do processo de formulação de políticas, mascarando a ação coletiva nos outros pontos do sistema.

Do ponto de vista metodológico e operacional, Soule e King (2006) até compreendem tal perspectiva, mas salientam que ela diz pouco sobre quais fatores realmente interferem na decisão final sobre uma política. Em outras palavras, eles argumentam que a aprovação final de um projeto de lei conta apenas uma parte da história, exigindo uma abordagem mais sutil para esse tipo de estudo. Nessa proposta, os autores sugerem que o pesquisador observe desde a introdução do tema em pauta, antes mesmo de se tornar uma proposta legislativa, até o final da tramitação, transformando-se ou não em uma legislação de fato, partindo do ponto inicial que os fatores que influenciam as mudanças políticas podem operar de maneira diferente em várias fases do processo.

Nesse sentido, estágios iniciais do processo tendem a oferecer um acesso mais simplificado, com menos regras. Um projeto de lei, por exemplo, pode ser apresentado apenas por um único parlamentar. Em contrapartida, sua tramitação e votação depende de um apoiamento maior e passa por regras mais rígidas. Soule e King (2006) destacam, portanto, uma característica central do processo político dentro do Legislativo que condiciona esse efeito: as regras ficam mais rígidas ao longo do processo, exigindo maior mobilização e negociação.

Os movimentos sociais precisam, portanto, de acumular mais recursos conforme o processo legislativo avança. Além disso, os legisladores, a cada etapa do processo, se deparam com um custo político e consequências potenciais de seu posicionamento, o que também interfere em suas decisões. Apresentar um projeto de lei, portanto, pode ser uma decisão simples e pouco custosa, até mesmo estratégica para apaziguar parte do eleitorado. A medida que essa tramitação avança, os custos políticos podem aumentar, exigindo maior mobilização em busca de mais apoio legislativo. Isso explica porque parte

da literatura sobre movimentos sociais considerou que eles têm maiores chances de influenciar as etapas iniciais do processo, como a inserção do tema na agenda legislativa, o enquadramento de questões e o debate inicial, por exemplo.

Brinks, Levitsky e Murillo (2019) também nos ajudam a pensar o papel da instituição formal (aqui entendida como legislação sancionada) dentro dessa dinâmica. Para começar, os autores consideram uma instituição forte aquelas regras que definem os atores e seus papéis, que são claras ao permitir ou proibir determinado comportamento e, por fim, que definem consequências para o não cumprimento da norma.

Os autores salientam que a análise de uma norma não pode se restringir ao texto, pois uma lei pode ser significativa no papel e falhar de maneiras distintas na sua aplicabilidade. Uma maneira pela qual a legislação falha é pela sua não-conformidade. Isso ocorre quando a regra é ignorada, o que, por sua vez, acontece por dois principais motivos, uma decisão da autoridade de não fazer a lei ser cumprida ou sua própria incapacidade de fazê-la. No primeiro caso, o próprio aparato estatal escolhe não se esforçar para que a lei seja cumprida. Isso pode ser visto, em especial, nos casos de leis, criadas com o intuito de publicitar determinado posicionamento, mas que, na prática, não provocam grandes mudanças. Os autores falam também de uma aplicação seletiva, que ocorre quando o aparato estatal se engaja para aplicar a legislação para determinados indivíduos em detrimento de outros, levando em consideração laços pessoais, regionalidade, classe, etnia ou partidarismo. A aplicação seletiva também pode ser facilitada por regras ambíguas que acabam por permitir uma discricionariedade na sua aplicação. Mas existem também casos nos quais, embora o governo queira, ele não possui meios para fazer uma regra ser cumprida. Isso pode ocorrer por falta de estrutura executiva ou pouca capacidade fiscalizadora. Dessa forma, a aplicação seletiva pode ser uma vontade política em alguns casos, mas pode ser resultado de um processo de priorização de recursos, entre eles, financeiros e humanos. Nessa conta também entra outro fator: a cooperação da sociedade ou, em contraposição, sua resistência. A cooperação ativa exige menos esforço estatal, enquanto que a resistência pode gerar não conformidade mesmo para um Estado com estrutura executiva.

Um fator importante que interfere nessa questão legislativa, segundo Brinks, Levitsky e Murillo (2019), é a instabilidade institucional, aqui entendida como taxas altas de mudanças no campo político. Um cenário instável tende a incapacitar atores políticos, ampliando a fraqueza das regras. As coalizões também entram nessa dinâmica, já que

mudanças de coalizões também fortalecem essa dinâmica porque, em tese, aquele que cria as regras podem ser substituídos posteriormente, quando tais regras precisam de força para serem sustentadas.

É preciso entender que o processo legislativo e leis resultantes, muitas vezes, exercem uma função estratégica que não pode ser deixada de lado. Ainda que não sejam postas em práticas ou que, mesmo sendo praticadas gerem pouco efeito, elas podem resultar em um ganho de capital político para as autoridades envolvidas nesse processo, trazendo prestígio político, aumentando uma percepção positiva por parte do eleitorado, agradando determinados setores, ou, ainda, destacando governos locais em um cenário mais amplo. O contrário também é verdade: normas fracas podem ser criadas para evitar um custo político. Um dos exemplos sublinhados por Brinks, Levitsky e Murillo (2019) são as leis relacionadas ao aborto legal na América do Sul. Em vários países, e o Brasil é um deles, embora a legislação garanta o abordo legal em determinadas situações, o Estado não promoveu estrutura adequada para que o direito fosse acessível. E a pressão de setores religiosos é um dos motivos, como sublinham os autores.

Vale destacar que, em alguns casos, a diferença entre o que está previsto e o que acontece de fato se dá porque a elaboração da lei e a sua execução ocorrem em esferas diferentes. É o que Brinks, Levitsky e Murillo (2019) pontuam como uma disjunção entre quem elabora e quem executa as leis. Dessa maneira, a instância legislativa até pode ter a intenção de produzir uma mudança real, mas o Executivo não as coloca em prática. Essa disjunção entre Legislativo e Executivo fica ainda mais forte em democracias marcadas por grande desigualdade socioeconômica. Quando o ônus da aplicação de uma determinada legislação vai recair sob classes mais altas ou grandes corporações, esses possuem recursos para atuar na dinâmica política, seja fazendo lobby ou, ainda, utilizando de práticas escusas para evitar estruturas de imposição.

Para análise da produção legislativa, Rodrigues e Mazzilli (2022) oferecem uma classificação com relação a valência das matérias, categorizando propostas em valência positiva, negativa ou neutra. Essa classificação ajuda localizar a produção legislativa também com relação a movimentos sociais, correlacionando projetos de lei a demandas da coletividade. Assim, quando o conteúdo da proposição busca a ampliação de direitos de uma população específica, os autores consideram de valência positiva. Por outro lado, quando a matéria legislativa se opõe às demandas sociais da coletividade ou restringe direitos estabelecidos, os autores tratam como valência negativa. E são categorizadas

como neutras aquelas que não trazem grande relevância para a população em questão, apresentando mais uma dimensão simbólica do que prática. Os autores utilizaram essas categorias para avaliar a produção do Legislativo Federal com relação a políticas para a população negra e para a população LGBT+, correlacionando com demandas oriundas dos próprios movimentos sociais e com efeitos políticos da interação entre os atores.

O estudo de Valente e Romano (2002) ajuda a visualizar a dinâmica relacionada à tramitação de uma matéria legislativa bem como a importância de se analisar esse processo levando em consideração outros fatores. Os autores analisam as várias etapas de tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE) com foco nas diferenças entre a proposta inicial (elaborada por iniciativa popular em 1998) e o documento final (promulgado pelo Governo Federal em 2001). O estudo mostra que houve, durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional, uma desidratação da iniciativa popular de modo que o plano, que deveria dar as diretrizes da política educacional do país, ainda que aprovado, se transformou em mera carta de intenções. Na pesquisa, Valente e Romano (2002) buscam as razões, no âmbito do Legislativo Federal, para tal desconexão.

Para se entender o contexto, os autores contam que o PNE foi um exemplo de iniciativa com forte pressão social, resultado de um movimento amplo da área da educação (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública) que reuniu profissionais da área, alunos e pais. Logo no início da tramitação da matéria, os autores destacam que havia uma tensão entre a iniciativa advinda da sociedade (Projeto de Lei 4.155/1998) e outro plano elaborado pelo Governo Federal (Projeto de Lei 4.173/1998), ambos com o mesmo objetivo (a política educacional do país), mas diferentes em termos de conteúdo.

Nessa contribuição, Valente e Romano (2002) descrevem que os deputados utilizaram de recursos regimentais como forma de abreviar a participação social no debate sobre o tema em audiências públicas, oportunizando maior espaço para autoridades e técnicos que apoiavam determinada posição e, em contrapartida, limitando a participação daqueles que representavam o projeto oriundo da iniciativa popular. Esta, inclusive, recebeu, no Congresso, um texto substitutivo que adotava medidas da proposta assinada pelo Governo Federal.

Após a aprovação no âmbito legislativo, a matéria seguiu para análise do governo e recebeu nove vetos em trechos relacionados ao financiamento público e metas para a educação, por exemplo. Os vetos, conforme descrevem os autores, se concentraram,

majoritariamente, em dispositivos que haviam sido incluídos a partir da pressão popular. A partir desse estudo, os autores concluem que, embora envolto de grande apelo popular, o tema foi esvaziado na esfera legislativa, se transformando em uma espécie de carta de intenções que apenas balizava uma política já implementada pelo Executivo Federal. Nesse exemplo, os autores reforçam a ideia de que apenas o processo legislativo concentrado na instância parlamentar não dá conta de trazer respostas seguras sobre os resultados, já que existem diversos instrumentos institucionais (como os vetos do governo, por exemplo) que podem interferir nas constatações finais.

A relação entre participação e produção legislativa é abordada por Vick e Gurza Lavalle (2020), que argumentam que a relação causal permaneceu, em boa medida, sem clara elucidação ao longo da literatura mais recente sobre o tema. Os autores acrescentam uma dimensão política essencial ao debate para além da tramitação legislativa, argumentando que a relação entre a participação e a produção parlamentar pode ser menos em função de instituições participativas virtuosas e mais por conta dos mecanismos próprios da lógica política. Vick e Gurza Lavalle (2020) tentam identificar esses mecanismos causais que operam dentro do contexto parlamentar, a partir de um estudo sobre a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, e seus resultados dentro da produção legislativa, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei Federal 13.005/2014, resultado do Projeto de Lei 8.035/2010, oriundo da Câmara dos Deputados). Os resultados encontrados dão mais importância aos mecanismos ativados regularmente pelos atores políticos do que propriamente ao desenho institucional das conferências e à participação.

> Argumenta-se que é a política, ou melhor, os mecanismos causais ativados regularmente por atores políticos – e não as propriedades do desenho institucional das conferências e da participação que nelas acontece – o que explica a incorporação das diretrizes em projetos de lei e, eventualmente, na produção legislativa. Certamente, as características das conferências são relevantes, mas entre a culminação dos processos conferencistas nas diretrizes, de um lado, e a sanção de uma lei, de outro, há um universo de mediações que transborda os processos conferencistas em si e a participação que neles ocorre e mal pode por eles ser iluminado (Vick e Gurza Lavalle, 2020, p. 559).

Os autores destacam, portanto, o universo da política institucional e seus mecanismos, identificando quatro estratégias centrais nessa relação: os aliados temáticos, a expertise técnica e procedimental, o encaixe institucional e a informação oportunizada. Com relação ao primeiro tópico - aliados temáticos, Vick e Gurza Lavalle (2020) apontam para as alianças entre os atores de diferentes grupos, destacando a aliança sociopolítica que

supera a clivagem oposição-situação entre partidos políticos. Já sobre a expertise técnica e procedimental, eles salientam que esta incrementa a capacidade de persuasão dos seus detentores no campo de debate. Isso ocorre tanto no conhecimento especializado sobre o tema em questão quanto no domínio no processo legislativo, o que envolve manobras e estratégias previstas na arena parlamentar. O conceito de encaixe institucional (Gurza Lavalle et al, 2019a; Skocpol, 1992) trata da sedimentação institucional produzida ao longo de processos de interação socioestatal, tais como a criação e atuação de fóruns, conselhos e similares. Por último, como informação oportunizada, os autores traduzem o processo que evidencia, em algum momento, a utilidade pública e a oportunidade de determinado contexto, o que incentiva a apropriação da agenda por parte dos deputados e, consequentemente, sua mobilização.

Enquanto estratégia, o conceito de encaixe institucional merece maior atenção para observar a interação socioestatal dado que, em alguns momentos, essa interação é potencializada a partir de acessos mais permanentes tanto às instituições quanto aos processos decisórios, tornando o Estado mais permeável aos atores sociais (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2017). Segundo Dowbor (2019), os encaixes se constituem enquanto abertura para o acesso dos atores sociais às instituições, o que potencializa e aumenta a capacidade de influência, dependendo, é claro, de certa permeabilidade do Estado. De forma prática, um exemplo disso é o acesso a um cargo comissionado, uma posição estratégica que pode proporcionar influência em algum processo decisório. Mas o poder de influência é variável dependendo de cada encaixe específico, e diante de pontos de acesso muito disputados, a estratégia mais viável pode ser utilizar diferentes recursos, ainda que menos efetivos.

A identificação desses mecanismos auxilia a pensar na relação entre participação e Legislativo para além do processo de tramitação de leis, constituindo-se, portanto, um avanço com relação à literatura, embora ainda precise ganhar maior solidez em termos teóricos e empíricos.

As referências aqui citadas mostram que o estudo de espaços legislativos de participação ajuda a desenhar não apenas a dinâmica de participação, mas também outros elementos importantes do contexto da relação socioestatal. Inclusive, a análise desses espaços pode apontar para detalhes fundamentais da própria mobilização da sociedade civil no âmbito legislativo.

O percurso teórico desenvolvido e os conceitos e exemplos empíricos consultados mostram o tamanho do desafio que é estudar a relação socioestatal no Legislativo devido ao seu caráter dinâmico e sua complexidade. Se por um lado as teorias ligadas aos movimentos sociais nos ajudam a pensar sobre o ator estatal e a ação coletiva; por outro, os estudos legislativos auxiliam no preenchimento de lacunas existentes e na reflexão sobre a dinâmica de poder no contexto parlamentar.

Sobre movimentos sociais, as escolhas teóricas nos apontam alguns caminhos: a dificuldade de estabelecer o nexo causal entre ação coletiva e seus resultados; a necessidade de se admitir a heterogeneidade dos movimentos sociais; a importância de não se limitar a ideia de sucesso e fracasso, considerando, portanto, a existência dos resultados incrementais e periféricos; e o quão salutar é observar o contexto para esse tipo de estudo.

Já os estudos legislativos também apontam para a seguinte direção: considerar a coalizão para além da lógica Executivo-Legislativo, admitindo a existência de alianças (ainda que temporárias) com a sociedade civil; a análise de tramitação de projetos a partir de uma perspectiva mais ampla compreendendo que esta não é a única maneira por meio do qual o parlamento atua e que, inclusive, essa ferramenta pode ser utilizada de forma estratégica; a observação do ator político a partir do posicionamento político-ideológico partidário; considerar os espaços legislativos de participação como forma de observar a arena de debate, mas sem perder de vista que a relação socioestatal não se desenvolve apenas nesses espaços.

Capítulo 3 - Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o Movimento dos Atingidos por Barragens

Tendo em vista uma proposta mais integrativa de análise, este capítulo apresenta a análise das interações entre movimentos sociais e parlamentares no espaço legislativo de participação, em Minas Gerais. Além da robusta coleta de dados documentais e de trechos das entrevistas realizadas com atores sociais e políticos, as discussões analíticas sobre esses dados à luz da teoria mobilizada para esta pesquisa ajudam a fortalecer as perspectivas sobre os resultados da interação estabelecida na esfera legislativa. O texto está organizado em três partes.

A primeira, se concentra nos atores envolvidos nessa interação: de um lado, atores sociais, centralizado na figura do MAB/MG; de outro, os atores políticos, neste caso o Legislativo e seus parlamentares. Na segunda parte, o foco do estudo está justamente na construção da trajetória da interação socioestatal, aqui constituídas em formato de audiências públicas providas a partir da ALMG com a participação e demanda do MAB/MG. Além do histórico de audiências públicas realizadas ao longo do período analisado, o levantamento mostra a partir de quais frentes de trabalho a ALMG se mobilizou com relação ao tema e o descritivo dessas audiências públicas como forma de compreender como essa arena foi constituída.

A terceira parte aborda a mobilização legislativa traduzida na iniciativa de projetos de lei sobre o tema das barragens, dado que esta é uma das principais formas de atuação parlamentar. Além da descrição de cada projeto com detalhes sobre sua tramitação, as matérias foram classificadas por tema abordado, por ano de apresentação, por fase de tramitação da matéria e pela sua valência, como forma de compreender essa mobilização legislativa por diferentes lentes.

3.1 Atores sociais e atores políticos em interação

A trajetória histórica do MAB em território mineiro é central para a análise dos atores sociais por entender que essa construção influencia diretamente a mobilização social em um contexto específico. Nessa primeira parte, discutimos também a identidade do movimento e suas questões históricas relacionadas ao conceito de atingido, bem como o histórico prévio de interação entre o MAB e a ALMG anterior ao desastre de Mariana.

No caso dos atores políticos, o estudo tem como foco o alinhamento dos atores políticos na perspectiva do posicionamento político-ideológico a partir do aspecto partidário. Além de um olhar amplo para a ALMG como um todo nas três legislaturas que compreendem o recorte temporal, será também observada a questão ideológica e sua correlação tanto na autoria/apresentação de projetos de lei como na proposta/condução de audiências públicas.

3.1.1 Trajetória histórica do MAB/MG: atuação em território mineiro e interação prévia com o Legislativo

O Movimento dos Atingidos por Barragens é um movimento social nacional. Foi criado no final da década de 1970 com foco nos impactos sofridos por comunidades locais diante da implantação de projetos de hidrelétricas, o primeiro deles, o da Usina Hidrelétrica de Itaipu, no Rio Paraná. Nesse início, o MAB tinha forte caráter local, com apoio de entidades religiosas, sindicatos de trabalhadores rurais e agricultores que buscavam permanecer em suas terras ou serem justamente indenizados.

Esse tipo de conflito também existia em outras regiões do país, como no Norte (Barragem do Tucurupi, Pará) e no Nordeste (Barragem Itaparica, Pernambuco). Com o tema ganhando extensão territorial no país, o MAB realizou o primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, em 1989. E em 1991, tem-se o primeiro Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens, evento este que cria o Movimento dos Atingidos por Barragens em caráter oficial.

Em um segundo momento, o movimento combina a influência dos setores religiosos e adquire um caráter mais político, com interlocução partidária e sindical (Morais e Ribeiro, 2019). Também começa a acontecer uma interlocução internacional, com organizações similares de outros países. Em um terceiro momento, a partir de 2003, o MAB alcança uma militância mais especializada do ponto de vista técnico-científico.

O MAB se define como um movimento de caráter nacional, autônomo, de massa, de luta, com rostos regionais, sem distinção de cor da pele, gênero, orientação sexual, religião, partido político ou grau de instrução[3]. Predominam nos trabalhos onde o MAB figura como objeto de estudo, a dimensão dos conflitos frente a empreendimentos de barragens

[3] Definição consta no site oficial do MAB. Ver mais em: www.mab.org.br.

ligadas ao setor de energia elétrica, em geral marcada por relações de poder assimétricas. No estudo sobre identidade do MAB, Morais e Ribeiro (2019) entendem que, ao longo da história do movimento, existe um padrão de violações de direitos, inclusive documentado pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) em relatório oficial. A prática recorrente de negação de direitos está inserida no ambiente conflituoso próprio dos empreendimentos de barragem, que pressupõe questões relacionadas à oferta de energia e água. A natureza desses empreendimentos, segundo os autores, exige mudanças sociais ligadas a alterações nos modos de vida locais.

A identidade do MAB está relacionada, segundo Morais e Ribeiro (2019) a uma diversidade de atores, tais como ribeirinhos, camponeses, pequenos agricultores, trabalhadores rurais, indígenas, quilombolas e outros, inserida em um contexto de conflito e luta social.

> Esta identidade de atingido é forjada a partir de um inimigo ou conjunto de inimigos em comum (a obra, o empreendimento, a hidrelétrica), e, portanto, é inicialmente constituída "de fora pra dentro", atravessada pelos interesses classistas do Estado e das empresas. Ao identificar lutas em comum e sentidos de pertencimento ligados à uma pauta camponesa, a noção e a identidade de atingido apresenta uma maior complexidade exatamente porque permite essa visão de totalidade ligada à luta de classes e aos modelos de desenvolvimento (Moraes e Ribeiro, 2019, p.1056).

Uma das questões centrais da identidade do MAB é o conceito de atingido. Sobre isso, Vainer (2008) traz três concepções para o termo. Primeiro, a visão patrimonialista, que compreende o atingido na concepção de proprietário. Segundo, a concepção hídrica do atingido como inundado, que inclui todos aqueles que são impactados territorialmente em área alagada. E, por último, uma visão mais ampla do termo enquanto processo social no qual atingidos são aqueles que sofrem os efeitos das mudanças trazidas pelos processos relacionados aos empreendimentos de barragens, efeitos esses diferenciados e complexos.

As questões em torno do conceito de atingido, conforme refletem Morais e Ribeiro (2019), fazem parte da luta legítima do próprio movimento social, ou seja, a identidade daqueles que são impactados por empreendimentos de barragens está sempre em uma disputa na qual busca-se o reconhecimento da ampliação desse conceito. Nesse sentido, "os atingidos aparecem na cena pública onde existem processos de luta para dar visibilidade às suas reivindicações para fazer valer o conjunto de pautas que são experienciadas como direitos negados e sonegados, inclusive e sobretudo o direito de dizer não às barragens" (Morais e Ribeiro, 2019, p.1065). Assim, o conceito de atingido

é, para Morais e Ribeiro (2019), uma questão que só pode ser explicada historicamente e não a partir de formulações teóricas ou formas jurídicas.

Sobre esse conceito no âmbito do MAB no território mineiro, vale destacar alguns pontos importantes. Primeiramente, devido ao forte histórico do estado no tema mineração, que se constitui um potencial econômico da unidade federativa, o MAB/MG já possuía um histórico de atuação no território mineiro, inclusive com experiência de mobilização na esfera legislativa. Um exemplo disso é que se encontra registro de participação do movimento social em eventos do Legislativo mineiro antes da data do rompimento da barragem de Mariana. Com relação a esse aspecto, a representante do MAB/MG, a ativista L.O., afirmou em entrevista que o fato do movimento já ter forte atuação no estado, inclusive no Legislativo, antes do desastre de Mariana, facilitou a presença, a interlocução e a participação dos atores sociais nessa arena. L.O. ainda citou que o grupo buscava a aprovação de uma legislação que tratasse de atingidos por barragens antes mesmo do rompimento da barragem de Fundão.

> O MAB já tinha uma atuação aqui em vários municípios e isso facilitou muito porque já era um movimento conhecido, inclusive na Assembleia Legislativa. E a gente já tinha uma luta buscando a aprovação de uma Política para os Atingidos por Barragens tanto nacionalmente quando no nível estadual, para Minas Gerais. O MAB já participava de eventos na Assembleia de Minas e isso é uma coisa que fortalece muito o movimento. (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/2023).

Ainda segundo a ativista, a Casa Legislativa mineira já era uma referência de espaço de mobilização antes mesmo do contexto do desastre ambiental de Mariana.

> A ALMG sempre foi uma referência. Então, todo grande processo que a gente pensa tem essa proposta de incidir de alguma forma na Assembleia Legislativa. Quando a gente entra nesse espaço legislativo a gente tenta construir a possibilidade de o movimento estar presente, trazer a pauta de Mariana. (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/23).

Dada a trajetória histórica do movimento social é preciso salientar, então, que observando o MAB/MG no contexto do desastre do Rio Doce, encontramos uma configuração específica do movimento social que se limita a causa dos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana. Neste recorte, podemos dizer que os atingidos são ribeirinhos, camponeses, trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas, pescadores, a população que perdeu suas moradias, as famílias de vítimas do derramamento da lama, entre outros. Ou seja, é preciso utilizar um olhar mais amplo para esse conceito, abrangendo todos aqueles que foram afetados economicamente e socialmente pelo desastre.

Em segundo lugar, sobre o conceito de atingido, quando observamos a participação do MAB/MG na esfera legislativa, temos um conceito em disputa e uma busca constante pelo reconhecimento desse conceito de forma ampliada, ou seja, na perspectiva de que atingido são todos aqueles afetados pelo desastre ambiental de forma mais abrangente. Sobre a interação com a ALMG, fica claro que a natureza do movimento social segue sua trajetória histórica de luta contra um padrão de violações de direitos.

Quando olhamos para a trajetória histórica do MAB em território mineiro, fica claro que já havia interação entre o movimento social e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais antes do rompimento da barragem de Mariana, ou seja, o MAB/MG já utilizava recursos da Casa Legislativa (reuniões, audiências públicas, manifestações, entre outras), aos modos do que Rossi (2015) chama de "repertório de estratégia". Além de um canal de acesso pré-estabelecido, o tema das barragens já fazia parte da agenda legislativa, contexto esse que facilitou o acesso dos atores sociais à instituição.

Sobre esse contexto, o atual conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, na época deputado estadual, Agostinho Patrus, afirmou que o tema da mineração e das barragens sempre esteve na pauta legislativa por conta de um histórico de problemas já existentes e pelo volume de empreendimentos na área.

> Isso sempre foi tema na ALMG. Nós já tínhamos tido casos de barragens que estouraram, não nessa proporção porque eram mineradoras menores, mas que já tinham causado problema em pequenas cidades, cidades do interior do Estado... Então, já era um tema da nossa pauta até por conta do volume. Nós temos um histórico de mineração muito antigo em Minas, as cidades foram crescendo em torno da mineração e isso foi gerando problemas. Então é uma atividade antiga, importante e muito discutida (Agostinho Patrus, conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, entrevista em 01/08/23).

É possível, após esse percurso sobre o histórico do Movimento dos Atingidos por Barragens como um todo e em Minas Gerais em particular, trazer para a reflexão algumas características importantes observadas à luz da literatura. Percebe-se que o MAB em território mineiro já utilizava a interação com o Legislativo como recurso para aumentar as possibilidades de institucionalização de suas demandas. Em contrapartida, a instância legislativa já considerava o MAB/MG enquanto movimento social legítimo a partir da identidade de atingido, embora essa identidade seja um conceito em disputa ao longo do tempo.

A literatura nos diz que esse cenário no qual já existe inserção prévia do tema na agenda fortalece a atuação do movimento social potencializando a influência dos atores sociais nos resultados políticos (Amenta et al., 2010). Entre as estratégias utilizadas pelo MAB/MG historicamente na arena legislativa – antes mesmo do desastre ambiental de Mariana - é possível destacar a participação institucionalizada e a política de proximidade (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Dessa maneira, o MAB/MG, por já conhecer o funcionamento da esfera legislativa estadual mineira, torna-se capaz de utilizar esse espaço de forma mais estratégica, traduzindo em maior potencial de influência (Dowbor, 2019) e maior capacidade de persuasão no campo de debate dada a expertise técnica e procedimental (Vick e Gurza Lavalle, 2020)

Nesse ponto, vale registrar mais uma ressalva: dado que o MAB/MG já estava constituído previamente no estado mineiro e que já interagia com o Legislativo antes do rompimento da barragem de Mariana, observa-se o desastre do Rio Doce enquanto um evento crítico externo[4] que gera oportunidades para a potencialização das interações socioestatais e seus resultados. Ao longo do recorte temporal desta pesquisa, esse processo (a interação e seus efeitos) ganha um segundo impulso com o colapso da barragem de Brumadinho, também em território mineiro, em 25 de janeiro de 2019. Considerada uma tragédia sem precedentes na história do país em termos trabalhistas e em danos humanos (total de 272 mortes e 11 pessoas desaparecidas), o rompimento da barragem Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, é apontado, em vários momentos desse estudo, como uma alavanca importante que, somada ao primeiro (colapso da barragem de Mariana), tanto potencializou a interação socioestatal como pressionou o parlamento por resultados, sobretudo de ordem legislativa.

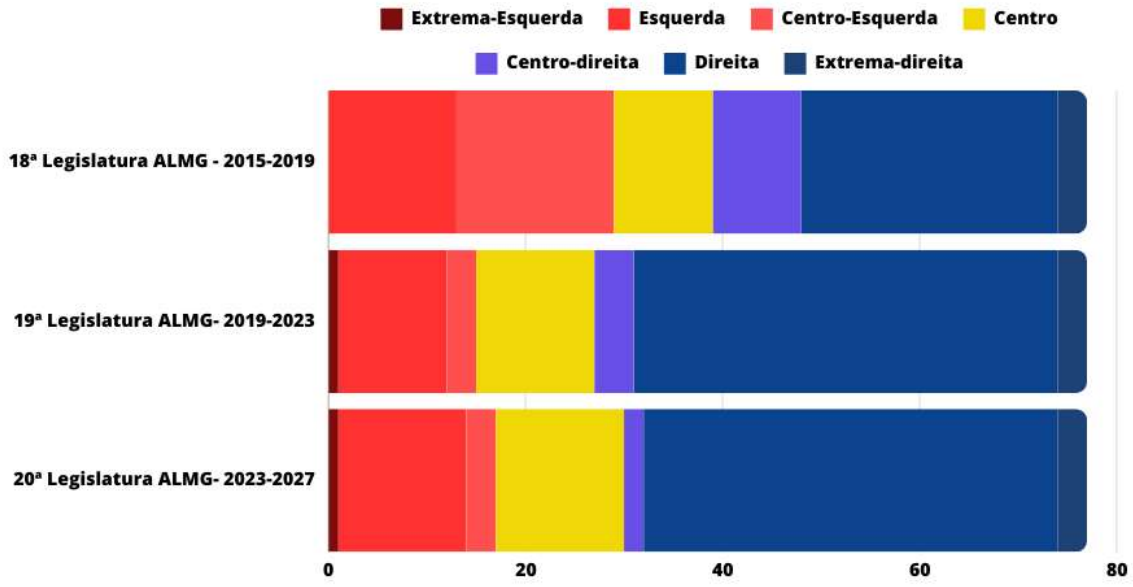
3.1.2 Alinhamento dos atores políticos: pressão social e *agenda holder*

Considerando a influência do posicionamento político-ideológico dos atores políticos para toda a dinâmica de uma Casa Legislativa, buscamos compreender como a ALMG foi composta tendo como base esse parâmetro durante o período de análise, o que inclui três legislaturas (mandato de quatro anos dos parlamentares).

[4] O termo "evento crítico externo" também pode ser visto a partir da ideia de "fatores exógenos", de Mahoney e Thelen (2010), que argumentam que elementos do contexto podem se combinar e se traduzir em agentes de mudança.

Além dessa visão mais ampla, nos pareceu importante cruzar esses dados com outros dois parâmetros: a autoria dos projetos de lei e a condução das audiências públicas. Esses dois filtros serão úteis para compreender, para além da composição geral da Casa Legislativa mineira, qual perfil ideológico parlamentar foi preponderante na mobilização em torno da causa dos atingidos, o que também é fundamental para considerar o quanto esse perfil foi determinante e de que maneira outros elementos se sobrepuseram a ele, ou não.

Gráfico 1 - Posição política-ideológica dos parlamentares da ALMG (2015-2027)



Fonte: Elaboração própria com base na classificação dos partidos brasileiros segundo Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

O gráfico 1, elaborado com base na classificação dos partidos brasileiros segundo posição política ideológica proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), mostra como a Assembleia Legislativa mineira foi composta ao longo das três legislaturas que compõem o período de análise.

O primeiro período do recorte temporal trata-se da 18ª Legislatura (2015-2019). A maior parte dos parlamentares são de partidos alinhados à Direita (sendo: 4% de Extrema-direita, 34% de Direita e 12% de Centro-direita), correspondendo a 49% da Casa. Já do outro lado encontramos 38% dos parlamentares filiados a partidos de caráter esquerdista

(sendo: 21% de Centro-esquerda e 17% de Esquerda). A composição também apresenta 13% dos deputados posicionados ao Centro.

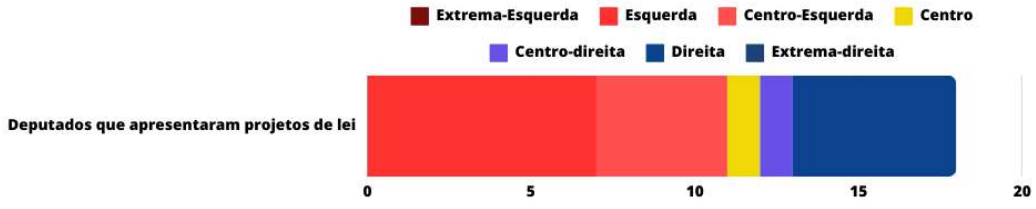
Na 19ª Legislatura (2019-2023), a maior parte da Casa Legislativa foi composta por parlamentares filiados à partido com espectro direitista, totalizando 65% das cadeiras da ALMG (sendo: 4% de Extrema-direita, 56% de Direita e 5% de Centro-direita). Quando olhamos para o outro lado, os partidos mais alinhados à esquerda correspondem à 19% do total do Legislativo (sendo: 1% de Extrema-esquerda, 14% de Esquerda e 4% de Centro Esquerda). Partidos considerados de Centro equivaleram à 16% da Casa.

Na 20ª Legislatura (2023-2027), a divisão não apresenta grande alteração no quadro geral. Partidos acentuados mais à Direita correspondem a 61% da ALMG (sendo: 4% Extrema-direita, 55% Direita e 3% Centro-direita). Partidos de Centro correspondem a 17% da composição geral e, por último, partidos com alinhamento mais à Esquerda somam 22% (sendo: 1% de Extrema-esquerda, 17% de Esquerda e 4% de Centro Esquerda).

Percebe-se, portanto, que embora tenha sido registrada maior presença da Esquerda no período inicial (período esse de abertura ao MAB/MG), depois que o processo está em curso, o alinhamento político-ideológico à Direita (que também acompanha um processo nacional) não foi capaz de, isoladamente, mudar o curso da produção legislativa (que será apresentada mais adiante neste capítulo).

Além da análise do posicionamento político-ideológico da ALMG como um todo, apresentamos a seguir dois cruzamentos de dados. Primeiro, os dados relacionados ao posicionamento político-ideológico daqueles parlamentares mobilizados com o tema por via propriamente legislativa, ou seja, pela apresentação de projetos de lei sobre o tema das barragens.

Gráfico 2 - Posicionamento político-ideológico x Iniciativa de projetos de lei (2015-2023)

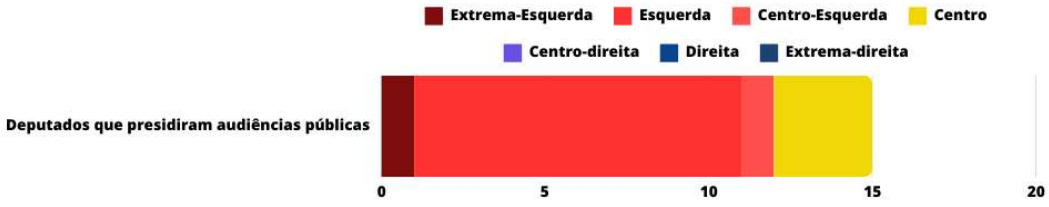


Fonte: Elaboração própria com base na classificação dos partidos brasileiros segundo Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

Do total de 22 projetos apresentados no período analisado, temos 18 matérias de autoria parlamentar. Excetua-se deste total um projeto de lei enviado pelo Executivo, um projeto de lei de autoria popular e dois projetos de lei que foram assinados pela Comissão Extraordinária das Barragens (nesse caso, não há uma autoria específica). O Gráfico 2 mostra que houve mobilização legislativa traduzida na apresentação de projetos de lei tanto de deputados de posicionamento político-ideológico alinhado à Direita quanto à Esquerda, consistindo desta última a maior parte das matérias apresentadas no período (sendo: 28% de Direita; 6% de Centro-direita, 6% de Centro, 22% Centro-esquerda e 39% Esquerda).

Nesse cruzamento de dados temos, portanto, que embora encontremos certo protagonismo de parlamentares alinhados mais à Esquerda, temas relacionados ao rompimento das barragens também foram mobilizados via processo legislativo por parlamentares do outro ponto da linha ideológica.

Gráfico 3 - Posicionamento político-ideológico x Condução de audiências públicas (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base na classificação dos partidos brasileiros segundo Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

O outro filtro utilizado também aponta para o posicionamento político-ideológico, porém, leva em consideração aqueles parlamentes que se mobilizaram pela causa por meio da condução de audiências públicas (deputados que presidiram as reuniões realizadas no período). Nesse caso, encontramos, conforme mostra o gráfico 3, a prevalência total de parlamentares posicionados no espectro do Centro e da Esquerda (sendo: 20% de Centro; 7% de Centro-Esquerda; 67% de Esquerda e 7% de Extrema-esquerda). Nenhum parlamentar de Centro Direita, Direita ou Extrema-Direita presidiu audiências públicas para tratar do assunto no período analisado.

Isso nos leva a concluir que, embora os parlamentares de ambos os espectros tenham se mobilizado por meio dos projetos de lei, o mesmo não ocorreu nas audiências públicas, onde o protagonismo ficou com deputados localizados no Centro e no espectro esquerdista.

Tem-se, portanto, que na interação socioestatal entre o MAB/MG e a ALMG por meio das audiências públicas houve protagonismo de deputados de Centro e de Esquerda, sobretudo na condução dos trabalhos. O mesmo não é tão determinante quando olhamos para a mobilização legislativa traduzida no processo de tramitação de projetos. Nesse caso, a proposição de matérias mobilizou parlamentares de alinhamentos mais variados.

É possível perceber que a força da bancada mais conservadora em termos de quantidade de parlamentares recebeu um contrapeso importante de outros elementos do contexto, tornando a questão do alinhamento político menos decisiva nos resultados. Sobre o tema, Rogério Correia (PT/MG), na época deputado estadual em Minas Gerais, elencou três elementos centrais que foram combinados ao longo do tempo e geraram pressão sob o parlamento mineiro por resultados a partir do Legislativo, combinação essa que superou a questão do alinhamento político dos deputados estaduais: o tema de grande repercussão, em virtude da destruição deixada pelo rompimento da barragem de Mariana; a força do bloco de oposição dentro da Casa, ainda que em menor quantitativo de parlamentares; e a pressão social do Movimento de Atingidos por Barragens, um movimento historicamente inserido nesse processo.

> O problema aqui foi muito grande. Então, a Assembleia Legislativa de Minas mesmo tendo uma maioria conservadora não podia ficar fingindo que nada tinha acontecido. Então, todos os partidos tiveram que se mobilizar e se posicionar. Nós também tínhamos um bloco de oposição muito forte e atuante e a presença do MAB também ajudou. Do ponto de vista objetivo, a pressão foi muito grande (Rogério Correia, deputado federal, entrevista em 11/08/23).

O MAB/MG acumulou recursos ao longo do tempo que fizeram a diferença para os resultados obtidos. Essa pressão social mostrou-se um elevado custo político (Soule e King, 2006) para os parlamentares mineiros e, diante de consequências potenciais importantes com relação ao posicionamento individual, a mobilização legislativa superou alinhamentos ideológicos. Isso aconteceu, em especial, quando observamos o caso sob a ótica dos projetos de lei em tramitação no período. No caso da mobilização legislativa por meio da condução de audiências públicas, arena na qual a interação socioestatal ganha

lugar de destaque, a orientação ideológica parece ter maior influência já que existe protagonismo de parlamentares mais alinhados à esquerda.

A mobilização de parlamentares de ideologia política mais alinhada à Esquerda nas audiências públicas com os atingidos, com uma pauta, portanto, predominantemente de cunho social demonstra que o MAB/MG utilizou aliados temáticos (Vick e Gurza Lavalle, 2020) como estratégia de atuação na esfera parlamentar. Isso reforça o que a teoria já havia apontado: é mais provável que o partido político seja aberto a movimentos que possuem questões ideológicas correspondentes e cujos temas não contradizem seus próprios interesses tradicionais (Piccio, 2016). Entretanto, quando olhamos para a produção legislativa em termos de projetos de lei apresentados no período, existe maior variabilidade na mobilização de deputados de diferentes bases ideológicas. Nesse caso, nos parece que o custo político tangenciado pelo tema de grande repercussão superou a questão partidária (Santos, 2012).

A análise mostra que parlamentares mineiros ganharam destaque desempenhando o papel que a teoria nomeia como *agenda holder* (Silva e Araújo, 2013), ou seja, um lugar de protagonismo no debate e também na articulação política, estando tanto a frente dos processos de discussão quanto se tornando uma referência para o movimento social e para o próprio governo nas negociações.

Um ator político de grande destaque com relação ao tema dentro da esfera legislativa é o atual deputado federal Rogério Correia, que destacou a relação que já tinha com MAB/MG antes do desastre de Mariana.

> Eu já tinha ligações com o MAB de muito tempo. Eu fui vereador em Belo Horizonte de 1988 a 1998. Depois, eu fui deputado estadual por quatro mandatos. Quando aconteceu o crime de Mariana, eu já era deputado estadual, já tinha conhecimento do MAB. Foi um crime terrível, de dimensões internacionais. E a partir disso eu aprofundei minha relação com o MAB e com o tema das barragens. (...) O movimento está em todas as nossas atividades. A própria proposição da Pnab (Política Nacional dos Atingidos por Barragens) e a aprovação na Câmara, foi resultado disso. O conteúdo veio do MAB e nós trabalhamos os termos jurídicos. (Rogério Correia, deputado federal, entrevista em 11/08/23).

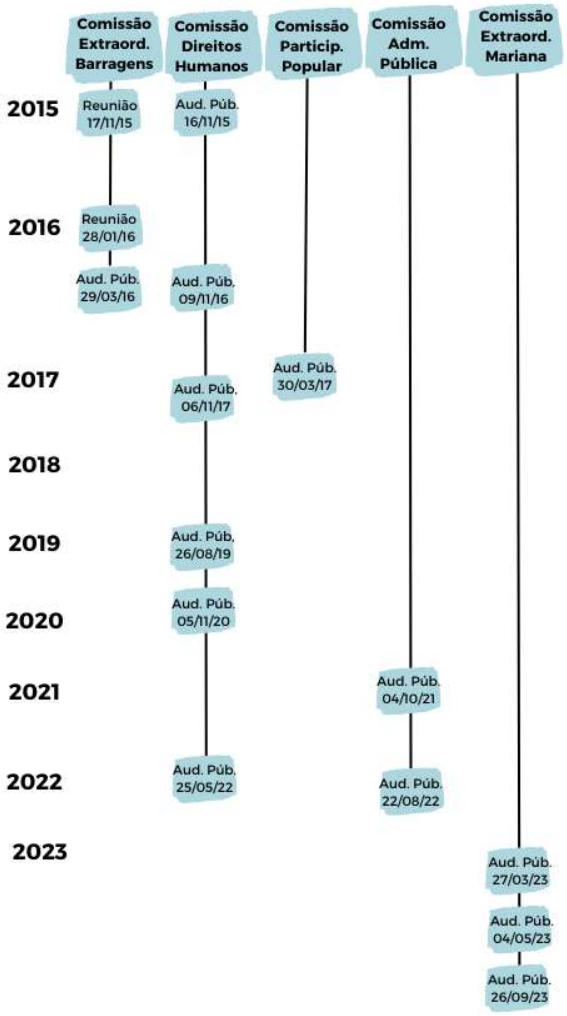
Um acontecimento que interfere de forma importante nessa dinâmica é a migração desse ator político protagonista da esfera parlamentar estadual (deputado estadual) para a esfera parlamentar federal (deputado federal), a partir das eleições de 2018. Esse ator político, já mobilizado com a temática em âmbito estadual, leva essa atuação para o federal de

maneira pungente. O capítulo 5 vai tratar dos efeitos da interação socioestatal entre o MAB e a esfera legislativa federal, trazendo mais detalhes sobre essa dinâmica. Por hora, fica o registro de que houve uma atuação na ALMG que teve continuidade na Câmara Federal por meio deste ator político mobilizado.

3.2 Arenas de interação socioestatal: audiências públicas da ALMG com a participação do MAB

O levantamento das audiências públicas realizadas na ALMG com o objetivo de discutir o tema do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, em Mariana, com a presença da comunidade atingida mostrou, conforme ilustrado na Figura 4, que a ALMG realizou 15 audiências públicas por meio do trabalho de cinco comissões parlamentares: Comissão Extraordinária das Barragens, Comissão de Direitos Humanos, Comissão de Participação Popular, Comissão de Administração Pública e Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana. No caso das duas comissões caracterizadas como "extraordinárias", é importante dizer que tais grupos foram criados especificamente para tratar do tema, e funcionaram por um tempo determinado, com apresentação de relatório final. As outras comissões têm caráter permanente, incorporando o tema a outras agendas do colegiado.

Figura 4 - Audiências Públicas na ALMG (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados sobre a realização de audiências públicas na ALMG.

A análise desse material teve como base duas fontes principais de dados: os registros em vídeo das audiências realizadas por meio da TV parlamentar institucional e as matérias publicadas também pelo órgão oficial. Os dados também estão organizados em forma de tabela no Anexo I deste trabalho para outra alternativa de visualização. Esse material nos forneceu informações importantes sobre os atores políticos e sociais presentes em cada evento, o conteúdo e a forma de participação.

Descritivo das audiências públicas realizadas pela ALMG:

- **Comissão Extraordinária das Barragens – ALMG**

A Comissão Extraordinária das Barragens foi criada especialmente para tratar do rompimento da barragem, iniciando os trabalhos no dia 12 de novembro de 2015 e encerrando as atividades no dia 07 de julho de 2016 com a apresentação de um relatório final. O colegiado fez várias reuniões internas e com convidados, além de visitas técnicas nas instalações da Samarco e nas comunidades atingidas. O grupo foi presidido pelo deputado Agostinho Patrus (PV) e teve como relator o deputado Rogério Correia (PT). Os seguintes parlamentares participaram da comissão como membros efetivos: João Magalhães (PMDB), Bonifácio Mourão (PSDB), Cássio Soares (PSD), Celinho Sintrocel (PCdoB), Celise Laviola (PMDB), Gil Pereira (PP), Gustavo Corrêa (DEM), Thiago Cota (PMDB) e Gustavo Valadares (PSDB).

A reunião do dia 17 de novembro de 2015 contou com a participação dos seguintes deputados: Agostinho Patrus (PV), João Magalhães (PMDB), Rogério Correia (PT), Bonifácio Mourão (PSDB), Cássio Soares (PSD), Celinho Sintrocel (PCdoB), Celise Laviola (PMDB), Gustavo Corrêa (DEM) e Gustavo Valadares (PSDB). Nessa agenda, a representante do MAB, Sônia Mara Maranho, destacou a ausência de um plano de segurança com aviso sonoro, denunciou a falta de informação e orientação por parte da empresa aos moradores da região, defendeu negociações coletivas ao invés de negociações individuais e cobrou a reconstrução das comunidades atingidas.

Na agenda do dia 28 de janeiro de 2016 os deputados Agostinho Patrus (PV), Rogério Correia (PT), Bonifácio Mourão (PSDB), Gil Pereira (PP) e Gustavo Valadares (PSDB) receberam a coordenadora estadual do MAB Letícia Oliveira. A representante da entidade cobrou ações reparadoras nas áreas ambiental e social e maior participação dos atingidos nas negociações e decisões.

Por último, no dia 29 de março de 2016, o colegiado se reuniu com o coordenador do MAB Mateus Alves Vaz de Melo, que fez as seguintes cobranças: garantia de participação dos atingidos nas negociações, inclusão das comunidades quilombolas e indígenas no processo e necessidade de reassentar pescadores e garantir geração de renda para as comunidades.

O trabalho da Comissão Extraordinária das Barragens gerou um relatório final que registrou impactos ambientais e sociais, bem como ações desenvolvidas pelo colegiado. Um ponto importante desse documento é o conceito de atingidos para o caso em questão. O relatório final aponta a dificuldade de delimitar esse conjunto diante da amplitude do reconhecimento de direitos e a legitimidade dos envolvidos. Nessa discussão, a empresa envolvida considerava como "atingido" aqueles que precisaram se deslocar fisicamente (desabrigados) e economicamente (pessoas que tiveram a renda parcial ou integralmente comprometidas). Já o MAB defendia, segundo esse relatório, um conceito mais amplo, envolvendo todos os que perderam renda, modo de vida, propriedade, emprego, comunidade e, ainda, os que foram afetados com o comprometimento da água. Sobre essa questão, o colegiado parlamentar defendeu a adoção mais abrangente do conceito de "atingido".

O relatório também trata dos direitos violados nesse processo. O primeiro deles, o direito à informação e à participação. Nesse caso, o colegiado defendeu que o processo deflagrado pelo rompimento da barragem foi acompanhado por informações insuficientes, inconsistentes e incompletas e de uma dificuldade de assegurar a participação da sociedade civil nos processos de decisão sobre a reparação de danos. Inclusive, esse direito não foi garantido no Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC)[5] firmado entre o Governo Federal, Governo de Minas Gerais, Governo do Espírito Santo e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton Brasil Ltda. Outro direito violado é o direito ao trabalho e a um padrão digno de vida, que envolve todos os que tinham o Rio Doce como fonte de renda, além dos funcionários da empresa.

O documento também cita à violação do direito à moradia adequada. Nesse caso, o colegiado defendeu um processo de reassentamento que permitia a participação dos interessados levando em consideração os modos de vida da comunidade e os vínculos familiares e comunitários. O relatório final também trata da necessidade de ações específicas para as comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais que foram atingidas. A comissão concluiu que o rompimento da barragem de Fundão "poderia ter

[5] Esse primeiro Termo de Transação de Ajustamento de Conduta (TTAC) foi firmado em março de 2016 com o objetivo de ser uma solução judicial de conflitos. O TTAC definiu o escopo de criação da Fundação Renova, instituição responsável pela gestão de projetos para as áreas impactadas pelo desastre ambiental. Em junho de 2018, foi assinado um novo acordo, o TAC GOV (Termo de Ajustamento de Conduta Governança), que incorporou a participação dos atingidos nas decisões, inclusive as relacionadas à política de reparação de danos.

sido plenamente evitado, tendo ocorrido somente pela falta de uma gestão eficiente e responsável da barragem" (Relatório Final, Comissão Extraordinária das Barragens, 2016, p. 137).

Com relação aos atingidos e aos danos de âmbito social, o colegiado fez as seguintes recomendações no relatório final: apoio a aprovação do Projeto de Lei 29/2015[6], na época em tramitação na Câmara dos Deputados, que instituía a Política Nacional dos Atingidos por Barragens; garantia de participação dos atingidos no processo de identificação das perdas e no planejamento das ações de reparação, indenização e compensação (registrando que não havia sido garantida a participação dos atingidos na elaboração do acordo e que os espaços participativos previstos eram insuficientes); reassentamento integral das populações que perderam suas moradias com a edificação das comunidades e infraestrutura no menor tempo possível; e proteção especial para povos indígenas e tradicionais conforme já previsto em lei. O colegiado também apresentou recomendações na área ambiental e do trabalho.

Além das recomendações, a comissão também trouxe, em seu relatório final, o trabalho legislativo desenvolvido a partir das reuniões. O colegiado apresentou, então, dois projetos de lei: O PL 3.676/2016, que trata de licenciamento ambiental e fiscalização de barragens (matéria aprovada, publicada como a Lei 23.291/2019); e o PL 3.677/2016, que trata da destinação de recursos das taxas de fiscalização que resultam do trabalho da Comissão Extraordinária das Barragens (matéria aprovada, publicada como a Lei 22.796/2017). Além disso, o colegiado recomenda a provação do PL 3.312/2016, do governo, que institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos (matéria arquivada ao fim da legislatura). Os projetos serão analisados em detalhes mais à frente.

- **Comissão Permanente de Direitos Humanos – ALMG**

A Comissão Permanente de Direitos Humanos realizou seis audiências públicas com foco na reparação de danos dos atingidos pela barragem de rejeitos. No dia 16 de novembro

[6] O Projeto de Lei 29/2015 foi apresentado à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2015 pelo deputado federal Nilson Leitão (PSDB/MT). A matéria instituía a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB). Em maio de 2020, o PL foi declarado prejudicado por conta da aprovação em plenário de um texto substitutivo, o PL 550/2019, de autoria da senadora Leila Barros (PSB/DF). A proposta aprovada alterou a Lei 12.334/2010 (Política Nacional de Segurança de Barragens) a Lei 7.797/1989 (criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente); a Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos); e o Decreto-Lei 227/1967 (Código de Mineração).

de 2015, os deputados Cristiano Silveira (PT), Paulo Lamac, (PT), Rogério Correia (PT) receberam em audiência pública a representante do MAB Letícia Oliveira, que apresentou as seguintes demandas: reconstrução das comunidades atingidas, apuração das causas e responsabilidades do rompimento da barragem e transparência nas informações e negociações.

O encontro, realizado no próprio município de Mariana, contou com a participação de deputados federais, secretários municipais e estaduais, promotores de justiça, entre outros. Como resultado, a Comissão encaminhou à coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos do Ministério Público pedido de providências para impedir acordos individuais de indenização e também encaminhou as notas taquigráficas da audiência pública para a Comissão Externa destinada a acompanhar e fiscalizar a repactuação do acordo da barragem de Fundão da mineradora Samarco (CexBarra), da Câmara dos Deputados.

Cerca de um ano depois, no dia 9 de novembro de 2016, o colegiado, representado pelos deputados Carlos Pimenta (PDT) e Rogério Correia (PT) receberam o coordenador do MAB Joceli Andrioli, que destacou a necessidade urgente de reconstrução das vilas destruídas e apresentou críticas sobre o controle total da mineradora em todos os processos da política de reparação de danos que resultava na falta de abertura e participação dos atingidos. Nessa mesma oportunidade, foi exibido o documentário "Memórias rompidas: um ano depois da lama", produzido pela TV Legislativa mineira.

Posteriormente, no dia 6 de novembro de 2017, o colegiado fez outra audiência pública com a participação dos deputados Cristiano Silveira (PT) e Celise Laviola (PMDB) e dos representantes do MAB Guilherme de Souza Camponêz e Tchenna Manso. O movimento cobrou agilidade na tramitação e aprovação de três projetos de lei: o PL 3.676/2016, que trata de licenciamento ambiental e fiscalização de barragens (matéria aprovada, publicada como a Lei 23.291/2019); o PL 3.677/2016, que trata da destinação de recursos das taxas de fiscalização que resultam do trabalho da Comissão Extraordinária das Barragens (matéria aprovada, publicada como a Lei 22.796/2017); e o PL 3.312/2016, do governo, que institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos (matéria arquivada ao fim da legislatura).

A audiência também contou com a presença de deputados federais, promotores de justiça e moradores de comunidades atingidas pelo rompimento da barragem. Como resultado, o colegiado solicitou à Mesa Diretora da Casa providências para a conclusão da tramitação dos projetos.

No dia 26 de agosto de 2019, a deputada Beatriz Cerqueira (PT) recebeu em audiência pública dois representantes do MAB, Camila Brito e Izaias Francisco Pereira. As seguintes demandas foram apresentadas: cobrança por ações reparadoras com relação a qualidade da água do Rio Doce e denúncias sobre a negação de direitos básicos aos atingidos por parte da Fundação Renova (reconstrução das residências destruídas, falta de informação para os envolvidos no processo e negociação individual ao invés de acordo coletivo). O encontro também contou com a participação de representante da Fundação Renova.

No dia 5 de novembro de 2020, os deputados Andréia de Jesus (PSOL) e Betão (PT) receberam a representante do MAB Tchenna Fernandes Manso, que falou da lentidão no processo de reconstrução da vila de Bento Rodrigues, reclamou da falta de transparência e da falta de participação popular nos acordos firmados com o poder público e com as empresas responsáveis e, por último, sugeriu a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a fundação Renova. O encontro também contou com a presença de defensores públicos, promotores de justiça e moradores atingidos pelo rompimento da barragem.

Como resultado dessa agenda, o colegiado solicitou à Secretaria Estadual de Saúde, informações sobre a situação de saúde dos moradores da região; à Companhia de Saneamento de Minas Gerais, relatório sobre a qualidade da água da Bacia do Rio Doce; e à Secretaria Estadual de Planejamento, informações sobre todos os acordos firmados entre o Estado e a empresa.

Já no ano de 2022, em 25 de maio o colegiado realizou outra audiência pública para debater a situação dos atingidos. O encontro contou com a presença dos deputados estaduais Leninha (PT) e Marquinho Lemos (PT). O coordenador do MAB Thiago Alves apresentou as principais demandas: falta de autonomia das assessorias técnicas independentes (criadas para dar apoio e prestar serviços às comunidades atingidas), falta de participação dos atingidos nos acordos firmados e nas negociações e lentidão no

processo de indenização dos atingidos. A reunião também contou com a participação do representante da Comissão de Atingidos da Bacia do Paraopeba (caso do rompimento da barragem de Brumadinho), Rogério Giannetti da Rocha; da moradora da comunidade do Passa Sete, Elizete Pires da Sena; da moradora da comunidade do Choro, Eliana Marques Barros; da liderança indígena do Tronco de Dr. Gervásio e Dona Antônia Kenya Donato; e da moradora de Bento Rodrigues, Mônica dos Santos.

- **Comissão Permanente de Participação Popular – ALMG**

A Comissão Permanente de Participação Popular realizou uma audiência pública com a presença do MAB no dia 30 de março de 2017. O foco dessa agenda era debater o Projeto de Lei 3.312/2016, que criava a Política Estadual dos Atingidos por Barragens. A matéria, de autoria do governador da época, Fernando Damata Pimentel (PT), tinha o apoio do MAB, que pedia que a tramitação ganhasse mais celeridade dentro do Legislativo. A proposta foi arquivada por conta do final da legislatura, no final de 2018, cumprindo o que determina o Regimento Interno da Casa.

A audiência pública foi conduzida pelo deputado Doutor Jean Freire (PT) e contou com a presença do deputado Geraldo Pimenta (PCdoB), membro suplente da comissão. Já representando o MAB, o encontro teve a participação do coordenador Joceli Andrioli e da coordenadora Aline Ruas. A audiência pública também teve a participação de outros atores, como secretários do Poder Executivo, defensores públicos, representantes da Federação das Indústrias de Minas Gerais, entre outros.

Como resultado, o colegiado fez requerimentos para as comissões envolvidas na tramitação do projeto (Comissão de Justiça, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e Comissão do Trabalho) solicitando agilidade na apreciação da matéria.

- **Comissão Permanente de Administração Pública - ALMG**

A Comissão Permanente de Administração Pública realizou uma audiência pública no dia 4 de outubro de 2021. O objetivo da agenda era debater o processo de repactuação da Bacia do Rio Doce. O encontro foi presidido pela deputada Beatriz Cerqueira (PT), e contou com a participação de quatro representantes do MAB: Letícia Oliveira Gomes de Faria, Joceli Jaison José Andrioli, Dalci de Oliveira Ramos e Stephanne Luiza Arcanjo Biondo. A reunião também contou com a participação de representante do Fórum

Permanente em Defesa do Rio Doce, da procuradoria do Estado, do Ministério Público, entre outras entidades.

Nessa agenda, o MAB cobrou maior participação da população atingida nos acordos de reparação de danos e maior celeridade nos processos da Fundação Renova; denunciou o descumprimento de obrigações impostas nos acordos assinados (a reconstrução de vilas atingidas e o pagamento de indenizações) e pediu a criação de um programa de transferência de renda para os atingidos.

Como resultado dessa agenda, o colegiado sugeriu a criação de uma comissão com participação do Legislativo e de representantes dos atingidos para acompanhar o processo de repactuação junto à empresa envolvida.

A comissão, com iniciativa da deputada Beatriz Cerqueira (PT), debateu um novo acordo de reparação de danos entre a mineradora Samarco e as comunidades atingidas em audiência pública realizada no dia 22 de agosto de 2022.

O encontro contou com representantes de comissões de atingidos: Joelma Teixeira (Governador Valadares); Maria Célia Andrade, (Conselheiro Pena); Jones Henrique Waguemages (Resplendor); Geraldo Moura (Cachoeira Escura).

As seguintes demandas foram apresentadas: Falta de participação dos atingidos nos debates sobre a reparação de danos; falta de informação clara para as comunidades atingidas; problemas com a qualidade da água; reconstrução das vilas destruídas.

- **Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana – ALMG**

A Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana foi criada por decisão da Mesa Diretora e iniciou as atividades no dia 9 de março de 2023. O grupo foi criado com prazo inicial de funcionamento de um ano, podendo ser prorrogado por igual período e é composto pelos seguintes deputados: Ulysses Gomes (PT), como presidente e relator, Doutor Jean Freire (PR), como vice-presidente, Carlos Henrique (Republicados), Cassio Soares (PSD), Gustavo Santana (PL), Beatriz Cerqueira (PT), Betinho Pinto Coelho (PV), Leleco Pimentel (PT), Rafael Martins (PSD).

O colegiado realizou três audiências públicas para debater a reparação de danos para a comunidade atingida. A primeira, no dia 27 de março de 2023, contou com a presença dos deputados Ulysses Gomes (PT), Rafael Martins (PSD), Beatriz Cerqueira (PT), Bella Gonçalves (PSOL), Leleco Pimentel (PT), Carlos Henrique (Republicanos) e do deputado federal Rogério Correia (PT/MG). Nessa reunião, os atingidos cobraram maior participação dos atingidos nos novos acordos de reparação de danos e reclamaram da demora no pagamento de indenizações.

No dia 4 de maio de 2023, o colegiado fez outra audiência pública com a presença dos deputados estaduais Ulysses Gomes (PT), Doutor Jean Freire (PT), Beatriz Cerqueira (PT), Leleco Pimentel (PT), Carlos Henrique (Republicanos), Gustavo Santana (PL), Zé Laviola (Novo) e do deputado federal Leonardo Monteiro (PT/MG). A reunião contou também com a presença do coordenador estadual do MAB, Pedro Henrique Barbosa Gonzaga, que cobrou a garantia de participação dos atingidos nos debates sobre a repactuação e a criação de um fundo popular com autonomia para as comunidades atingidas.

No dia 26 de setembro de 2023, o colegiado realizou audiência pública com foco na campanha "Revida Mariana", ação da comunidade atingida que busca justiça pelos atingidos e reparação integral. A agenda foi conduzida pela deputada Beartiz Cerqueira (PT), que substituiu o presidente do colegiado, o deputado Ulysses Gomes (PT). O MAB foi representado por Thiago Alves (coordenador nacional do MAB) e Joyce de Fátima Pereira da Silva. Na audiência pública, os representantes do MAB reforçaram a necessidade de um canal efetivo de participação dos atingidos nas negociações a respeito da repactuação.

Em novembro de 2023, o colegiado aprovou o seu relatório final. Nesse documento, a comissão registra que não teve acesso às negociações de repactuação para reparação dos atingidos e propõe quatro eixos centrais para repactuação: reconhecimento e garantia de direitos, reparação dos territórios atingidos, direito à moradia digna e trabalho e renda.

O colegiado ainda destaca que é "evidente que o Parlamento, apesar de não ser um ator responsável por dar uma efetiva solução para a demanda (até porque, trata-se de uma solução que se dá no coletivo), constitui-se como um importante ator político capaz de intermediar os conflitos e, especialmente, é um ator fundamental para dar visibilidade às

situações das localidades e às negligências e violações de direitos" (Relatório Final, Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana, 2023, pág. 54).

Nesse sentido, a Comissão Extraordinária relata ainda que, a partir de 2023, notou-se que o governo federal eleito buscava reassumir a liderança do processo de reparação de danos, entendido pelo colegiado como "o ator mais legítimo e capacitado para tanto" (Relatório Final, Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana, 2023, pág.12). Nesse sentido, o colegiado se coloca como agente de aproximação e intermediação entre o governo federal e as populações atingidas.

O documento ainda aborda o papel da ALMG de forma mais abrangente destacando a entrega legislativa que o parlamento fez ao longo do tempo, em especial, três leis de origem parlamentar: Lei 23.291/2019 (Política Estadual de Segurança de Barragens), Lei 23.445/2019 (Semana Estadual de Conscientização e Prevenção de Acidentes em Barragens e em Memória de suas Vítimas) e a Lei 23.795/2021 (Política Estadual dos Atingidos por Barragens); além da Lei 21.972/2016 (Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos) de origem do governo e aprovada na ALMG.

A partir do trabalho desenvolvido nas audiências públicas, a comissão apresenta como principal crítica ao trabalho da Fundação Renova a violação do direito de efetiva participação das pessoas atingidas e de outros atores na formulação e na execução de programas de reparação, direito esse violado ao longo de todo o processo, desde o desastre ambiental.

A descrição das audiências públicas realizadas na ALMG com o objetivo de discutir o desastre de Mariana traz à tona alguns pontos importantes para a análise proposta. Serão destacadas quatro questões principais: a centralidade do MAB, aspectos referentes à participação, a influência do caso de Brumadinho e as demandas apresentadas pelos atingidos.

Com relação a presença do MAB, o movimento social obteve espaço de participação desde o início do processo de discussão no âmbito do Legislativo Estadual mineiro. A primeira reunião realizada pela Casa, com a Comissão Extraordinária das Barragens formada, aconteceu no dia 17 de novembro de 2015, já com a presença de atores sociais organizados enquanto MAB/MG.

O MAB se coloca, portanto, dentro do Legislativo mineiro, como referência central dos atingidos, considerando como tal, todos aqueles que foram impactados de alguma forma pelo desastre. Nesse sentido, podemos caracterizar a presença do MAB como central enquanto representante dos atingidos e como constante ao longo do período analisado, independente do colegiado que promoveu a audiência pública.

Sobre a participação em si, os atores sociais organizados na figura do MAB/MG encontraram espaço de participação na ALMG para além de sua mera presença na esfera legislativa. Os representantes dos movimentos sociais são convidados a usar a palavra durante as reuniões de forma livre e desembaraçada, abordando a realidade de desamparo dos atingidos, as insatisfações com o grupo de empresas responsável e, sobretudo, as demandas da população. Ainda que não isento de constrangimentos, podemos caracterizar essas agendas como abertas ao público, com a possibilidade de participação sem grandes delimitações de tempo ou assunto e demandas facilmente identificadas visto que os atores sociais encontram espaço aberto de fala. Ao observar a participação dentro do Legislativo mineiro nos espaços promovidos pelas comissões no formato de audiências públicas, constata-se que a relação construída entre os atores sociais, de um lado o MAB, e os atores políticos, do outro lado a ALMG, tende mais à cooperação do que ao conflito, embora não se possa negar a existência da característica conflituosa que é inerente à própria natureza do desastre e ao seu impacto na vida da população atingida.

A ativista do MAB/MG, L.O., destacou a importância do espaço das audiências realizadas no Legislativo tanto para a mobilização do movimento quanto para a visibilidade da luta.

> A gente entende que o espaço das audiências é muito importante porque dá visibilidade ao problema, a partir desse espaço surgem as denúncias, por exemplo. (...) É um espaço de pressão e de início de compreensão de demandas por autoridades. (...) Então, nós encontramos uma abertura (na ALMG), mas é uma abertura que parte do conflito, porque havendo essa pressão popular, os deputados, então, se mobilizam para dar uma resposta. (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/2023)

No mesmo sentido, o atual Conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, na época deputado estadual e presidente da Comissão Extraordinária das Barragens na ALMG, Agostinho Patrus, destacou também a potencialização da visibilidade da causa a partir das audiências públicas.

> O trabalho junto ao MAB foi muito interessante. Nós abrimos um espaço muito grande de participação na Comissão. Eles foram convidados para todas as

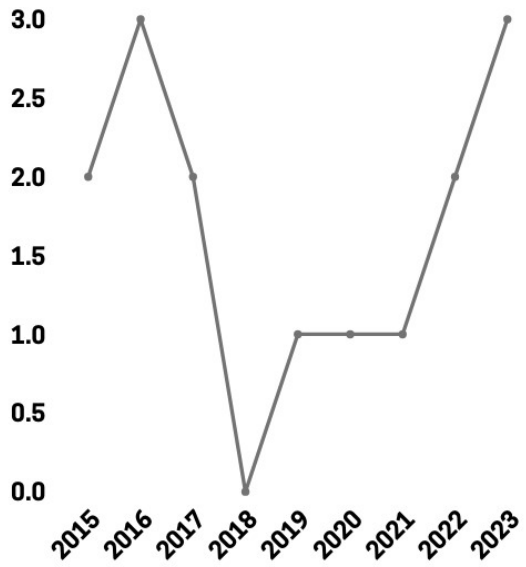
> audiências públicas que foram feitas, tiveram voz, e por isso, também, apareceu bastante na imprensa, teve uma repercussão que levou o sentimento dos atingidos ao grande público. Isso foi muito importante. (Agostinho Patrus, Conselheiro do Tribunal de Contas MG, entrevista em 01/08/2023).

Na época deputado estadual e relator da Comissão Extraordinária das Barragens, Rogério Correia acrescentou que o trabalho desenvolvido na ALMG junto ao MAB/MG também ajudou o movimento social a organizar os próprios atingidos.

> Fizemos visitas em loco, fomos até as comunidades. Fizemos o que nós chamamos de "o caminho da lama" e fizemos muitas audiências públicas, tanto dentro da Assembleia Legislativa de Minas Gerais como também nas localidades. Então, fizemos audiência em toda a extensão do Rio Doce. Foi um trabalho para dar voz às comunidades e para ajudar o próprio MAB a organizar os atingidos (Rogério Correia, deputado federal, entrevista em 11/08/2023).

O Gráfico 4 mostra como o quantitativo de audiências públicas realizadas na ALMG para discutir a reparação de danos com a presença do MAB/MG foi distribuído ao longo do tempo. O esforço é correlacionar picos com outros elementos para compreender melhor o contexto. Vale a ressalva de que as comissões estudadas não atuaram somente por meio de audiências públicas. Registra-se, portanto, que houve no período outras atividades (reuniões internas, diligências, requerimentos, visitas técnicas). O presente estudo tem como foco as audiências públicas por entender esse espaço como principal para a interação entre atores sociais e atores políticos.

Gráfico 4 - Audiências Públicas na ALMG por ano de realização (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento de dados da ALMG.

O rompimento da barragem aconteceu no final do ano de 2015 (mês de novembro), registrando duas audiências públicas no primeiro ano do recorte temporal. Em 2016, foram realizadas três audiências públicas na ALMG, registro esse que segue com queda nos anos seguintes: duas audiências em 2017 e nenhuma audiência realizada em 2018. Isso significa que três anos após o desastre ambiental o tema perdeu fôlego na ALMG, retornando para a pauta e mantendo-se nos anos seguintes: em 2019, 2020 e 2021 foram realizadas audiências públicas para discutir o tema no Legislativo. O retorno do tema à pauta em 2019 pode estar relacionado ao rompimento de uma outra barragem de rejeitos em Minas Gerais, a de Brumadinho, considerado aqui um novo evento crítico externo que pode abrir oportunidades para a contestação pública e seus resultados.

Nesse caso, um novo rompimento de barragem de rejeitos de minério – que nomeamos como "fator Brumadinho" – gerou impacto na interação socioestatal estabelecida entre a ALMG e o MAB/MG, se traduzindo em um novo impulso para o tema na agenda legislativa, não apenas retomando a causa dos atingidos à pauta parlamentar como também renovando a pressão sobre os deputados por uma resposta à sociedade. Além de observar o caso de Brumadinho enquanto oportunidade surgida e utilizada pelo MAB/MG (Amenta e Caren, 2004) para a realização de novas audiências públicas, esse segundo desastre ambiental também influencia fortemente a atuação dos deputados diretamente no processo parlamentar, ou seja, na pauta de projetos de lei, como será visto mais à frente. Nesse caso, um novo rompimento de barragem de rejeitos de minério – que nomeamos como "fator Brumadinho" – gerou impacto na interação socioestatal estabelecida entre a ALMG e o MAB/MG, se traduzindo em um novo impulso para o tema na agenda legislativa, não apenas retomando a causa dos atingidos à pauta parlamentar como também renovando a pressão sobre os deputados por uma resposta à sociedade. Além de observar o evento crítico de Brumadinho enquanto oportunidade (Amenta e Caren, 2004) percebida pelo MAB/MG para a realização de novas audiências públicas, esse segundo desastre ambiental também influenciou a atuação dos deputados diretamente no processo parlamentar, ou seja, na pauta de projetos de lei, como será visto mais à frente.

Sobre o "fator Brumadinho", a ativista do MAB em Minas Gerais, L.O., destacou que o rompimento da nova barragem não apenas fortaleceu a pauta como possibilitou uma nova abertura para o movimento em termos de espaço de participação. Em outras palavras, impulsionou a realização de novas audiências públicas.

> É uma pauta muito sensível e depois que rompe Brumadinho, fortalece essa pauta. Na prática, temos uma nova pressão política e social. O espaço vai ficando cada vez mais aberto. Quando o movimento propõe alguma audiência, por exemplo, a gente consegue essa abertura, com mais espaço para discutir e um novo fôlego para lutar (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/2023).

Além da influência do "fator Brumadinho" como um evento crítico externo que oferece oportunidades para a mobilização social e a parlamentar, também registra-se que em 2022 e 2023, o tema segue em ascensão, sendo, portanto, um motivador para o crescimento dos debates em audiências públicas. Em 2022, foram realizadas duas audiências; e em 2023, três audiências, um novo ápice no quantitativo de audiências ao longo do tempo. Esse crescente, ao final do recorte temporal, é explicado pela criação de uma nova comissão extraordinária para tratar da reparação de danos dos atingidos. Importante registrar que, com base no próprio relatório final da comissão, esse colegiado está localizado em um período do recorte temporal em que o governo federal em questão buscava reassumir a liderança do processo de reparação de danos, inclusive voltando a discutir uma política nacional para os atingidos por barragens (legislação essa que foi aprovada ao final de 2023). Isso significa que, nos dois últimos anos apurados, existe um novo impulso na ALMG: os debates sobre repactuação e sobre a institucionalização de políticas públicas de reparação de danos, discussões estavam tanto na agenda de Minas Gerais quanto na agenda nacional a partir da Câmara Federal.

A interação entre os atores sociais (MAB/MG) e atores políticos (deputados estaduais da ALMG) no espaço das audiências públicas para debater questões relacionadas à reparação de danos das populações atingidas tem como característica central a apresentação de demandas pela comunidade atingida. Colocando essas demandas em perspectiva ao longo do tempo é possível organizar esse conjunto de dados em quatro momentos relacionados diretamente a um contexto maior de debate sobre a temática.

Figura 5 - Demandas apresentadas em audiências públicas na ALMG (2015-2023)

Fonte: Elaboração própria com base nas audiências públicas realizadas na ALMG com participação do MAB/MG.

Assim, conforme apresentado na figura 5, no ano do rompimento da barragem, 2015, o MAB/MG apresentou cobranças relacionadas a ações mais imediatas para a comunidade atingida, tais como maior transparência no processo, o estabelecimento de um canal de informação, medidas de amparo econômico imediato, reconstrução das vilas e plano de segurança para as barragens existentes. Em 2016, já em um contexto de pós-criação da Fundação Renova, as demandas apresentadas se relacionam com o conflito com a instituição: maior participação, celeridade e transparência no processo, e a reconstrução das vilas. Em 2017, registra-se a forte demanda por institucionalização de políticas públicas, ou seja, o movimento social busca a aprovação de projetos de lei, pela ALMG, para regulamentar a o setor de barragens e garantir maior segurança com relação aos direitos dos atingidos, incluindo a discussão sobre a Política Estadual dos Direitos dos Atingidos por Barragens (matéria essa que será analisada em detalhes mais adiante). Já no período de 2018 a 2021, o principal destaque sobre as demandas apresentadas são os conflitos relacionados à Fundação Renova. Por último, nos dois últimos anos apurados, a interação entre o MAB/MG e a ALMG gira em torno de um novo acordo de repactuação.

Com relação a resposta efetiva dessas demandas, a reinvindicação por maior participação dos atingidos nas negociações é algo que permeia fortemente todo o período de análise. A ativista do MAB/MG, L.O., explicou que, a exemplo do que ocorre nas audiências públicas realizadas pelo Legislativo, os atingidos encontram espaço para falar, mas não para construir políticas públicas de reparação em conjunto..

> O grande desafio de toda essa luta é por participação. Dentro da discussão da repactuação, a gente busca ser ouvido e que as informações sejam repassadas para nós, saber o que está sendo discutido. O que a gente percebe é que existe o espaço para o MAB falar, mas não é uma participação efetiva, não é uma construção com os atingidos. A transparência de dizer exatamente o que está acontecendo, isso não acontece. Ainda é muito difícil esse processo de participação e sem perspectiva de avançar. A gente sabe que a prática é fazer acordo sem a participação dos atingidos (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/23).

Em Minas Gerais, a ALMG assumiu, de acordo com o deputado estadual de Minas Gerais Ulysses Gomes (PT), presidente da Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana, o protagonismo em torno da demanda de participação, buscando ouvir os atingidos e promover a interlocução deles com a esfera federal.

> Ouvir os atingidos foi, sem dúvida, o foco principal da atuação desta Comissão. Assim, além da abertura para o diálogo e recebimento de demandas da sociedade, procuramos promover especialmente a aproximação ou a intermediação entre o governo federal e as populações atingidas, público prioritário desse processo. Ressaltando que o novo governo eleito tinha iniciado sua participação nesta negociação, com grande interesse em ouvir os atingidos, o que ainda não tinha sido feito pelo governo anterior. Este foi um dos papéis fundamentais cumpridos por esta Comissão Extraordinária (Ulysses Gomes, deputado estadual MG, entrevista em 11/12/23).

À luz da literatura, partimos da premissa de que os movimentos sociais atuam para além de mecanismos conflituosos (Abers e Von Büllow, 2011) e encontramos o uso das audiências públicas no âmbito legislativo mineiro como estratégia colaborativa, se constituindo não apenas como um canal de diálogo com o poder público no campo relacional, mas, também, potencializando o contato pessoal entre atores sociais e atores políticos (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). As audiências públicas foram amplamente utilizadas como espaço de fortalecimento da identidade dos atingidos (Dagnino, Olivera e Panfichi, 2006), como recurso de interação com o Legislativo e como estratégia para reforço de demandas da comunidade ali representada. Ademais, observa-se também tais audiências públicas enquanto um importante recurso de acesso à instituição, nos termos do que a literatura chama de encaixe institucional.

As audiências públicas se constituíram ao longo do tempo enquanto processo de aprendizagem que tanto ajudou a profissionalizar o debate como oportunizou aos atores envolvidos o diálogo, criando e fortalecendo coalizões. A participação do MAB/MG nas audiências públicas, tanto previamente quanto ao longo do tempo no pós-desastre, fortaleceu o reconhecimento do movimento enquanto grupo legítimo daquele conjunto de demandas.

O histórico de interação entre os atores sociais, organizados em torno do MAB/MG, e os atores políticos, aqui considerados os parlamentares mineiros e a instituição ALMG, demonstra que as audiências públicas funcionaram, ao longo do tempo, como um importante recurso de acesso à instituição legislativa – podendo ser visto como um ponto de encaixe institucional (Gurza Lavalle et al, 2019a)

3.3 Mobilização Legislativa: institucionalização de políticas públicas por meio de projetos de lei

Levando em consideração que uma das principais formas de mobilização do Legislativo se traduz no processo legislativo, ou seja, na apresentação de projetos de lei (PL), observamos a tramitação de projetos na ALMG de 2015 a 2023, tendo como foco o tema das barragens. Ao todo, foram apresentados 22 PLs, sendo 14 arquivados, dois retirados de tramitação a pedido do autor; dois ainda em tramitação e quatro transformados em legislação estadual após aprovação, conforme quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Projetos de Lei apresentados na ALMG (2015-2023)

Data	Tipo	Ementa	Autor	Situação
28/04/15	PL 1200/15	Institui a Política Estadual de Apoio às Comunidades Atingidas pela Construção de Barragens e dá outras providências.	Elismar Prado (PT) Rogério Correia (PT)	Aprovado Lei Estadual 23.795/21
03/11/15	PL 169/15	Estabelece diretrizes para a segurança de barragens e de depósitos de rejeitos e resíduos minerários e industriais	Paulo Lamac (PT)	Arquivado em virtude do final da legislatura
09/07/15	PL 2528/15	Altera a Lei 12812, de 28 de abril de 1998, que regulamenta o parágrafo único do art. 194 da Constituição do Estado e dá outras providências. (Que dispõe sobre a assistência social às populações de áreas inundadas por reservatórios, e dá outras providências).	Sarg. Rodrigues (PDT)	Arquivado em virtude do final da legislatura
10/11/15	PL 3056/15	Dispõe sobre a proibição de utilização de barragens de rejeitos no Estado.	Alencar da Silveira Jr. (PDT)	Arquivado em virtude do final da legislatura
18/11/15	PL 3104/15	Dispõe sobre a Semana Estadual de Prevenção, Conscientização e Combate a Acidentes em Barragens e em Memória de suas Vítimas.	Celinho do Sinttroc. (PCdoB)	Aprovado Lei Estadual 23.445/19
18/11/15	PL 3105/15	Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de alarme e monitoramento em todas as barragens e represas existentes no Estado de Minas Gerais.	Felipe Attiê (PTB)	Arquivado

03/12/15	PL 3146/15	Torna obrigatória para as empresas mineradoras a utilização do método de empilhamento a seco para disposição de rejeitos de minério no Estado.	Iran Barbosa (PMDB)	Arquivado em virtude do final da legislatura
08/03/16	PL 3312/16	Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos e dá outras providências.	Governo do Estado	Arquivado em virtude do final da legislatura
05/07/16	PL 3676/16	Dispõe sobre o licenciamento ambiental e a fiscalização de barragens no Estado.	Com. Extra. das Barrag.	Aprovado Lei Estadual 23.291/19
05/07/16	PL 3677/16	Altera a Lei 19976, de 27 de dezembro de 2011, que institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM - e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - Cerm.	Com. Extra. das Barrag.	Aprovado Lei Estadual l22796/17
06/07/16	PL 3695/16	Estabelece normas de segurança para as barragens destinadas à disposição final ou temporária de rejeitos de mineração no Estado	Iniciativa Popular	Arquivado
12/07/18	PL 5316/18 *anexado ao PL 3676/16	Institui a Política Estadual de Segurança de Barragens.	João Vítor Xavier (PSDB)	Arquivado
13/02/19	PL 180/19 *anexado ao PL 3676/16	Estabelece diretrizes para a segurança de barragens e de depósitos de rejeitos e resíduos minerários e industriais.	Ana Paula Siqueira (Rede)	Arquivado
20/02/19	PL 295/19 *anexado ao PL 3676/16	Proíbe a construção de barragens de rejeito de minério pelo método de alteamento a montante ou aterro hidráulico no Estado.	Mauro Tramonte (PRB)	Arquivado
20/02/19	PL 358/19 *anexado ao PL 3676/16	Proíbe a construção de barragens de rejeitos de mineração do tipo alteamento a montante e a jusante.	Doutor Jean Freire (PT)	Arquivado
20/02/19	PL 390/19 *anexado ao PL 3676/16	Estabelece critérios obrigatórios para construção e descomissionamento de barragens de rejeitos de mineração, institui a obrigatoriedade de contratação de seguro contra o rompimento ou vazamento de barragens e dá outras providências.	Beatriz Cerqueira (PT)	Arquivado
20/03/19	PL 303/19 *anexado ao PL 1200/15	Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos e dá outras providências.	Beatriz Cerqueira (PT)	Arquivado
11/08/20	PL 2134/20	Altera a Lei 23291, de 25 de fevereiro de 2019, e dá outras providências. (Que dispõe sobre a prorrogação do prazo para descaracterização de barragem ou migração para tecnologia alternativa de disposição de rejeito e resíduo.)	Antônio Carlos Arantes (PSDB)	Retirado de tramitação
14/09/21	PL 3109/21	Altera a Lei 23291, de 25 de fevereiro de 2019, para inclusão das estruturas de contenção de jusante na política estadual de segurança de barragens e submetê-las a processo de licenciamento ambiental e fiscalização.	Bernardo Mucida (PSB)	Arquivado

19/10/21	PL 3209/21	Altera §§ 2º e 4º do art. 13, acrescenta §§ 6º a 9º ao art. 13 e acrescenta art. 6-A, dispondo sobre readequação de barragem a montante, reutilização de sedimento ou rejeito e licenciamento ambiental.	Virgílio Guimarães (PT)	Retirado de tramitação
02/02/22	PL 3455/22 *anexado ao PL 3105/15	Determina a instalação obrigatória de sirenes no entorno das barragens de mineração, sob pena de multa, e dá outras providências.	Mauro Tramonte (Republicanos)	Em tramitação
22/03/22	PL 3571/22	Dispensa pescadores atingidos por rompimento de barragem do pagamento para emissão de licença de pesca.	Beatriz Cerqueira	Em tramitação

Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados do processo legislativo da ALMG.

Descritivo dos Projetos de Lei registrados na ALMG:

- PL 1200/2015 – Lei Estadual 23795/21 - Política Estadual dos Atingidos por Barragens

O primeiro projeto registrado sobre o assunto no ano de 2015 é o PL 1200/2015, de autoria dos deputados Elismar Prado (PT) e Rogério Correia (PT). O PL cria a "Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Peab)". A matéria foi protocolada antes mesmo da data do desastre de Mariana, em 28 de abril de 2015, e foi aprovada em 2021, como a Lei 23.795/21. O objetivo principal do projeto é a manutenção e melhoria do modo de vida e o desenvolvimento local das comunidades atingidas pela construção de usinas hidrelétricas e de barragens.

A matéria considera como comunidade atingida pela construção de barragens os grupos sociais impactados direta ou indiretamente por elas. De modo geral, a legislação garante: o direito à informação sobre os processos de licenciamento ambiental e estudos de viabilidade de barragens em linguagem simples e compreensível; direito à opção livre e informada de alternativas de reparação integral; direito à participação nos processos deliberativos; direito à negociação prévia e coletiva; direito à continuidade do acesso a serviços públicos; direito a assessoria técnica independente escolhida pelos atingidos a ser custeada pelo empreendedor para orientação sobre o processo de reparação integral, entre outros.

O projeto foi analisado pelas seguintes comissões: Justiça, Assistência Social e Fiscalização Financeira e Orçamentária. Durante sua tramitação, recebeu um substitutivo, com alguns ajustes no texto, assinado pelos deputados André Quintão (PT), Cássio Soares

(PSD), Sávio Souza Cruz (MDB), Gustavo Valadares (PSDB), Inácio Franco (PV) e Raul Belém (PSC).

Aprovado pelo plenário em dezembro de 2020, a matéria seguiu para análise do Executivo do governo de Romeu Zema (Novo) que devolveu o projeto com veto parcial em três pontos. O primeiro, foi o artigo que colocava como um dos direitos dos atingidos por barragens a inversão do ônus da prova, tendo em vista a condição de hipossuficiência para comprovar os danos sofridos. Em outras palavras, a matéria dava aos atingidos o direito de não precisarem comprovar os danos sofridos. O segundo veto do Executivo foi ao trecho que estabelecia que o Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social (PRDES) integraria o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos. O terceiro e último veto é ao parágrafo que tratava das atribuições de monitoramento e o acompanhamento das ações de planejamento e de implementação da Peab por um comitê representativo, de natureza permanente, com composição paritária entre representantes do poder público e dos atingidos por barragens. O segundo veto foi derrubado pelo plenário e os outros, mantidos.

O projeto foi transformado na Lei Estadual 23.795/2021.

- PL 169/2015 - Arquivado

O Projeto de Lei 169/2015, de autoria do deputado Paulo Lamac (PT), tinha como objetivo estabelecer diretrizes para a segurança de barragens e de depósito de rejeitos e resíduos minerários e industriais. A matéria, na verdade, teve origem no Projeto de Lei 579/2011, que já havia sido arquivado.

O PL exigia uma série de estudos para a realização de obra e implementação de barragem e de depósito de rejeitos, tais como: estudo hidrológico, geológico, previsão de sistema para fuga em casos de extravasamento, verificação de estabilidade da barragem e previsão de impermeabilização da base do depósito. Além disso, determinava a exigência de planos de segurança com foco na prevenção e controle de acidentes. Na justificativa da matéria, o autor explicava que a proposição tinha como principal objetivo adequar a legislação estadual à Lei Federal 12.334/2010, que estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens.

De acordo com o despacho da presidência, o PL seria analisado pelas Comissões de Justiça, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Fiscalização Financeira e Orçamentária. A matéria, porém, ficou estacionada no colegiado de Justiça. Em 2019, foi arquivada em virtude do final da legislatura, conforme determina o artigo 180 do Regimento Interno da Casa.

- PL 2528/2015 – Arquivado

O Projeto de Lei 2528/2015, de autoria do deputado Sargento Rodrigues (PDT), criava a Política Estadual de Apoio às Comunidades Atingidas pela Construção de Barragens com o objetivo de melhorar as condições de vida e incrementar o desenvolvimento dessas comunidades. O projeto teve origem no pedido de desarquivamento do PL 589/2011, com início de nova tramitação a partir de 9 de julho de 2015. O projeto original tratava da assistência social prestadas às populações de áreas inundadas por reservatórios, e que havia sido arquivado.

A matéria criava diretrizes para o apoio de comunidades atingidas e garantia que recursos recebidos pelo Estado na forma de compensação por perdas territoriais fossem destinados a programas de desenvolvimento para a região impactada.

A primeira decisão sobre a tramitação desse projeto de lei foi para que seguisse o processo em conjunto com o PL 1200/2015, por se tratar de matéria correlata. Em fevereiro de 2021, o PL foi arquivado por conta do encerramento da tramitação do PL 1200/2015, ao qual estava anexado.

- PL 3056/2015 – Arquivado

De forma clara e direta, o PL 3056/2015 tinha como objetivo central proibir a utilização de barragens de rejeitos de minério em Minas Gerais. A matéria era de autoria do deputado Alencar da Silveira Jr. (PDT) e começou a tramitar em 10 de novembro de 2015.

De acordo com o texto proposto, as empresas teriam um prazo de ano a partir da publicação da lei para fazerem a adequação a novas técnicas para descarte de materiais de resíduos de mineração, com imposição de multa para casos de descumprimento. Na justificava da matéria, o autor cita o desastre de Mariana como uma das motivações para a iniciativa de lei.

A primeira decisão da presidência da Casa sobre a tramitação do projeto é que ele tramitasse em conjunto com o PL 169/2015. Com o arquivamento desta proposição, o PL foi redirecionado para tramitar em conjunto com o PL 3676/2016. Ao final, a matéria foi arquivada em função do encerramento da tramitação da proposição à qual estava anexada.

- PL 3104/2015 – Lei Estadual 23.445/2019 - Semana Estadual de Prevenção, Conscientização e Combate a Acidentes em Barragens e Memória de suas Vítimas

O Projeto de Lei 3104/2015, de autoria do deputado Celinho do Sinttrocel (PCdoB), começou a tramitar na Casa no dia 18 de novembro de 2015. O principal objetivo do projeto era criar a "Semana Estadual de Prevenção, Conscientização e Combate a Acidentes em Barragens e Memória de suas Vítimas", uma homenagem a ser realizada anualmente na semana do dia 5 de novembro.

A matéria foi analisada pelas Comissões de Justiça, Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Segurança Pública. O projeto foi aprovado em plenário em setembro de 2019 com 43 votos favoráveis e 3 votos contrários. A proposta foi sancionada pelo governo do Estado sem vetos, publicada como Lei Estadual 23.445/2019.

- PL 3105/2015 – Arquivado

O PL 3105/2015, de autoria do deputado Felipe Attiê (PP) iniciou a tramitação no dia 18 de novembro de 2015. A matéria tornava obrigatória a instalação de sistema de alarme e monitoramento em todas as barragens e represas existes em Minas Gerais. O sistema deveria ainda estar interligado com prefeituras e comunidades do entorno, além de órgãos de gerenciamento de risco para facilitar a rápida e efetiva retirada da população em situações de emergência. O PL ainda previa a criação de plano de contingenciamento e realização de treinamentos periódicos com a população afetada. Na justificativa da matéria, o parlamentar citava o desastre de Mariana como um dos motivos centrais para a necessidade da legislação.

A primeira decisão da presidência foi que o projeto fosse anexado ao PL 169/2015, por se tratar de matéria similar. Em janeiro de 2019, a matéria foi arquivada ao final da legislatura com base no artigo 180 do Regimento Interno da Casa. Em fevereiro de 2019, houve um pedido de desarquivamento da matéria. Apesar do desarquivamento, o projeto

não avançou na tramitação e foi novamente arquivado em fevereiro de 2023 por conta do final da legislatura.

- PL 3146/2015 – Arquivado

O Projeto de Lei 3146/2015, proposto pelo deputado Iran Barbosa (PT), começou a tramitar na Casa em 5 de dezembro de 2015. O projeto torna obrigatória a utilização do método de empilhamento a seco para a disposição de rejeitos de minério, proibindo o uso de outro método para o mesmo objetivo. Se aprovado, as empresas mineradoras teriam um prazo de um ano para adequação, sendo passível de multa.

Na justificativa, o parlamentar defendeu que a técnica era mais segura e eficiente. A matéria tramitou em conjunto com o PL 169/2015 e foi arquivado no final de 2019 em virtude do término da legislatura, com base no artigo 180 do Regimento Interno da Casa.

- PL 3312/2016 – Arquivado

O Projeto de Lei 3312/2016 é o único sobre o tema enviado pelo Governo do Estado no período analisado, na época o governador Fernando Pimentel (PT). A matéria foi encaminhada ao Legislativo no dia 8 de março de 2016.

A matéria instituía a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e Outros Empreendimentos (Peabe) com o objetivo de garantir direitos dos atingidos pela construção de barragens. O projeto definia atingido como indivíduos e populações afetadas por quaisquer impactos decorrentes da construção, instalação, ampliação e operação de barragem, incluindo aqueles que tivessem perda de propriedade, de capacidade produtiva, de fonte de renda, ou prejuízos na renda, subsistência e modo de vida das populações.

A matéria ainda criava um plano de recuperação e desenvolvimento econômico e social com ampla participação das lideranças comunitárias e dos atingidos para melhorar a infraestrutura, garantir oferta de serviços de saúde, assistência social e educação, entre outros. O projeto ainda definia que a Peab deveria ser executada pelo empreendedor.

De acordo com o despacho da presidência, a matéria seria analisada pelas Comissões de Justiça, Trabalho, Desenvolvimento Econômico, Previdência, Assistência Social e

Fiscalização Financeira. A matéria tramitou nos colegiados de mérito, tendo seu último registro na Comissão de Fiscalização Financeira. O projeto foi arquivado em janeiro de 2019 por conta do término da legislatura, tendo como base o artigo 180 do Regimento Interno da Casa.

- PL 3676/2016 – Lei Estadual 23.291/2019 - Política Estadual de Segurança das Barragens

O Projeto de Lei 3676/2016 foi uma das entregas realizadas pela Comissão Extraordinária das Barragens. O projeto começou a tramitar no dia 5 de julho de 2016, após a entrega do relatório final do colegiado, onde consta a proposta de lei. Nessa primeira versão, consta que a matéria dispõe sobre licenciamento e fiscalização de barragens no Estado.

Durante a tramitação, porém, o PL recebeu substitutivo assinado pelo deputado João Vitor Xavier (PSDB), com texto mais amplo, criando a Política Estadual de Segurança de Barragens, mesmo texto constante no PL 5316/2018, de autoria do mesmo parlamentar.

O PL definia que a responsabilidade pela segurança das barragens é do empreendedor, a quem cabe o desenvolvimento das ações necessárias para garantia da segurança em todas as fases do processo. A matéria determinava que a construção de barragens dependia de licenciamento ambiental mediante apresentação de Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental e Licença de Operação. O PL previa audiência pública com a comunidade atingida.

Na justificativa da matéria, o autor explicava que a proposta teve como base projeto de lei de iniciativa popular apresentada pelo Ministério Público de Minas Gerais, com mais de 56 mil assinaturas.

A matéria foi analisada pelas Comissões de Justiça, Meio Ambiente e Administração Pública. O PL com o substitutivo foi aprovado em fevereiro de 2019 com 65 votos favoráveis e nenhum contrário, e, posteriormente, foi sancionada pelo governo sem vetos, transformado na Lei Estadual 23.291/2019.

- PL 3677/2016 – Lei Estadual 22796/2017 - Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento

e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (Cerm).

O Projeto de Lei 3677/2016, de autoria da Comissão Extraordinária das Barragens, iniciou a tramitação em 5 de julho de 2016, como um resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo colegiado. A presidência da Casa decidiu que a matéria seria analisada pelas Comissões de Justiça, Meio Ambiente, Administração Pública e Fiscalização Financeira.

O principal objetivo da matéria era alterar uma legislação vigente, a Lei 19.976/2011, que criou dois dispositivos na época: a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (Cerm). A alteração visava destinar a totalidade dos recursos da TFRM e do Cerm aos órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema), para reforçar as atividades de fiscalização.

O PL foi aprovado em plenário em dezembro de 2017 na forma do substitutivo apresentado pela Comissão de Administração Pública. Não recebeu votos contrários durante os turnos de votação. A matéria foi, então, encaminhada ao Executivo e recebeu veto parcial que foi mantido pelos deputados. O PL foi transformado na Lei Estadual 22.796/2017.

- PL 3695/2016 – Arquivado

O PL 3695/2016, único de iniciativa popular no período analisado, começou a tramitar no dia 6 de julho de 2016. O objetivo era estabelecer normas de segurança para as barragens destinadas à disposição final ou temporária de rejeitos de mineração no Estado.

A matéria determina que o processo de licenciamento ambiental de barragens de rejeitos de mineração, independentemente do porte e potencial poluidor, depende de estudo de impacto ambiental que contemple alternativas locacionais e tecnológicas, os efeitos cumulativos e sinérgicos, bem como a identificação pormenorizada dos impactos ao patrimônio cultural, material e imaterial.

O processo de licenciamento passaria também a depender de audiência pública envolvendo as comunidades afetadas. A matéria ainda proíbe a instalação de barragem que identifique comunidade na zona de autossalvamento, ou seja, localizada abaixo da barragem onde se verifica que não há tempo suficiente de intervenção em caso de acidente.

O despacho da presidência definiu pela anexação da matéria ao PL 3676/2016. Em fevereiro de 2019, o PL foi arquivado por conta do encerramento da tramitação da matéria à qual estava anexado.

- PL 5316/2018 – Arquivado

O Projeto de Lei 5316/2018, de autoria do deputado João Vítor Xavier (PSDB), iniciou a tramitação no dia 12 de julho de 2018 e, por decisão da presidência da Casa, tramitou em conjunto com o PL 3676/2016.

O objetivo era criar a Política Estadual de Segurança de Barragens destinada à barragens de rejeitos ou barragens de água. A responsabilidade pela segurança das barragens é do empreendedor, a quem cabe o desenvolvimento das ações necessárias para garantia da segurança em todas as fases do processo.

A matéria determinava que a construção de barragens dependia de licenciamento ambiental mediante apresentação de Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental e Licença de Operação. O PL previa audiência pública com a comunidade atingida.

Na justificativa da matéria, o autor explicava que a proposta teve como base projeto de lei de iniciativa popular apresentada pelo Ministério Público de Minas Gerais, com mais de 56 mil assinaturas. A matéria foi arquivada em fevereiro de 2019 por conta do encerramento da tramitação da proposição à qual estava anexada.

- PL 180/2019 – Arquivado

O Projeto de Lei 180/2019, de autoria da deputada Ana Paula Siqueira (Rede), começou a tramitar no dia 15 de fevereiro de 2019, que tinha por objetivo estabelecer diretrizes para a segurança de barragens e de depósitos de rejeitos minerários e industriais. A

proposta tinha por objetivo reformular a legislação estadual, adequando à norma federal, promovendo melhor controle das barragens de depósito de rejeitos.

Com texto bem similar ao PL 169/2015, que não havia tido êxito na tramitação, a matéria exigia uma série de estudos para a realização de obra e implementação de barragem e de depósito de rejeitos, tais como: estudo hidrológico, geológico, previsão de sistema para fuga em casos de extravasamento, verificação de estabilidade da barragem e previsão de impermeabilização da base do depósito.

Na época, a presidência da Casa definiu que o projeto fosse anexado ao PL 3676/2016 e o mesmo foi arquivado por conta do encerramento da proposição ao qual estava anexado (PL 169/2015 arquivado por conta do final da legislatura).

- PL 295/2019 – Arquivado

O PL 295/2019, de autoria do deputado Mauro Tramonte (PRB) começou a tramitar no dia 20 de fevereiro de 2019. O objetivo central do projeto foi proibir a construção de barragens de rejeito de minério pelo método de alteamento a montante ou aterro hidráulico em Minas Gerais. As barragens que utilizam esse método deveriam acabar em um prazo de dois anos. Além disso, barragens construídas em outro método deveriam respeitar uma distância de dez quilômetros de áreas habitadas. A matéria tramitou anexada ao PL 3676/2016 e arquivada em função do término da tramitação do projeto principal.

- PL 358/2019 – Arquivado

O Projeto de Lei 358/2019, de autoria do deputado Jean Freire (PT), iniciou a tramitação na Casa no dia 22 de fevereiro de 2019. O objetivo do projeto era proibir a construção de barragens de rejeitos do tipo alteamento a montante e a jusante. A barragem a montante é aquela em que os rejeitos depositados inicialmente formam o dique de partida e que cresce por meio de degraus feitos com os próprios rejeitos sobre o dique inicial. A barragem a jusante é aquela construída a partir de um dique inicial impermeável, o qual deve ter uma drenagem interna, composta por filtro inclinado e tapete drenante. Além de proibir as novas barragens assim caracterizadas, o projeto proibia a renovação de licenciamento das barragens já existentes.

Na justificativa da matéria, o autor cita o rompimento da barragem de rejeitos de Mariana e de Brumadinho como crimes com consequências irreparáveis na vida das pessoas. Por decisão da presidência, o projeto foi anexado ao PL 3676/2016 e arquivado em 26 de fevereiro de 2019 em função do término da tramitação do projeto principal.

- PL 390/2019 – Arquivado

O Projeto de Lei 390/2019, de autoria da deputada Beatriz Cerqueira (PT), começou a tramitar no dia 20 de fevereiro de 2019. A proposta estabelece critérios obrigatórios para a construção e o descomissionamento de barragens de rejeitos de mineração, instituindo também a obrigatoriedade de contratação de seguro contra o rompimento ou vazamento de barragens.

O texto proposto proíbe o uso do método de alteamento a montante para novas barragens. Para as já licenciadas, determina a inspeção de segurança de barragem em um prazo de 90 dias contados da publicação da lei. Para as já existentes, a empresa responsável deverá apresentar projeto para o descomissionamento em um prazo de um ano.

Além disso, o projeto prevê a contratação de seguro contra o rompimento ou vazamento de barragens para a cobertura de danos físicos, inclusive morte, de prejuízos ao patrimônio público ou privado, e ao meio ambiente, nas áreas urbanas e rurais. A matéria foi anexada ao PL 3676/2016 e arquivado por ponta do término da tramitação proposição à qual estava anexado.

- PL 303/2019 – Arquivado

O Projeto de Lei 303/2019, de autoria da deputada Beatriz Cerqueira (PT), começou a tramitar na Casa em 20 de março de 2019. A proposta criava a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e Outros Empreendimentos (Peab) com dois objetivos principais: coordenar e implementar ações mitigadoras de conflitos decorrentes do processo de remanejamento dos atingidos por barragens e outros empreendimentos; e garantir a interlocução entre os órgãos de governo competentes, os empreendedores e os atingidos pela construção, instalação, ampliação e a operação de barragem.

O projeto definiu como atingido as pessoas e comunidades afetadas por quaisquer impactos decorrentes da construção, instalação, ampliação e operação de barragem,

incluindo aqueles que tivessem perda de propriedade, de capacidade produtiva, de fonte de renda, ou prejuízos na renda, subsistência e modo de vida das populações.

A matéria ainda criava um plano de recuperação e desenvolvimento econômico e social com ampla participação das lideranças comunitárias e dos atingidos para melhorar infraestrutura, garantir oferta de serviços de saúde, assistência social e educação, entre outros.

Por conta da semelhança no texto, o PL tramitou em conjunto com o PL 1200/2015. A matéria foi arquivada em fevereiro de 2021 em função do encerramento da tramitação da proposição principal.

- PL 2134/2020 – Retirado de tramitação pelo autor

O Projeto de Lei 2134/2020, de autoria do deputado Antônio Carlos Arantes (PSDB), começou a tramitar na Casa no dia 11 de agosto de 2020. O principal objetivo desse projeto era dar mais prazo para que as empresas se adequassem a Lei 23.291/2019, que estabeleceu a Política Estadual de Segurança das Barragens. Esse marco regulatório proibiu a acumulação de rejeitos em barragens sempre que houver técnica melhor disponível e definiu pela descaracterização das estruturas existentes. O PL 2134/20 tinha por objetivo alterar essa legislação vigente permitindo ao órgão competente a prorrogação do prazo em casos de inviabilidade técnica. O prazo estabelecido pela lei é de três anos para a descaracterização das barragens com o método de alteamento a montante.

O despacho da presidência decidiu que a matéria seria analisada pelas Comissões de Justiça, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. A proposta, porém, foi retirada de tramitação por solicitação do próprio autor em setembro de do mesmo ano.

- PL 3109/2021 – Arquivado

O Projeto de Lei 3109/2021, de autoria do deputado Bernardo Mucida (PSB), começou a tramitar na ALMG no dia 14 de setembro 2021. A matéria tinha por objetivo alterar a Lei 23.291/2019 para a inclusão de estruturas de contenção de jusante na Política Estadual de Segurança de Barragens, com a submissão de processo de licenciamento ambiental e fiscalização.

A matéria seria analisada pelas Comissões de Justiça, Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Administração Pública. O PL foi arquivado em janeiro de 2023 em função do fim da legislatura, tendo como base o artigo 180 do Regimento Interno da Casa.

- PL 3209/2021 – Retirado de tramitação pelo autor

O Projeto de Lei 3209/2021, de autoria do deputado Virgílio Guimarães (PT), começou a tramitar na Casa no dia 19 de outubro de 2021. A matéria propunha uma alteração na Lei 23291/2019, legislação que criou a Política Estadual de Segurança das Barragens.

Segundo a justificativa da matéria, o projeto tinha como objetivo principal adequar a norma estadual sobre segurança de barragens (Lei 23.291/2019) à norma federal (Lei Federal 14.066/2020), sobretudo com relação ao prazo estabelecido para a descaracterização de barragens de acúmulo de rejeitos pelo método a montante. A norma estadual estabeleceu prazo de três anos. Já a norma federal permitiu que a entidade que regula e fiscaliza a atividade prorrogasse o prazo em casos de inviabilidade técnica comprovada.

A proposta seria analisada pelas Comissões de Justiça, Minas e Energia, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. A pedido do próprio autor, o projeto foi retirado de pauta em fevereiro de 2022 e arquivado.

- PL 3455/2022 – Em tramitação

O Projeto de Lei 3455/2022, de autoria do deputado Mauro Tramonte (Republicanos), determina a instalação obrigatória de sirenes no entorno das barragens de mineração sob pena de multa. A proposta define o uso de sistemas automatizados de acionamento de sirenes para alerta da população em caso de emergência. A matéria começou a tramitar na Casa no dia 2 de fevereiro de 2022. O PL requer análise das Comissões de Justiça e Segurança Pública e está em tramitação na Casa, aguardando parecer da Comissão de Justiça.

- PL 3571/2022 – Em tramitação

O Projeto de Lei 3571/2022, de autoria da deputada Beatriz Cerqueira (PT), começou a tramitar na Casa no dia 22 de março de 2022. O objetivo da matéria é alterar a Lei

14181/2002, que trata a política de proteção à fauna e à flora aquática e de desenvolvimento da pesca e de aquicultura.

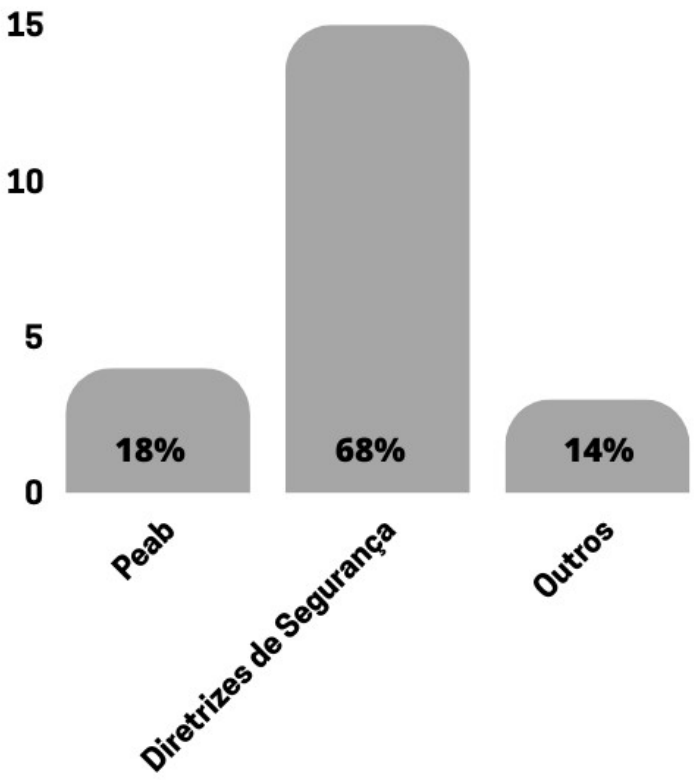
A matéria dispensa os pescadores que exercem atividade nas bacias hidrográficas afetadas pelo rompimento das barragens de Fundão, em Mariana, e da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho, do pagamento de emolumentos administrativos para emissão da licença para a pesca.

Na justificativa da matéria, a autor cita o desastre de Mariana e de Brumadinho e, inclusive, explica que o PL é resultado da escuta de pescadores organizados por meio do MAB e que apresentaram essa demanda de isenção para as pessoas que exercem atividade pesqueira nas Bacias do Rio Doce e do Rio Paraopeba. A matéria está em tramitação na Casa e será analisada pelas Comissões de Justiça, Agropecuária e Fiscalização Financeira e Orçamentária.

Tramitação de projetos de lei sobre barragens na ALMG – observações e destaques

É possível analisar o corpus de estudo composto pelos 22 projetos apresentados na ALMG sob diferentes perspectivas. Eles serão vistos tendo como base o tema abordado (gráfico 5), o ano de apresentação (gráfico 6), a tramitação da matéria (gráfico 7) e, por último, a valência (gráfico 8).

Gráfico 5 - Projetos de Lei ALMG por tema (2015-2023)



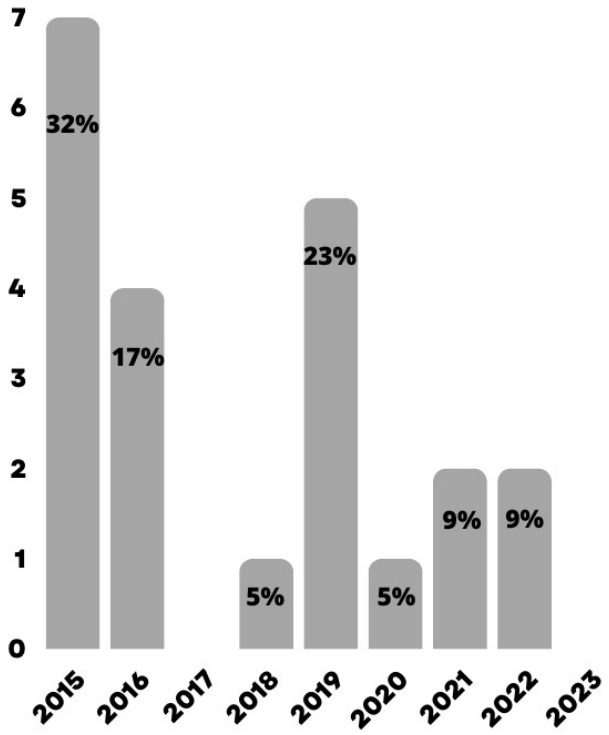
Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados do processo legislativo da ALMG.

Conforme o gráfico 5, a maior parte dos projetos apresentados (68%) tinha como objetivo normatizar aspectos de segurança. Dentro desse total, predomina as propostas de criação de uma lei de diretrizes de segurança para barragens (13 projetos), sobretudo, as de rejeitos de minério. Também faz parte desse todo, em quantitativo reduzido, projetos que determinam a instalação de alarmes de segurança (dois projetos). O segundo tema mais recorrente é a criação da Peab – a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (18%). Vale destacar que a primeira proposta para a institucionalização de uma política pública voltada para os atingidos por barragens foi registrada antes do desastre ambiental em questão, no mês de abril de 2015, evidenciando que o tema já fazia parte da agenda legislativa.

Os três projetos restantes que compõem a amostra foram classificados como “outros” (14%). É o caso do PL 3677/2016 (Lei Estadual 22.796/2017), que trata da Taxa de

Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM) e do Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (Cerm); do PL 3104/2015 (Lei Estadual 23.445/2019), que criou a Semana Estadual de Prevenção, Conscientização e Combate a Acidentes em Barragens e Memória de suas Vítimas; e do PL 3571/2022 (em tramitação), que dispensa os pescadores que exercem atividade nas bacias hidrográficas afetadas pelo rompimento das barragens de Fundão, em Mariana, e da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho, do pagamento de emolumentos administrativos para emissão da licença para a pesca.

Gráfico 6 - Projetos de Lei ALMG por ano de apresentação (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados do processo legislativo da ALMG.

Com relação ao ano de início da tramitação dos projetos, de modo a analisar como o tema se comportou na pauta legislativa (gráfico 6), percebe-se um volume maior (32%) no primeiro ano do desastre do Rio Doce (2015) com uma continuidade de apresentação de projetos (17%) no ano seguinte (2016), registrando que o desastre do Mariana ocorreu já ao fim do ano legislativo, no mês de novembro. Isso significa que os dois primeiros anos do período de análise concentram praticamente metade dos projetos apresentados no período (49%), efeito do primeiro evento crítico externo, o próprio rompimento da barragem de Mariana. Em 2017 e 2018 registra-se uma queda vertiginosa na apresentação das matérias. O tema, então, ganha novo impulso na Casa no ano de 2019, exatamente o ano em que ocorreu um novo desastre ambiental em barragem de rejeitos, dessa vez, em Brumadinho, no mês de janeiro daquele ano. Em 2019, com esse novo evento crítico externo, o volume de projetos de lei relacionados ao tema volta a crescer, representando, somente naquele ano, 23% dos projetos apresentados em todo período de análise. Os anos seguintes (2020, 2021 e 2022) voltam a apresentar queda.

Novamente encontramos o "fator Brumadinho" como um fator exógeno que gera oportunidades (Amenta e Caren, 2004) para os atores envolvidos nesse processo diante de uma nova conjuntura de acesso ao ambiente legislativo, com pressão e força renovadas. Esse elemento também reforça a ideia de que os movimentos sociais tendem a obter maiores resultados quanto maior for a repercussão do tema e o apoio público, quiçá a pressão eleitoral (Burstein, 2019), exigindo e gerando uma resposta mais rápida e clara em termos de ação legislativa.

Além do que o próprio campo mostra sobre a influência do "fator Brumadinho" no contexto analisado, a percepção de que o rompimento de uma nova barragem trouxe um impulso para o tema no âmbito legislativo e, por consequência, pressão por uma resposta parlamentar foi reforçada pelo atual deputado federal, na época deputado estadual e relator da Comissão Extraordinária das Barragens da ALMG, Rogério Correia (PT/MG).

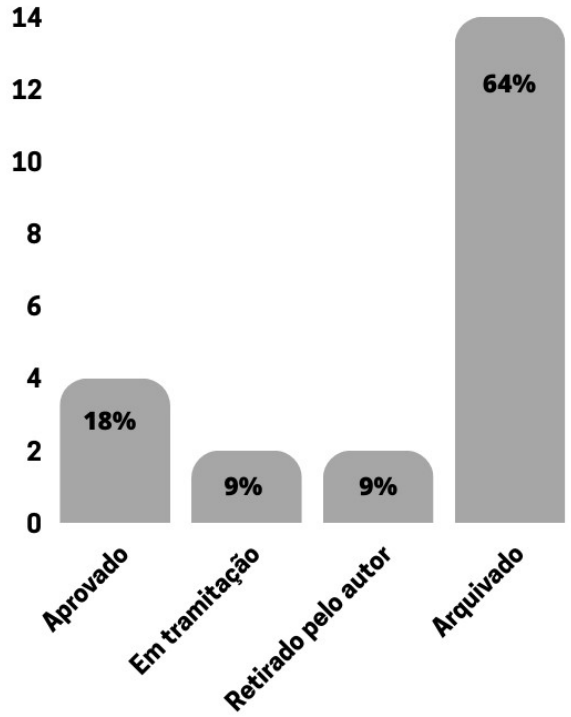
> Infelizmente o tema só voltou a andar e voltou para a pauta legislativa quando acontece o crime de Brumadinho, quatro anos depois. (...) Ou seja, o crime de Brumadinho, acumulado com o crime de Mariana, fez com que nós conseguíssemos vitórias no campo legislativo que nós não tínhamos conseguido ainda (Rogério Correia, deputado federal, entrevista 11/08/23).

A ativista do MAB/MG, L.O., também confirmou a influência do desastre de Brumadinho nesse processo, citando a aprovação de dois projetos de lei considerados importantes para o movimento social: o PL 3676/2016, transformado da Lei 23.291/2019, que é a Política Estadual de Segurança das Barragens, conhecida como "Mar de Lama Nunca Mais", e o PL 1200/2015, transformado na Lei 23.795/2021, que é a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Peab).

> O rompimento da barragem de Brumadinho reforça a pauta e faz uma pressão para que os deputados mostrem o trabalho por meio de leis, que é o "Mar de Lama Nunca Mais" e a "Política Estadual dos Atingidos por Barragens" (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/23).

Com relação à tramitação das matérias, os dados apontam que dos 22 projetos de lei apresentados na ALMG no período analisado que tratavam da temática do rompimento de barragem, quatro foram aprovados, uma taxa de 18% de aprovação.

Gráfico 7 - Projetos de Lei ALMG por tramitação (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados do processo legislativo da ALMG.

A maior parte dos projetos apresentados foram arquivados (64%) pelo término da legislatura ou pelo fim da tramitação do projeto ao qual estavam apensados (neste caso, para matérias que tramitaram em conjunto). Também registramos projetos que foram retirados de pauta a pedido do autor (9%) e que ainda seguem em tramitação na Casa (9%).

Os quatro projetos de lei aprovados ao longo do período analisado merecem um tratamento em separado. Embora representem um percentual relativamente pequeno diante do todo (18%), é essencial registrar que trata-se de um número importante devido aos custos da tramitação de um projeto de lei.

Quadro 2 - Projetos aprovados na ALMG (2015-2023)

Data inicial	Projeto de Lei	Autor	Objetivo	Vetos	Resultado	Data final
28/04/15	PL 1200/15	Elismar Prado (PT) Rogério Correia (PT)	Política Estadual dos Atingidos por Barragens	Veto parcial (mantido)	Lei Estadual 23.795/2021	15/01/2021
18/11/15	PL 3104/15	Celinho do Sinttrocel (PCdoB)	Semana Estadual de Prevenção, Conscientização e Combate a Acidentes em Barragens e Memória de suas Vítimas	Não	Lei Estadual 23.445/2019	24/10/2019
05/07/16	PL 3676/16	Comissão Extra. das Barragens	Política Estadual de Segurança das Barragens	Não	Lei Estadual 23.291/2019	25/02/2019
05/07/16	PL 3677/16	Comissão Extra. das Barragens	TFRM e Cerm	Veto parcial (mantido)	Lei Estadual 22.796/2017	28/12/2017

Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados do processo legislativo da ALMG.

A aprovação das matérias nos leva a concluir que a ALMG apresentou resultados não apenas na iniciativa de projetos de lei, mas também em matérias aprovadas e transformadas em lei, o que nos leva a um processo de institucionalização de políticas públicas. Sobre o tema, o deputado Rogério Correia (PT/MG) citou duas legislações como destaque no trabalho desenvolvido pela ALMG. A Peab, vale registrar, começou a tramitar antes do rompimento da barragem de Mariana, o que demonstra que o tema já

fazia parte da agenda parlamentar. O PL foi apresentado pelos deputados Elismar Prado (PT) e Rogério Correia (PT) a partir da interação do próprio MAB/MG antes do rompimento da barragem de Fundão, o que fortalece tanto a legitimidade do movimento no âmbito legislativo como a relevância da pauta na agenda parlamentar, ambos datados de antes do desastre ambiental. A Peab é um dos principais resultados dessa interação entre os atores sociais e os atores políticos em estudo, destacando que o MAB/MG consegue inovar incluindo uma nova política pública no arranjo governamental do Estado com transversalidade, envolvendo elementos de saúde, trabalho, educação, entre outros.

> O Peab foi uma discussão, principalmente com o MAB, que nós transformamos em um projeto de lei. Eu assinei como relator. E o outro projeto, o "Mar de Lama nunca mais", que faz alterações em barragens, em licenciamentos, um projeto grande, complexo. (...) Após o crime de Brumadinho, que aconteceu em um recesso parlamentar, a ALMG conseguiu pautar e colocar como os primeiros projetos aprovados quando a legislatura iniciou, e eu já não estava mais lá, pois já estava deputado federal. (Rogério Correia, deputado federal, entrevista em 11/08/23).

Além da Peab, a institucionalização da Política Estadual de Segurança das Barragens, que também é aplicada a barragens de acúmulo de rejeitos, trouxe maior segurança jurídica para o processo de licenciamento e fiscalização, bem como determinou com clareza a responsabilidade do empreendedor pela segurança das barragens. A legislação estadual, fruto da articulação do MAB/MG e da mobilização legislativa, determina que "o empreendedor é responsável, independentemente da existência de culpa, pela reparação de danos causados pela instalação e operação das barragens, bem como pelo seu mau funcionamento ou rompimento" (Lei 23.291/2019, artigo 23). O projeto de lei foi apresentado pela Comissão Extraordinária das Barragens.

O atual Conselheiro do Tribunal de Contas, na época presidente da Comissão Extraordinária das Barragens, Agostinho Patrus, afirmou em entrevista que as medidas legislativas são consideradas por ele a grande entrega da ALMG para a comunidade atingida pelo rompimento da barragem.

> Nós entendemos que o grande produto do nosso trabalho ali seria consertar pra frente. É importante responsabilizar pra trás, mas infelizmente não ocorreu. A gente precisava deixar um legado para que aquelas mortes não fossem em vão. Infelizmente, a legislação, nós não conseguimos aprovar a tempo de evitar a tragédia de Brumadinho. Mas hoje nós temos uma legislação que proibiu definitivamente essas barragens, suas ampliações... e isso vai gerar, no futuro, segurança para as populações que estão no entorno que acabam sendo atingidas por essas grandes barragens que foram sendo criadas (Agostinho Patrus, conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, entrevista em 01/08/23).

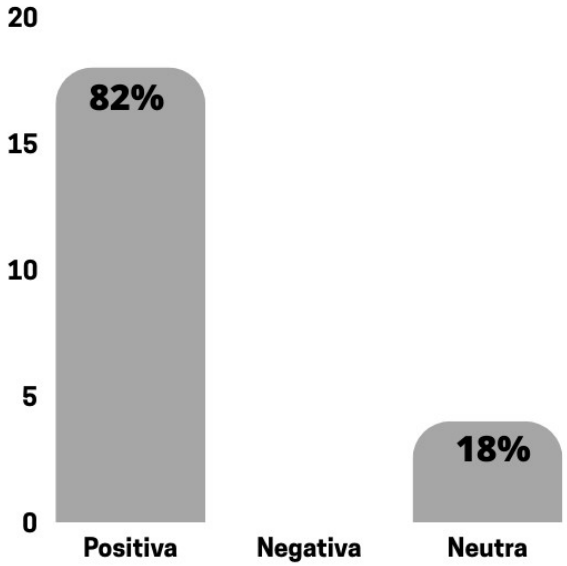
Além da Peab e da Política Estadual de Segurança das Barragens, a ALMG aprovou também o PL 3677/2016, de autoria da Comissão Extraordinária das Barragens. A matéria foi publicada como a Lei 22.796/2017, que tem por objetivo reforçar as atividades de fiscalização do Estado a partir da destinação de impostos para órgãos de fiscalização. Sobre a tramitação dos dois projetos assinados pela Comissão Extraordinária das Barragens, o ex-presidente do colegiado destacou que houve dificuldade na tramitação nas comissões por conta de bancada oposta à matéria.

> Quando você tramita nas comissões temáticas e nas comissões da Casa, você tem um quórum pequeno. Então, se torna mais fácil obstruir essa tramitação. A pressão sobre os parlamentares, inclusive pressão da população, é muito menor. Uma coisa é votar o projeto de lei de fato, outra coisa é o projeto que ainda está numa comissão, pode receber modificação, e ainda vai para outra comissão, para depois ir para o plenário...depois ainda tem que ir para o governador. Então, é mais fácil obstruir essa votação nos pequenos colegiados. Isso que aconteceu. Nós tivemos dificuldade nos pequenos colegiados, nas comissões. Nós tínhamos uma questão séria com a bancada do agronegócio que entendeu de forma equivocada que o projeto atingiria também barragens para a criação de peixe, barragens de água, e não era nada disso. Então, tivemos a divulgação dessas fake news e foi uma dificuldade que nós enfrentamos (Agostinho Patrus, conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, entrevista em 01/08/23).

Outra perspectiva abordada é a análise dos projetos com relação a sua valência, que categorizamos em três tipos[7]. São consideradas positivas aquelas matérias cujo conteúdo amplia os direitos da comunidade atingida, tendo como base as demandas apresentadas pelos atingidos em audiências públicas realizadas na ALMG. Em contrapartida, como negativa consideramos aqueles projetos que restringem direitos ou que são alvo de críticas dos movimentos sociais. E a classificação como neutra é destinada àqueles projetos que não ampliam nem restringem os direitos dos atingidos.

Gráfico 8 - Projetos de Lei apresentados na ALMG por valência (2015-2023)

[7] Ver mais o uso empírico do conceito de valência em Rodrigues e Mazzilli (2022).



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados do processo legislativo da ALMG e no conceito de valência de Rodrigues e Mazzilli (2022).

Conforme representado no gráfico 8, dos 22 projetos apresentados, 18 são considerados de valência positiva (82%). É o caso dos quatro projetos apresentados com o objetivo de criar a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Peab); dos 15 projetos apresentados que tratam de diretrizes de segurança para barragens e do projeto que busca beneficiar pescadores por meio de isenção de taxas. Os outros projetos foram classificados como de valência neutra. Não encontramos matérias de valência negativa.

Ao observar a mobilização legislativa sob a ótica da tramitação de projetos de lei, encontramos que houve influência do MAB/MG especialmente na definição de agenda e na formulação de políticas (Banaszak e Whitesell, 2017). Primeiro, o movimento social consegue acessar o Poder Legislativo trazendo o tema dos atingidos para agenda parlamentar (o que acontece não apenas por meio das audiências públicas, mas também por meio dos projetos de lei); depois, o MAB/MG encontra espaço, por meio das comissões temáticas e de deputados em particular, para a elaboração de projetos de lei de seu interesse. A análise dos dados também aponta para o aumento do custo político sobre a aprovação de determinados projetos a partir de um evento externo – fator Brumadinho; essa sobreposição de desastres ambientais exigiu mobilização e apoio legislativo (Soule

e King, 2006), representando também um capital político (Brinks, Levitsky e Murillo, 2019).

A interação socioestatal resultou na aprovação de matérias importantes para a causa dos atingidos. Esse resultado foi influenciado por um conjunto de fatores, tais como: maior expertise do movimento social no âmbito legislativo, parlamentares mais alinhados com a causa e apropriados à agenda, grande proporção do desastre ambiental para a unidade federativa combinada com um novo desastre ambiental (fator Brumadinho), gerando forte pressão no Legislativo Estadual por resultados.

Assim como foi registrado em outros momentos dessa análise, o rompimento da barragem de Brumadinho também traz impactos pela via do processo legislativo diante de uma compressão maior por resultados a partir do parlamento, mobilizando a opinião pública e aumentando a pressão popular por respostas mais rápidas e claras da ação legislativa (Burstein, 1999, Ianoni, 2017). O caso de Brumadinho opera, portanto, como importante alavanca para decisões e mudanças políticas que parece ter superado coalizões de ordem institucional e questões partidárias.

Vale destacar que aqui estamos fazendo o exercício de examinar o Legislativo para além do que a literatura chamou de taxa de sucesso, traduzida no mero quantitativo de aprovação de projetos. Trazendo o contexto mais amplo do debate, temos que o MAB/MG, por meio das audiências públicas, buscou o aprofundamento da discussão a partir da apresentação de propostas legislativas que foram encampadas pelo Legislativo e, em um momento de maior pressão, aprovadas pelos parlamentares, resultando em uma espécie de coalizão – ainda que temporária e com suas nuances conflituosas – de ordem social, oriunda da combinação da atuação do movimento social com eventos críticos de grande repercussão.

O MAB/MG, ao assumir um papel estratégico dentro do processo de discussão sobre a reparação de danos dos atingidos na arena legislativa conseguiu obter resultados na criação/alteração de legislações estaduais, num processo que se estendeu por quase uma década. Isso se deu a partir da interação estabelecida com atores políticos, em particular por meio dos colegiados permanentes e audiências públicas.

Capítulo 4 - Assembleia Legislativa do Espírito Santo e Movimento dos Atingidos por Barragens

Este capítulo traz os dados coletados e as observações à luz da teoria relacionados à interação entre o MAB/ES e a Assembleia Legislativa do Espírito Santo. O texto também está organizado em quatro partes. A primeira, se concentra nos atores envolvidos nessa interação: de um lado, atores sociais (MAB/ES); de outro, os atores políticos (Legislativo). Na segunda parte, o foco do estudo está justamente na construção da trajetória da interação socioestatal, aqui constituídas em formato de audiências públicas providas a partir da Ales com a participação ou demanda do MAB/ES. Além do histórico de audiências públicas realizadas ao longo do período analisado, o levantamento mostra a partir de quais frentes de trabalho a Ales se mobilizou com relação ao tema e o descritivo dessas audiências públicas como forma de compreender como essa arena foi constituída. A terceira parte aborda a mobilização legislativa traduzida na iniciativa de projetos de lei sobre o tema das barragens, dado que esta é uma das principais formas de atuação parlamentar. O quarto item desse capítulo traz os dados relativos à interação entre o MAB e o Legislativo Federal, um achado do próprio campo empírico.

4.1 Atores sociais e atores políticos em interação

A ausente trajetória histórica do MAB em território capixaba mostra que a constituição do movimento social foi uma consequência do próprio desastre do Rio Doce o que conduz a repercussões importantes para a mobilização dos atores sociais no contexto legislativo. Do outro lado, o dos atores políticos, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo se mostrou um parlamento pouco reativo, no qual existe a predominância da agenda do Executivo, contexto esse que interfere nos resultados da interação entre os atores.

4.1.1 Ausência de trajetória histórica do Movimento Social: a constituição do MAB/ES após o desastre do Rio Doce

Embora o Movimento dos Atingidos por Barragens tenha sido criado na década de 1970 no Brasil, no Espírito Santo seu advento ocorre justamente no contexto do desastre do Rio Doce, consequência do rompimento de barragem de Mariana, uma característica importante que reflete na própria mobilização do MAB no Estado. Araújo (2021) afirma que o processo de difusão e chegada do MAB no território capixaba está localizado no

contexto do desastre do Rio Doce já que a defesa dos direitos de populações atingidas por barragens não era uma mobilização de destaque, nem mesmo no recorte da mineração. Além disso, o tamanho e o impacto do desastre ambiental, com grande visibilidade nacional e internacional, ampliaram conexões de atores locais com ativistas do movimento nacional, oportunizando, assim, o advento e um processo de consolidação do movimento no Espírito Santo.

Após o rompimento da barragem de Fundão, o MAB Nacional se estabelece no Espírito Santo, dando origem ao MAB/ES, uma estratégia de atuação que já era utilizada historicamente pelo MAB Nacional, qual seja: a articulação de redes em âmbito regional e a mobilização de bases locais (Araújo e Carlos, 2025). O MAB Nacional encontrou, então, aliados históricos, tais como MST, sindicatos e organizações religiosas, destacando seu papel de incubadora de mobilizações sociais, uma inovação organizacional ao descentralizar sua atuação e se adaptar à tradição do associativismo local (Carlos, 2019b).

É esse contexto que impulsiona a emergência de um processo político de mobilização social em prol dos direitos de reparação das pessoas atingidas em face de uma gestão institucional e administrativa dos conflitos. No contexto do desastre em solo capixaba, o MAB/ES enfrentou, segundo Araújo (2021), a questão da identidade coletiva do atingido. O termo, que passou por contestação dentro do debate sobre a reparação de danos, envolveu um processo complexo de definição do que é "ser atingido".

Araújo e Carlos (2025) entendem que após o desastre do Rio Doce, a difusão do MAB foi marcada pela construção dessa identidade coletiva de atingido e que, nesse contexto, o MAB/ES desempenhou um importante papel de principal ator coletivo do processo de mobilização, organizando e articulando as pessoas afetadas, e agindo, portanto, na formação organizacional e identitária da sociedade civil local.

Araújo (2021) considera que a o MAB/ES adquiriu características de centralidade e intermediação entre os movimentos sociais e organizações da sociedade civil em um processo de expansão e estabilidade das relações, sobretudo, a partir de 2018. Esse processo de expansão e estabilidade também foi encontrado na dinâmica da esfera legislativa, como será descrito a frente.

Em território capixaba, o MAB/ES desempenha um papel de ator mobilizador, transformando as reivindicações dos atingidos locais em engajamento para ação coletiva (Losekann, 2016). Embora não existisse essa mobilização de afetados por barragens no território, a articulação com movimentos locais e organizações que já eram tradicionais no Estado em demandas de viés progressista ajudou na fixação do MAB nesse novo território (Losekann, 2018).

Ao mapear a estrutura de redes do MAB, Carlos e Araújo (2025) afirmam que no confronto do desastre foram predominantes as associações comunitárias, seguido de entidades assistenciais de base religiosa e organizações populares, além de associações de trabalhadores e sindicatos. Ao observar a expansão dessa rede ao longo do tempo, registra-se no âmbito de novas relações, a partir de 2020, a figura de parlamentares, com os nomes citados da deputada estadual Iriny Lopes e do deputado federal Helder Salomão, atores esses que não estavam na rede nos anos anteriores. A rede do MAB/ES ao longo do tempo mostra mecanismos de expansão, estabilidade das relações e uma mudança importante na rede individual ao longo do tempo com ênfase na entrada de novos atores em cena e novos segmentos sociais na intensificação e na estabilização das relações.

Na coleta de dados sobre a interação socioestatal entre o MAB/ES e a Ales nas audiências públicas realizadas pelo Legislativo capixaba, registra-se que os eventos participativos dos primeiros anos do recorte temporal (2015 a 2018) contaram com a presença da comunidade atingida, porém, ainda sem a identidade compartilhada do MAB/ES. Embora participem do debate, esses atores sociais estavam organizados em pequenas associações, tais como: Associação de Pescadores de Regência, Associação de Pescadores de Povoação, Associação Homens do Mar, Associação de Surfistas de Regência, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce. A partir de 2019, a comunidade atingida passa a utilizar a arena parlamentar para interação com os atores políticos apresentando-se como MAB/ES.

É importante reforçar que, embora o MAB/ES só estabeleça uma relação mais robusta com o Legislativo capixaba quatro anos após o rompimento da barragem, isso não significa que os atores sociais envolvidos com o tema não atuassem em outros espaços de debate e poder. Sobre isso, o ativista do MAB/ES, H.B., salientou que houve mobilização dos atingidos, em especial, organizados dentro do Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce, e que a partir de uma interlocução com o trabalho desenvolvido pelo MAB/MG no

Legislativo mineiro, foi despertada a possibilidade de aproximação com o Poder Legislativo local.

> Nós fizemos muitas lutas enquanto (Fórum Capixaba em Defesa da) Bacia do Rio Doce. A gente foi várias vezes em audiências sobre a Peab (Política Estadual dos Atingidos por Barragens) na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A partir desse processo que nós começamos a entender que poderia haver, sim, essa interlocução com o Legislativo. (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

O conceito de atingido também é uma questão importante quando olhamos para o MAB no âmbito capixaba, conforme já registrado no trabalho de Gurza Lavalle et al. (2019b). A heterogeneidade das comunidades atingidas tem por consequência, segundo os autores, uma multiplicidade de interesses e de prioridades quando se discute a reparação de danos. A elaboração de demandas sociais e sua projeção junto às instituições responsáveis depende de uma dimensão cognitiva simbólica (construção coletiva por parte dos atores sociais) e socioinstitucional (relações historicamente construídas em processos de interação com o Estado). No âmbito capixaba, as duas dimensões – cognitiva simbólica e socioinstitucional – se deram a partir do desastre do Rio Doce já que o MAB não tinha atuação pregressa no Espírito Santo e, portanto, não utilizava o espaço legislativo enquanto repertório de estratégia.

Essa ausência de trajetória histórica do MAB no Espírito Santo mostra que sua constituição é fruto do desastre ambiental de Mariana e sua consequente contaminação do Rio Doce. Isso exige do movimento social um processo temporal e cognitivo para se estabelecer como ator central dos atingidos, conforme reforça o ativista do MAB/ES, H.B., em entrevista.

> Eu acho que nós fomos nos constituindo e ainda estamos nos constituindo ao longo do processo como o principal interlocutor da pauta dos atingidos. Então, o movimento chega em 2015 com o rompimento da barragem... nunca tivemos a atuação do movimento aqui no Estado apesar de existirem barragens... Então, o movimento vai se estabelecendo. (...) À medida que o movimento vai ganhando força na sociedade e ganha legitimidade, ele vai canalizando essa interlocução e propostas (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

O ativista do MAB/ES J.P.L.I. considera que a grande vitória do movimento social em todo o processo de mobilização no Espírito Santo é a própria consolidação da coletividade.

> Então, independente do patamar em que esteja a luta, seja com o judiciário contra, seja com o Estado contra, e lidando direto com as empresas, eu acho que a nossa grande vitória é consolidar um movimento social disposto a fazer o que a gente considera que é imprescindível para que haja um movimento social, né? Que é organização, formação e luta, principalmente, que é o que faz a sociedade civil avançar, né? Acho que era isso (J.P.L.I, ativista do MAB/ES, entrevista em 28/01/2025).

À luz da literatura, observa-se que a constituição do MAB no Espírito Santo e sua interação junto ao Legislativo aconteceu por meio de um processo tanto de formação como de reforço de identidade, somado também a um fortalecimento da própria luta. Dessa maneira, a formação do MAB/ES é um advento pós desastre ambiental cuja falta de tradição histórica e do uso do Legislativo como repertório de estratégia interferem na capacidade de mobilização no campo de debate. Ao longo do tempo ocorreu o reconhecimento do MAB/ES como um ator legítimo nas demandas de reparação e uma presença mais ativa de representantes do movimento nos espaços legislativos de participação.

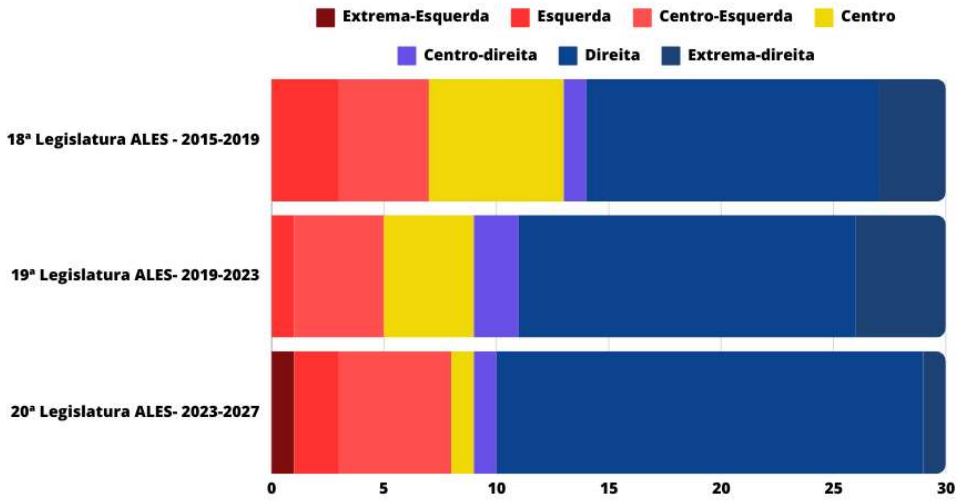
4.1.2 Atores políticos no ES: a predominância da agenda do Executivo sob um Legislativo pouco reativo

O Legislativo capixaba foi campo de pesquisa de outros trabalhos (Pereira, 2004; Domingues, 2001; Pessine, 2013; Zorzal, 2015) que nos ajudam a entender o contexto da instituição de uma forma mais ampla. Guardadas suas especificidades relacionadas ao recorte temporal e às escolhas temáticas, Domingues (2001) desenha um Legislativo capixaba caracterizado por forte apoio a propostas do Executivo, com domínio da agenda parlamentar pelo governo Estadual. Pereira (2004) demonstra a incapacidade dos parlamentares de se articularem e fazerem frente ao Executivo. O autor destaca também que a Ales é uma arena parlamentar relativamente pequena (trinta deputados estaduais), o que facilita acordos extrapartidários individuais e reduz a necessidade de soluções institucionais coletivas. Essa característica facilita a abertura do Legislativo ao Executivo até mesmo em legislaturas nas quais o Executivo não possui uma base consolidada no parlamento. Em uma análise mais centrada na produção legislativa capixaba, Pessine (2013) encontrou preferência dos parlamentares por matérias de abrangência pessoal e local, subutilização de instrumentos coletivos de proposta legislativa, inaptidão das comissões parlamentares para influenciar o processo decisório, inclusive com falta de apoio técnico, pouca articulação em torno dos partidos, e imposição da agenda pelo Executivo Estadual. Zorzal (2015) também desenha um Legislativo pouco reativo quando

o tema é o orçamento público, demonstrando que há predominância e aceitação das decisões do Executivo no âmbito parlamentar.

A composição da Assembleia Legislativa do Espírito Santo ao longo das três legislaturas (mandatos de quatro anos) que compreendem o recorte temporal do estudo nos mostra uma maioria partidária de caráter conservadora que aumentou expressivamente ao longo do período, conforme gráfico 9:

Gráfico 9 - Posição política-ideológica dos parlamentares da Ales (2015-2027)



Fonte: Elaboração própria com base na classificação dos partidos brasileiros segundo Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

Na 18ª Legislatura (2015-2019), a maior parte dos parlamentares eram alinhados à Direita (sendo: 10% de Extrema-direita, 44% de Direita e 3% de Centro-direita), correspondendo a 57% da Casa. Já do outro lado encontramos 23% dos parlamentares filiados a partidos de caráter esquerdista (sendo: 13% de Centro-esquerda e 10% de Esquerda). A composição também apresenta 20% dos deputados posicionados ao Centro.

Na 19ª Legislatura (2019-2023) a bancada conservadora ganha mais espaço na configuração geral da Casa, totalizando 71% das cadeiras da Ales (sendo: 13% de Extrema-direita, 50% de Direita e 8% de Centro-direita). Quando olhamos para o outro lado, os partidos mais alinhados à esquerda correspondem à 16% do total do Legislativo (sendo: 3% de Esquerda e 13% de Centro Esquerda). Partidos considerados de Centro equivaleram à 13% da Casa.

Na 20ª Legislatura (2023-2027), a divisão não apresenta grande alteração no quadro geral. Partidos acentuados mais à Direita correspondem a 70% da Ales (sendo: 3% Extrema-direita, 64% Direita e 3% Centro-direita). Partidos de Centro correspondem a 3% da composição geral e, por último, partidos com alinhamento mais à Esquerda somam 27% (sendo: 3% de Extrema-esquerda, 7% de Esquerda e 17% de Centro Esquerda).

Registra-se, portanto, que a bancada direitista da Casa representou maioria em todas as três legislaturas do período analisado, com um aumento expressivo de sua composição, (acompanhando um processo de âmbito nacional), o que nos permite conectar o parlamento capixaba a um perfil predominantemente conservador.

Sobre esse perfil, o ativista do MAB/ES, H.B., entende que a ausência de um parlamentar protagonista, o que a literatura nomeia de *agenda holder* (Silva e Araújo, 2013), com perfil fortemente alinhado a demandas ambientais e de direitos humanos influenciou na interação com o Legislativo capixaba.

> Nos primeiros anos, a gente não olhou muito para o Legislativo. Quando se rompe a barragem, e até ali 2018, a gente não tinha um parlamentar de esquerda ou muito próximo das causas ambientais aqui na Assembleia Legislativa. Em Minas tinha... A gente não sentiu que tinha uma pré-disposição da Casa, como a gente não sente até hoje que a Assembleia Legislativa do Espírito Santo é um espaço onde dá pra colher grandes resultados (H.B, ativista MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Na perspectiva do deputado federal Helder Salomão (PT/ES), o perfil da Casa Legislativa capixaba predominantemente conservador interfere diretamente na quantidade de parlamentares envolvidos na causa, o que resulta em uma mobilização mais fraca por conta dos interesses prioritários dos parlamentares.

> Na Assembleia Legislativa do Espírito Santo houve um movimento muito menor se comparado com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais. No Espírito Santo, basicamente, quem se envolveu nessa discussão foi a deputada Iriny Lopes (...) Isso também por causa do perfil da Casa (...) Eu acho que ainda é possível envolver mais a Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Mas, pela composição da Assembleia Legislativa hoje, pelo perfil dos deputados, eu acho que nós teríamos mais dois ou três parlamentares envolvidos nesse debate, no máximo. Porque os outros parlamentares estão na Assembleia Legislativa não para defender atingidos e atingidas e os direitos humanos, mas para defender interesses econômicos e empresariais (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista concedida em 05/09/2023).

Ao resgatar a literatura sobre o tema, está posto que a influência dos movimentos sociais depende de condições favoráveis oriundas das circunstâncias políticas, sendo o alinhamento dos atores políticos um elemento de grande importância (Amenta e Caren,

2004). Nessa dinâmica, os movimentos sociais buscam apoio em atores políticos cujo pensamento se assemelha; e, na via oposta, atores políticos tendem a se engajarem quando enxergam os movimentos sociais enquanto facilitadores dos seus próprios objetivos (Amenta et al., 2010). No caso do Espírito Santo, o parlamento não ofereceu, internamente, um contexto favorável a mudanças, já que o MAB/ES encontrou um Legislativo cujo perfil predominante conservador não fortalecia suas pautas de cunho social. Conforme reforça o ativista do MAB/ES H.B., a Assembleia Legislativa capixaba era um terreno desconhecido pelo movimento social e não se mostrou favorável à pauta dos atingidos pela ausência de parlamentares protagonistas.

> Nós encontramos esse espaço na Comissão de Meio Ambiente, com a deputada Iriny Lopes. Ainda assim, era uma audiência muito pra gente sentir o terreno... estamos pisando em um terreno que a gente não conhece, a gente nunca pisou, então, muito pra sentir esse terreno. E nós não sentimos que aquele era um terreno favorável devido a própria ausência dos parlamentares no debate (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Outra característica que interfere no posicionamento do Parlamento capixaba como um todo é sua relação com o governo Estadual, apontada, pelo ativista do MAB/ES, H.B., como um fator importante para os resultados da interação socioestatal.

> O que a gente percebe é que a Assembleia Legislativa do Espírito Santo se coloca muito como uma auxiliar do Executivo. Isso independente do governo. Então, quando a gente se envolve mais com a Assembleia, a gente percebe que a oposição que é feita ao Casagrande é dos deputados bolsonaristas, os de extrema direita. Então, fica muito nessa coisa morna... não é que a gente não consegue pautar esses debates na Assembleia Legislativa, mas não é feito um grande debate social. Fica parecendo que aqui tudo é esse grande consenso, nada acontece... (H.B, ativista MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

A deputada estadual Iriny Lopes (PT/ES) percebe que a falta de repercussão do tema na Casa é fruto da combinação de dois elementos: as características geopolíticas da mineração na economia capixaba e a falta de interesse político de assumir a questão enquanto política de governo.

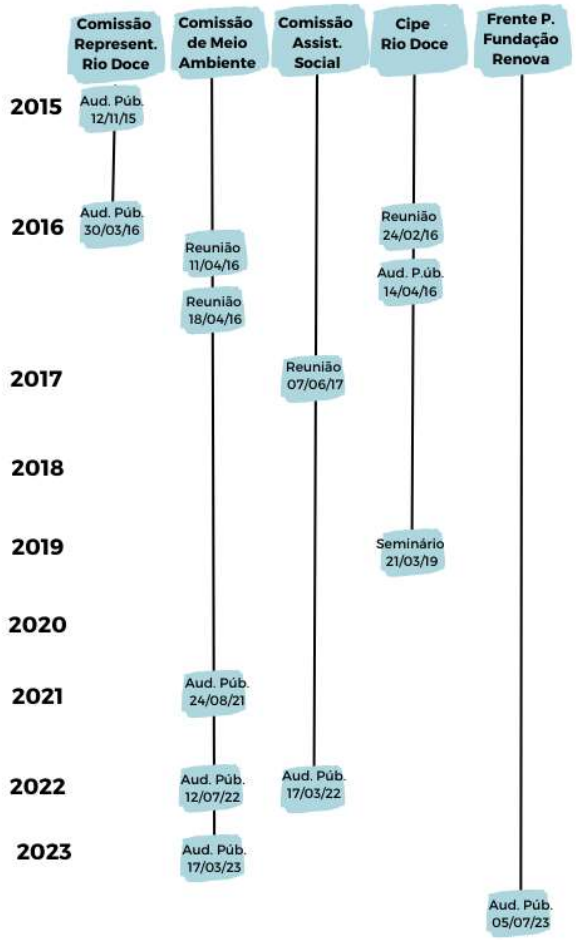
> Nós somos um espaço geográfico, geopolítico, que não é de mineração. É de exportação. Então, o que nós temos aqui é receber o minério que vem de outros lugares. E a exportação. Ou seja, somos um mero corredor. Então, um mero corredor, não fez com que os governos adquirissem experiência, expertise na área de mineração. Eu sinto o governo muito distante do tema. É uma coisa surreal. Então, tem uma boa negociação na mesa, representantes de conhecimento, pessoas tecnicamente preparadas. Mas não é uma política do governo estadual e, portanto, não tem reflexo na Assembleia Legislativa. (Iriny Lopes, deputada estadual ES, entrevista em 04/08/2023).

A dinâmica parlamentar capixaba demonstra uma predominância do Poder Executivo na agenda parlamentar e nos processos decisórios, o que interfere diretamente no potencial de resultados que podem ser conquistados a partir da interação com o Legislativo. Ao ocupar esse lugar de agente principal do processo de governo a partir de suas coalizões e acordos políticos, o Executivo consegue neutralizar a atuação parlamentar em vários sentidos, o que se traduz em um parlamento menos reativo e mais disponível a pautas governamentais. Por seu turno, o perfil eminentemente conservador dos deputados estaduais faz da Casa uma arena de parca mobilização legislativa em torno da pauta da reparação dos atingidos. Nesse caso, nem mesmo o tema de grande relevância foi capaz de impulsionar mudanças no comportamento legislativo.

4.2. Arenas de interação socioestatal: audiências públicas da Ales com a participação do MAB

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo realizou 13 audiências públicas, conforme mostrado na figura abaixo, por meio do trabalho de cinco comissões parlamentares: Comissão Representativa do Rio Doce, Comissão de Meio Ambiente, Comissão de Assistência Social, Cipe Rio Doce e Frente Parlamentar para Fiscalizar as Ações da Fundação Renova. Nesse caso temos quatro tipos diferentes de colegiados. A Comissão Representativa do Rio Doce teve caráter temporário, criada especificamente para tratar do desastre do Rio Doce. O colegiado encerrou suas atividades com apresentação de relatório final. Já a Comissão de Meio Ambiente e de Assistência Social são colegiados de caráter permanente que incorporaram o debate sobre o tema em sua agenda de trabalho. A Cipe Rio Doce é uma comissão de caráter interestadual, que envolve parlamentares do Espírito Santo e de Minas Gerais. Esse colegiado é analisado no âmbito da Assembleia Legislativa do Espírito Santo pois sua atuação com relação ao tema estudado consta somente no âmbito capixaba. Por último, o formato de frente parlamentar se trata de um colegiado de caráter temporário solicitado por pelo menos um terço dos deputados sem tempo definido para atuação.

Figura 6 - Audiências Públicas na Ales (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento de dados da Ales.

A análise desse material teve como base duas fontes principais de dados: os registros em vídeo das audiências realizadas por meio da TV parlamentar institucional e as matérias publicadas pelo órgão oficial. Os dados também estão organizados em forma de tabela no Anexo I deste trabalho para outra alternativa de visualização. Esse material nos forneceu informações importantes sobre os atores políticos e sociais presentes em cada evento, o conteúdo e a forma de participação.

Descritivo das audiências públicas realizadas pela Ales:

- **Comissão Representativa do Rio Doce - Ales**

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo criou uma comissão específica para tratar do rompimento da barragem e suas consequências. O colegiado foi criado por meio do Ato 001/2015, no dia 9 de novembro de 2015, para cumprir missão autorizada de acompanhar, analisar e buscar alternativas para os problemas causados a partir do desastre. O grupo encerrou suas atividades com a apresentação de um relatório final no dia 22 de novembro de 2016. A comissão parlamentar teve como presidente o deputado Da Vitória (PDT) e como relatora a deputada Eliana Dadalto (PTC), e também era formado pelos seguintes deputados: Dary Pagung (PRP), Guerino Zanon (PMDB), Enivaldo dos Anjos (PSD), Janete de Sá (PMN), Erick Musso (PP), Raquel Lessa (SD), Rafael Favatto (PEN), Gildevan Fernandes (PV), Rodrigo Coelho (PT), Nunes (PT), Bruno Lamas (PSB), Almir Vieira (PRP) e Gilsinho Lopes (PR).

A Comissão realizou visitas técnicas nos municípios atingidos pela lama de rejeitos (Baixo Guandu, Colatina, Linhares) e promoveu audiências públicas. O levantamento de dados apontou que duas agendas tiveram como foco a política de reparação de danos dos atingidos com a participação de representantes de movimentos sociais.

Na audiência pública realizada no dia 12 de novembro de 2015, na vila de Regência, Linhares, os deputados Theodorico Ferraço (DEM), Da Vitória (PDT), Eliana Dadalto (PTC) e Guerino Zanon (PMDB) conversaram com vários representantes de associações locais. Participaram da audiência: Leone Carlos, presidente da Associação de Pescadores de Regência; Bira da Povoação, presidente da Associação de Pescadores de Povoação; Kátia Alvarenga, representante da Associação Homens do Mar; Messias Caliman, presidente da Associação Comercial de Regência; Robson Barros da Rocha, presidente da Associação de Surfistas de Regência; e Joca Thomé, coordenador nacional do Projeto Tamar.

Nessa agenda, duas principais demandas foram pontuadas: a falta de informação e transparência das autoridades com relação às medidas que seriam tomadas e a necessidade de medidas de amparo econômico para os moradores que dependiam economicamente do Rio Doce, a exemplo dos pescadores. Os participantes também apresentaram outras demandas locais para além dos problemas relacionados ao Rio Doce, como a necessidade de políticas públicas nas áreas da saúde e educação.

A audiência realizada em Colatina, no dia 30 de março de 2016, foi conduzida pelo deputado Da Vitória (PDT) e contou com a participação da representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, Celeste Martins Soco, além de do Ministério Público Estadual e autoridades locais. Nessa data, já havia sido firmado o primeiro acordo, o Termo de Ajuste de Conduta entre os governos de Minas Gerais e do Espírito Santo e a mineradora responsável pela barragem.

Nessa reunião, a representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, Celeste Martins Soco, registrou que a população não teve espaço para a discussão do acordo firmado. Segundo conta na audiência, o próprio comitê foi incluído quando as discussões já estavam avançadas e teve pouco espaço para debate. Uma das deliberações dessa audiência pública foi a criação do projeto "Vida Nova Rio Doce", com uma vertente ambiental (firmar convênios com instituições e empresas para doação de mudas de árvores para reflorestamento).

A Comissão Representativa do Rio Doce realizou outras agendas com foco ambiental, além de visitas técnicas e reuniões internas para deliberações entre os deputados. O relatório final, documento que encerra as atividades da comissão, traz alguns pontos interessantes de análise. O colegiado registra a ausência de compromisso da empresa em fazer obras necessárias para mitigar os impactos ambientais e a garantia do abastecimento de água para a população atingida. Os municípios de Baixo Guandu e Colatina apresentaram maior problema de abastecimento de água, enquanto a cidade de Linhares sofreu mais com impactos socioeconômicos e ambientais, em especial pelo impedimento de uso da água de Rio Doce. O relatório registra, também, o grande impacto para a comunidade de pescadores e para a atividade turística da vila de Regência, em Linhares, município que mais sofreu com as consequências do rompimento da barragem no Espírito Santo.

O colegiado conclui pelo encaminhamento do documento ao Ministério Público com o objetivo de "indiciar a empesa Samarco, Vale e BHP nas esferas civil, penal, administrativa e ambiental, com aplicação de multa, bem como, pena restritiva de direitos às pessoas físicas diretamente responsáveis pelos danos, requerendo ainda que sejam apuradas as responsabilidades das autoridades públicas competentes" (Relatório Final, Comissão Representativa do Rio Doce, 2016, página 34). Com a apresentação do relatório final, o colegiado encerrou suas atividades.

- **Comissão Permanente de Meio Ambiente – Ales**

A Comissão Permanente de Meio Ambiente realizou quatro agendas tendo como pauta a reparação de danos dos atingidos. A primeira reunião aconteceu no dia 11 de abril de 2016, com a presença do diretor-presidente do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema), Albertone Santana Pereira, e dos representantes do Fórum Capixaba em Defesa da Bacia do Rio Doce, Paulo Vitor Aquino e Vitor César. O encontro foi presidido pelo deputado estadual Rafael Favatto (PEN) e contou com as presenças dos parlamentares Erick Musso (PP), Dary Pagung (PRP) e Janete de Sá (PMN).

Nessa agenda, as seguintes demandas foram apresentadas: falta de participação social e transparência nos acordos firmados com a empresa; ausência de multas e penalidades; e questionamento sobre os critérios utilizados para definir quem é atingido. Ao final da reunião, a comissão não fez deliberações sobre o assunto em pauta.

Dias depois, em 18 de abril de 2016, a Comissão de Meio Ambiente fez uma reunião conjunta com o Fórum Capixaba em Defesa da Bacia do Rio Doce. O evento teve como foco medidas que minimizassem os danos sociais decorrentes do desastre de Mariana. O Legislativo capixaba foi representado pelo deputado Rafael Favatto (PEN), presidente da Comissão de Meio Ambiente. O evento também contou com a presença do defensor público Lucas Marcel, do diretor-presidente do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema), Albertone Santana Pereira, e de moradores das cidades atingidas.

Os participantes destacaram a falta de participação social e transparência nos acordos firmados com a empresa e pediram cobrança mais efetiva das autoridades fiscalizadoras. Ao final da reunião, deliberaram pela criação de um grupo de trabalho para cobrar medidas que minimizassem os danos sociais e ambientais decorrentes do rompimento da barragem de rejeitos. Na Assembleia Legislativa, não houve registro de atividade desse grupo de trabalho específico.

No dia 24 de agosto de 2021, a Comissão de Meio Ambiente realizou audiência pública para debater especificamente um novo acordo de reparação e danos para os atingidos. A audiência foi proposta pela deputada Iriny Lopes (PT) e contou com a participação dos

deputados Hudson Leal (Republicanos), Freitas (PSB), Dr. Emílio Mameri (PSDB) e Gandini (Cidadania).

Os atingidos foram representados por João Paulo Lyrio Izoton, do MAB. O movimento social reivindicou uma negociação mais célere e denunciou a dificuldade das famílias receberem as indenizações, além de problemas no cadastramento dos atingidos.

Outra audiência registrada no período foi realizada pela Comissão de Meio Ambiente, no dia 12 de julho de 2022. Esse encontro teve como foco a população atingida e a atualização da situação das comunidades, em especial aqueles que dependem profissionalmente do Rio Doce, como os pescadores. O encontro foi presidido pelo deputado Rafael Favatto (Patriota), presidente do colegiado.

A reunião contou com a presença de vários profissionais ligados à pesca: Carlos Roberto Alves Beloni, presidente da Federação das Colônias e Associações de Pescadores e Aquicultores do Estado do Espírito Santo (Fecopes); Wellington Pereira de Carvalho, presidente da Associação de Pescadores Profissionais Renovo do Vale de Baixo Guandu; Niuca Correia Venâncio, membro da Associação de Pescadores Profissionais Renovo do Vale de Baixo Guandu; e Leila de Sousa Franco, da Colônia de Pescadores de São Mateus.

As seguintes demandas foram apresentadas: dificuldade de cadastramento dos pescadores, surgimento de novas doenças nas comunidades que podem estar ligadas à contaminação da água e dificuldade de diálogo com a Fundação Renova, sobretudo com relação às medidas indenizatórias.

A última audiência registrada no período realizada pela Comissão de Meio Ambiente aconteceu no dia 17 de março de 2023. Os trabalhos foram conduzidos pela deputada Iriny Lopes (PT), que recebeu também os deputados federais Helder Salomão (PT/ES) e Gilson Daniel (Podemos/ES). Nesse evento, o MAB foi representado pelos coordenadores Marcos Tadeu, Regiane Soares e Márcia Maria.

Uma novidade dessa agenda foi a discussão, no Espírito Santo, sobre a necessidade de uma legislação específica para amparar comunidades atingidas por barragens de modo a dar amparo legal. Nesse sentido, o MAB entregou à Comissão um anteprojeto para proposta de uma Política Estadual de Atingidos por Barragens (Peab). Até o momento, o

documento não consta como projeto de lei em tramitação na Casa. Além disso, o MAB também reforçou a necessidade de participação dos atingidos em todas as discussões e decisões sobre repactuação e demandou também um programa de atenção voltado a saúde mental dos atingidos.

- **Comissão Permanente de Assistência Social - Ales**

A Comissão Permanente de Assistência Social realizou duas agendas no período analisado. A primeira, a reunião no dia 7 de junho de 2017 para discutir a situação da comunidade de Povoação, em Linhares, com relação aos danos causados pelo rompimento da barragem de rejeitos, em especial os prejuízos para os pescadores e toda a cadeia produtiva. Nessa agenda, a deputada Eliana Dadalto (PTC) e o deputado Doutor Hércules (MDB) receberam o presidente da Associação de Pescadores de Povoação, Simião dos Santos, e o presidente da Associação de Moradores de Povoação, Jocenilson Cirilo Mendonça. A reunião também contou com a presença dos defensores públicos Raphael Portella e Mariana Sobral.

Os participantes denunciaram a falta de participação das comunidades nos acordos firmados com a empresa e de transparência, alegaram tratamento desigual para as comunidades de Regência e Povoação, e falaram sobre os obstáculos no reconhecimento da categoria de pescador, o que estava resultando na assistência desigual aos trabalhadores, visto que muitos pescadores não eram reconhecidos como tal e não estavam recebendo assistência. Ao final da reunião, a comissão não fez deliberações sobre o assunto em pauta.

No dia 17 de março de 2022, a Comissão de Cidadania realizou uma audiência pública com foco na comunidade atingida e com a participação da Comissão Externa da Câmara Federal, representada pelo presidente, o deputado federal Rogério Correia (PT-MG), e pelo relator, deputado federal Helder Salomão (PT-ES). O encontro foi presidido pela deputada estadual Iriny Lopes (PT). As comunidades foram representadas por Heider Boza, membro do MAB.

Nessa agenda, as seguintes demandas foram apresentadas: necessidade de uma reparação de danos coletiva para as pessoas que sofreram com o impacto do rompimento da

barragem e um novo pacto que garanta que o aporte indenizatório seja colocado à disposição dos atingidos sem a intervenção da Fundação Renova.

- **CIPE Rio Doce – Ales e ALMG**

A Comissão Parlamentar Interestadual de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Doce é formada por dez parlamentares, sendo cinco capixabas e cinco mineiros. O colegiado atua na execução de projetos e no debate de temas relacionados ao Rio Doce. Foram registrados três eventos realizados pelo colegiado com o tema de reparação de danos para a comunidade atingida.

No dia 24 de fevereiro de 2016, o grupo fez uma reunião com a participação dos deputados Celise Laviola (PMDB/MG), Luzia Toledo (PMDB/ES) e Dary Pagung (PRP/ES), e o então presidente do Fórum Capixaba dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Espírito Santo, Elio de Castro. Nessa agenda, o fórum questionou a criação de uma fundação para gerenciar recursos destinados a reparação de danos.

No dia 14 de abril de 2016, o colegiado interestadual realizou uma audiência pública no município de Aimorés, em Minas Gerais, com a participação de deputados capixabas e mineiros. A reunião foi conduzida pela deputada Celise Laviola (PMDB-MG) e contou com a presença dos deputados Luzia Toledo (PMDB-ES) e Dary Pagung (PRP-ES).

O encontro também contou com a participação de prefeitos de municípios atingidos, Ministério Público e Defensoria Pública. Os movimentos sociais estiveram representados pelos seguintes participantes: Elio Castro, presidente do Fórum Capixaba de Comitês das Bacias Hidrográficas; Isaura Pereira Paixão, representante do Comitê de Bacia do Rio Manhuaçu; Benilde Madeira, representante da Associação dos Pescadores e Trabalhadores de Aimorés (Apetra).

As seguintes demandas foram apresentadas: falta de consulta pública com os atingidos nas decisões relativas à política de reparação de danos e falta de participação das entidades ambientais no acordo firmado pela empresa. Nessa agenda, os participantes debateram pontos do acordo assinado pelo Governo Federal, pelos Estados envolvidos e pela empresa responsável.

No ano de 2019, a CIPE organizou um seminário, dentro da Semana Legislativa de Proteção ao Rio Doce, para debater a situação das comunidades atingidas pelo desastre ambiental. O evento, realizado no dia 21 de março, contou com a participação dos deputados Emílio Mameri (PSDB), Marcos Garcia (PV) e Iriny Lopes (PT) e, entre outros participantes, o coordenador estadual do MAB, Heider Boza. É importante destacar que esse foi o primeiro registro do MAB em evento da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Nessa agenda, o representante do MAB falou sobre a luta das comunidades impactadas com a lama de rejeitos, denunciando que a Fundação Renova não estava oportunizando espaço para que as pessoas fossem ouvidas no processo de reparação de danos.

- **Frente Parlamentar para fiscalizar as ações da Fundação Renova – Ales**

Em 2023, foi criada a Frente Parlamentar para Fiscalizar as ações da Fundação Renova. O grupo foi formalizado por meio do Ato 1.495/2023, presidido pelo deputado Tyago Hoffmann (PSB) e fez uma audiência pública no dia 5 de julho de 2023. A reunião contou também com a presença da deputada Iriny Lopes (PT) e Camila Valadão (Psol).

Nesse encontro, os atingidos foram representados por Marcus Tadeu Barbosa, coordenador nacional do MAB, que defendeu o fim da Fundação Renova, denunciou a falta de participação dos atingidos nos acordos firmados e cobrou a repactuação do acordo com a Renova.

A descrição das audiências públicas realizadas na Ales com o objetivo de discutir o desastre de Mariana traz à tona alguns pontos importantes de discussão. Serão destacadas três questões principais: a descentralidade do MAB, aspectos referentes à participação e as demandas apresentadas pelos atingidos.

Nos primeiros quatro anos após o desastre de Mariana, de 2015 a 2019, percebe-se que os atingidos pelo rompimento da barragem participaram das audiências públicas na Ales organizados em pequenas associações localizadas nos territórios impactados. Na amostra descrita, embora ativistas ligados ao MAB participem das audiências públicas, o movimento social se estabelece enquanto referência da causa na interação com o Legislativo após alguns anos de mobilização, isso ocorre a partir do ano de 2019, ganhando mais centralidade depois de 2021. Importante registrar que essa questão se

refere ao contexto legislativo. Não significa que o MAB não tenha se organizado e se mobilizado em outros contextos relacionados à reparação de danos dos atingidos. Ao contrário, os estudos apontaram que o MAB se articulou com organizações civis na promoção de protestos e formou coalizões com atores institucionais.

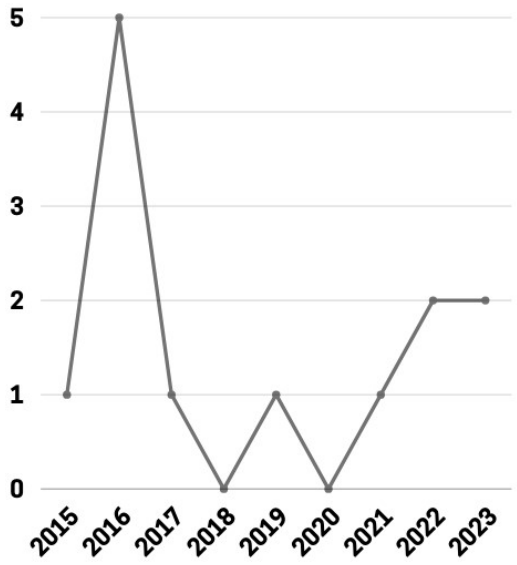
Sobre a participação, observa-se que os atores sociais - tanto os organizados na figura do MAB, quanto em outros grupos - encontram espaço de participação na Ales para além de sua mera presença na esfera legislativa. Os representantes são convidados a usar a palavra durante os eventos de forma livre e desembaraçada, abordando a realidade de desamparo dos atingidos, as insatisfações com a empresa responsável e, sobretudo, as demandas da população. Assim, podemos caracterizar essas agendas como abertas ao público, com a possibilidade de participação sem grandes delimitações de tempo ou assunto e demandas facilmente identificadas visto que os atores sociais encontram espaço aberto de fala.

O espaço das audiências, conforme relata o ativista do MAB/ES, H.B., é utilizado como uma oportunidade de buscar aliados para a causa dos atingidos e maior visibilidade.

> As audiências têm sido bons espaços, muito nesse sentido político de trazer o debate à tona novamente, e pautar a sociedade. (...) Quando a gente vai para a Assembleia legislativa, a gente não vai para enfrentar. A gente vai para buscar aliados para a causa. (H.B, ativista MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Sobre o volume das audiências públicas, percebe-se maior concentração das reuniões nos dois primeiros anos do desastre ambiental. Registra-se, então, uma queda no número de eventos entre 2017 e 2021, para, depois, acontecer uma retomada mais moderada das discussões (2021 a 2023).

Gráfico 10 - Audiências Públicas na Ales por ano de realização (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento de dados da Ales.

O ponto mais elevado do gráfico é explicado pela própria ocorrência do desastre ambiental, o que gerou a inserção do tema na agenda parlamentar. Levando em consideração que o rompimento da barragem ocorreu em novembro de 2015, neste primeiro ano foi realizada uma audiência pública. O volume maior reverbera no ano seguinte, em 2016, com um pico de cinco audiências públicas. Os anos de 2017 a 2021 apresentam ora uma audiência pública, ora nenhuma, demonstrando que houve uma desmobilização do tema no Legislativo capixaba. Há uma retomada moderada em 2022 e 2023, com a realização de duas audiências públicas nesse biênio final. Essa tentativa de retomada das discussões no período final do recorte temporal está relacionada com o debate de dois temas importantes que dominavam a agenda nacional sobre a reparação de danos dos atingidos: a necessidade de institucionalização de políticas públicas (legislação estadual e legislação federal) e um novo acordo de repactuação. Não encontramos nenhum outro acontecimento no recorte temporal que tenha impulsionado o debate no âmbito Legislativo capixaba.

No caso capixaba, observa-se que a participação no espaço das audiências públicas foi utilizada enquanto repertório de estratégia, evidenciando a característica dialógica e colaborativa (Abers e Von Büllow, 2011), também potencializando o contato entre atores sociais e políticos (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014) e o reforço de demandas da

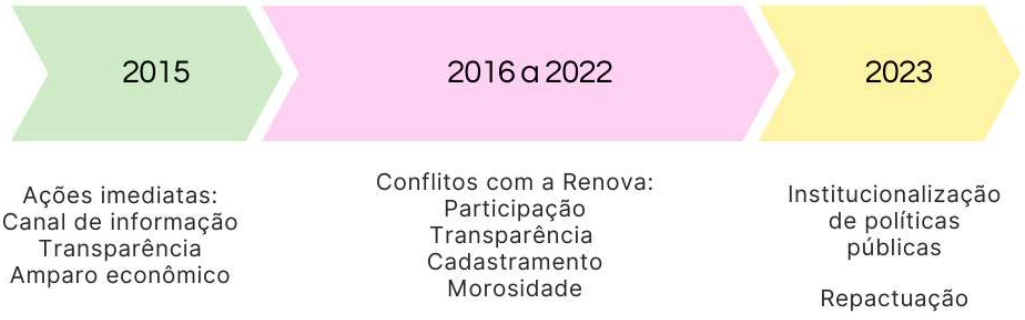
coletividade. Em uma visão mais ampla, o ativista do MAB/ES, H.B., disse que, embora o debate dentro das audiências públicas do Legislativo capixaba renda um saldo positivo politicamente e repercussão, o movimento social percebe que a agenda não avança para além daquele espaço.

> Eu vejo que a gente consegue fazer bons debates na Casa, politicamente a gente tem um saldo positivo, o tema ganha repercussão. Mas a gente percebe que isso não ganha eco, a Casa não leva isso pra frente, isso não se transforma em um projeto de lei como acontece por exemplo em outras esferas, a exemplo do Congresso Nacional (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

O saldo positivo dos "bons debates da Casa" é encontrado no fortalecimento da identidade da coletividade, sobretudo quando registramos que a participação nas audiências públicas se mostra um processo de aprendizagem que tanto ajudou a profissionalizar o debate como oportunizou aos atores envolvidos o diálogo, trazendo o reconhecimento do movimento social enquanto grupo legítimo daquele conjunto de demandas. Este, porém, parece ser um efeito da interação mais no movimento social em si do que na política.

A interação entre os atores sociais (MAB/ES) e atores políticos (deputados estaduais da Ales) no espaço das audiências públicas para debater questões relacionadas à reparação de danos da comunidade atingida tem como característica central a apresentação de demandas pelo MAB/ES. Colocando essas demandas em perspectiva ao longo do tempo é possível organizar esse conjunto de dados em três momentos relacionados diretamente a um contexto maior de debate sobre a temática (Figura 7).

Figura 7 - Demandas apresentadas em audiências públicas na Ales (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento de dados da Ales.

Assim, conforme apresentado na figura acima, no ano do rompimento da barragem (2015), houve a predominância de demandas em torno da necessidade de ações imediatas para os atingidos, tais como transparência nos processos, canal de informação mais efetivo e medidas de cunho econômico para um auxílio imediato da comunidade. Em um segundo momento localizado no contexto de pós-criação da Fundação Renova, 2016, e que perdura até o ano de 2022, as demandas apresentadas têm relação com conflitos com a instituição: maior participação dos atingidos nas negociações, transparência no processo indenizatório, dificuldades na operação de cadastramento dos atingidos, critérios de definição e reconhecimento da categoria de "atingido" para fins de indenização, morosidade nas providências, entre outras. Em um terceiro momento, em 2023, registra-se a demanda pela repactuação e também pela institucionalização de políticas públicas, por meio do pedido por uma Política Estadual para os Atingidos por Barragens.

Para o ativista do MAB/ES, J.P.L.I., a audiência pública também é um espaço de aprendizado, registrando a percepção de que há pouco ou nenhum resultado tangível a partir do parlamento capixaba.

> A nossa atividade fim não é aperfeiçoar as instituições da República. Então, para nós, as audiências públicas em certa medida cumpriram um determinado papel, porque a gente teve visibilidade, tivemos acesso ao próprio parlamento. Você deve ter visto vários vídeos de atingidos, discussão do púlpito da Assembleia, que é um bom momento inclusive para os atingidos de aprendizado... e qual que é o principal aprendizado? É que desse mato aí não sai coelho, não. A Assembleia Legislativa é uma chancelaria avançada do Executivo. Não vejo nada de muito concreto por parte do Legislativo (J.P.L.I, ativista do MAB/ES, entrevista em 28/01/2025).

Posto que o MAB/ES foi constituído a partir do desastre do Rio Doce e não havia, portanto, registro de sua atividade na arena legislativa, as audiências públicas se mostraram um importante recurso de acesso à instituição, podendo ser visto enquanto encaixe institucional. O espaço das audiências, onde predomina o diálogo e a apresentação de demandas por parte dos atingidos, se mostrou um recurso fundamental para a visibilidade da causa, para o fortalecimento da coletividade e para a própria constituição do MAB. Apesar disso, a arena de interação parece render poucos resultados para os atingidos no âmbito da reparação de danos. Tem-se, portanto, um contexto favorável a resultados no movimento social propriamente dito, efeitos esses que, não se tratando do atendimento de demandas, podem ser considerados periféricos, subprodutos

do movimento social para além de mudanças na política. Além do próprio histórico do movimento social, o perfil e a dinâmica parlamentar, em especial a sua proatividade (ou falta dela) diante de questões que não são centrais para o Executivo, se mostraram fatores explicativos para tais resultados.

4.3 Mobilização Legislativa no ES: a ausência de projetos de lei sobre o tema de barragens

Levando em consideração que uma das principais formas de mobilização parlamentar se traduz no processo legislativo, ou seja, na apresentação de projetos de lei, observamos a tramitação de projetos na Ales durante o período analisado tendo como foco o tema e subtema relacionados a barragens e não encontramos nenhum registro. Porém, incluímos nessa análise, três matérias associadas com o tema do Rio Doce. Ao todo, três propostas foram apresentadas, todas no formato de Projeto de Resolução[8] (PR). As matérias foram apresentadas pela Mesa Diretora da Casa, sendo duas aprovadas e uma retirada de tramitação pelo próprio autor.

Quadro 3 - Projetos de Resolução apresentados na Ales (2015-2023)

Data	Tipo	Ementa	Autor	Situação
19/12/16	Projeto de Resolução 39/2016	Altera a Resolução nº 2.890, de 23 de dezembro de 2010, extinguindo a Coordenação da Comissão Interestadual Parlamentar de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Doce – CIPE/Rio Doce – e criando a Coordenação da Casa do Vereador na estrutura organizacional da Secretaria Administrativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.	Mesa Diretora	Retirado de tramitação pelo autor e arquivado
15/03/17	Projeto de Resolução 10/2017	Altera o inciso IV, do artigo 2º, e o Artigo 3º da Resolução nº 2.885, de 21.12.2010 – Institui a Semana Legislativa de Proteção ao Rio Doce, a ser realizada, anualmente, pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.	Mesa Diretora	Aprovado Resolução 5124/2017
15/12/17	Projeto de Resolução 61/2017	Acrescenta parágrafo único ao artigo 1º da Resolução nº 2.885, de 15 de dezembro de 2010, alterada pela Resolução nº 5124, de 31 de outubro	Mesa Diretora	Aprovado

[8] Conforme Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Lei Estadual 2.700/1972), em seu artigo 151, os projetos de resolução são destinados a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Assembleia Legislativa e as de caráter político, processual, legislativo ou administrativo. Os projetos desse tipo alteram normas internas do parlamento.

		de 2017, que instituiu a Semana Legislativa de Proteção ao Rio Doce, a ser realizada, anualmente, pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo - Ales.		Resolução 5284/2017

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento de dados da Ales.

Descritivo dos Projetos de Lei registrados na Ales:

- PR 39/2016 - Retirado de tramitação pelo autor

O Projeto de Resolução 39/2016 foi apresentado em 19 de dezembro de 2016 pela Mesa Diretora da Casa, buscando alterar a Resolução 2890/2010. O objetivo principal do projeto era mudar a estrutura organizacional da Ales, extinguindo a coordenação da Cipe Rio Doce. Nesse caso, o colegiado interestadual seria coordenado pela já existente Coordenação Especial das Comissões Permanentes. A mudança teve como justificativa o baixo volume de demandas da Cipe Rio Doce naquele momento. O PR foi retirado de tramitação pelo autor.

- PR 10/2017 - Resolução 5124/2017

O Projeto de Resolução 10/2017 foi apresentado pela Mesa Diretora da Casa no dia 15 de março de 2017. A matéria tinha como objetivo fazer uma mudança na Resolução 2885/2010, que criou a Semana Legislativa de Proteção ao Rio Doce. A matéria garantia a Cipe Rio Doce a responsabilidade de organizar os eventos relacionados à semana comemorativa. O PR foi aprovado pela Casa e se transformou na Resolução 5124/2017, publicada em outubro do mesmo ano.

- PR 61/2017 - Resolução 5284/2017

O Projeto de Resolução 61/2017, também da Mesa Diretora da Casa, iniciou a tramitação no dia 15 de dezembro de 2017. O objetivo da matéria era fazer uma adequação em duas normas internas vigentes garantindo, somente, a antecipação dos eventos da Semana Legislativa de Proteção ao Rio Doce no ano de 2018. A mudança foi justificada porque, na data original, em 2018, foi realizado o 8° Fórum Mundial da Água, em Brasília. A matéria foi transformada na Resolução 5284/2017, publicada em dezembro do mesmo ano.

As propostas apresentadas na Ales são de caráter institucional, sem nenhuma ligação direta com a questão do rompimento das barragens de rejeitos de minério de Mariana e o desastre do Rio Doce. Isso mostra que a mobilização legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo não se converteu na tramitação de projetos de lei.

Sobre esse tema, vale fazer um destaque: assim como no contexto nacional e no contexto mineiro, também no contexto capixaba, os atingidos organizados por meio do MAB/ES atuam em busca de uma legislação específica para o grupo, no formato de uma Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Peab). Porém, no território capixaba, essa demanda não se transforma em uma matéria legislativa, ou seja, não há projeto de lei sobre o tema no período analisado, embora essa demanda tenha sido apresentada em audiência pública (em 2023).

Sobre essa questão, o ativista do MAB/ES, H.B., destacou o perfil pouco reativo do Legislativo frente ao Executivo como um fator que desestimula tanto a iniciativa parlamentar de leis sobre o tema como sua tramitação e aprovação na casa.

> Nós apresentamos a Peab para a Assembleia Legislativa e para o Casagrande (governador do Espírito Santo). O pedido que recebemos é que isso partisse do Executivo. A nossa avaliação, se ele não encampar a lei, talvez a gente tente colocar isso na Assembleia Legislativa em algum momento propício. Mesmo que a lei seja colocada em pauta e não seja aprovada, é um momento em que se expõe aqueles que votaram contra, então, criamos esse fato político (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

O Legislativo capixaba se mostra, portanto, mais como um lugar para potencializar a repercussão da pauta do que propriamente alcançar a institucionalização de políticas públicas.

> Se o governador falar para aprovar a lei, aprova, se falar para não aprovar, não aprova... Então, a gente usa esse espaço da Assembleia Legislativa mais para pautar a sociedade, para ganhar uma repercussão na mídia, sempre dá muita gente, dá uma mídia bacana. Mas, a gente não sente que tem resultado para além daquele espaço (H.B, ativista MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

No mesmo sentido, o ativista do MAB/ES J.P.L.I. destacou tanto a fraca oposição quanto a pouca reatividade do parlamento capixaba frente a projetos que não interessam ao Executivo.

> Nós fizemos audiência pública sobre a Peab, buscando uma política estadual. Mas nunca foi à frente. Apesar de ter uma oposição, a gente percebe que vai todo mundo contra os movimentos sociais, tanto a Direita quanto a Esquerda. Se você pega o histórico da Assembleia Legislativa do Espírito Santo você vê

> que não é assim uma característica somente dessa legislatura, ou da passada. Tem muito tempo que o Legislativo funciona como uma chancelaria avançada do Executivo (J.P.L.I, ativista do MAB/ES, entrevista em 28/01/2025).

Sobre essa dinâmica, a deputada Iriny Lopes (PT) explicou que é necessária uma negociação prévia com o governo para que esse tipo de pauta avance no Legislativo capixaba.

> Eu estou há anos com a Peab na mão e eu não consigo fazer entrar na pauta e tenho medo de tentar colocar em pauta sem uma negociação antes com o governo. Foram necessários cinco anos para que o governo do Espírito Santo recebesse o MAB, e mesmo assim, não se comprometeu com nada. Foi uma reunião civilizada, mas não houve comprometimento com nada (Iriny Lopes, deputada estadual ES, entrevista em 04/08/ 2023).

Além disso, o ativista do MAB/ES, H.B., acredita que o tema foi perdendo força com o passar do tempo no campo legislativo, citando que em Minas Gerais o rompimento da barragem de Brumadinho trouxe uma conjuntura favorável aos resultados na arena parlamentar, reforço esse que não ocorreu no Espírito Santo.

> Porque a Peab lá foi aprovada? Foi após o rompimento de Brumadinho. Então quando rompe Brumadinho, a Assembleia de lá que era de oposição ao Zema, e nem estou dizendo que eram todos de esquerda, vai e aprova a lei. Mas tinha um fator agravante que era Brumadinho. Então, tem toda uma conjuntura. Aqui, já se passou muito tempo e perde-se esse apelo do rompimento da barragem. (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

A teoria já havia nos apontado que os movimentos sociais precisam acumular recursos conforme o processo legislativo avança (Soule e King, 2006), pois existe um custo político que precisa ser reforçado para a obtenção do apoio legislativo. Com base na literatura que afirma que os movimentos sociais têm maiores chances de influenciar as etapas iniciais do processo (Banaszak e Whitesell, 2017), está posto que a interação entre o MAB/ES e a Ales não foi além da mera inserção do tema na agenda legislativa quando observado sob o viés da apresentação de projetos de lei. Embora a coletividade acesse o Legislativo por meio das audiências públicas - aos modos de um encaixe institucional – e se mobilize em busca da institucionalização de políticas de reparação de danos via parlamento (demandando projetos de lei sobre o tema), não consegue avançar por esse caminho diante da dinâmica imposta previamente de relações entre parlamento e Executivo, o que também leva em conta a própria característica de neutralidade do Legislativo capixaba.

Não por acaso, a interação do MAB com o Poder Legislativo transbordou do nível estadual para o federal, nos exigindo um olhar para a interação socioestatal entre o

movimento e a Câmara dos Deputados. Esse achado da pesquisa, conduziu ao reordenamento do percurso analítico (dado que o campo empírico estadual apresentou um transbordamento para além daquele delimitado inicialmente), exigindo um processo de adaptação e reorganização do desenho de pesquisa.

No Espírito Santo, isso ocorreu a partir da percepção, por parte do próprio movimento social, de que a interação com o Legislativo capixaba não resultava em uma efetiva e produtiva mobilização parlamentar no nível subnacional, o que fez com que o MAB/ES se deslocasse para o nível federal em busca de mais recursos e resultados. Essa interlocução com o nível federal é consequência, portanto, da falta de expectativa de resultados na esfera estadual, conforme reforçou a deputada estadual Iriny Lopes (PT/ES) em entrevista.

> Já que o que eles dizem por aqui não tem ressonância, eles precisam fazer isso mesmo, buscar em outros lugares com uma expectativa maior de solução, nesse caso, com a presença da Câmara Federal e o peso do Governo Federal. E esse é o último caminho. O Judiciário não será caminho. Buscar de novo o Ministério Público para fazer TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta), nós já vimos que não resolve. No Brasil, eu acho que a grande esperança é na capacidade de articulação da Câmara com o governo federal. Realmente eu não tenho muitas expectativas em outros espaços (Iriny Lopes, deputada estadual ES, entrevista concedida em 04/08/2023).

Para o ativista do MAB/ES, H.B., no caso do Espírito Santo, a esfera federal é uma arena com maior potencial de resultados do que a estadual, que considera mais passiva e menos disputada.

> O Congresso é uma arena mais fértil, justamente por ter mais disputa, mais contradição e não é essa passividade como na Assembleia Legislativa o Espírito Santo. Tem quem se coloque mais para o debate. É um espaço que o MAB tem acionado há um tempo maior. Quando o deputado Helder Salomão assumiu a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nós tivemos a aproximação com ele. E depois de diligências, surge, então, a criação da Comissão Externa para acompanhar a fiscalização e a repactuação. A comissão externa traz uma diferença qualitativa (H.B. ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Dessa forma, podemos afirmar que os atingidos do Espírito Santo organizados em torno do MAB encontraram, no nível federal, um parlamentar que assumiu a função de protagonista (a*genda holder*) da pauta de reparação de danos, trabalho desempenhado pelo deputado federal Helder Salomão (PT/ES) frente à Comissão de Direitos Humanos e Minorias e também atuando em comissões temporárias específicas para tratar do tema.

> O primeiro aspecto importante é que quando aconteceu o crime de Mariana eu já estava na câmara dos deputados. E, especialmente, nós do Espírito Santo, vivemos isso de forma muito intensa. E vivemos isso até hoje porque a gente sabe que as consequências da lama tóxica que chegou até o Espírito Santo. (...) Eu tenho um envolvimento muito grande com questões relacionadas aos movimentos sociais e naquele momento eu estava já na Câmara dos Deputados, já atuava como deputado federal e logo me coloquei à disposição para ajudar nesse trabalho. Depois, eu assumi a presidência da Comissão de Direitos Humanos, em 2019, e junto com Defensoria Pública e outras entidades, movimentos sociais e órgãos públicos, nós fizemos um acompanhamento sistemático (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

Nessa linha, o Legislativo Federal, têm desempenhado um papel importante de articulação dos atingidos com outras esferas de poder, servindo tanto de instrumento de negociação como fonte de informação sobre o que está sendo discutido, ou seja, atuando também na lacuna de participação existente nas questões que envolvem a comunidade atingida.

> É muito difícil para o MAB ter acesso a informações de maneira geral, existe sigilo nas negociações. E a Câmara Federal é esse instrumento institucional que tensiona, cobrando mais diálogo, cobrando mais informações. Então, muito do acordo não ter sido fechado a portas fechadas no período eleitoral, foi por conta do trabalho dos deputados federais (H.B. ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Em resumo, ao encontrar uma esfera parlamentar pouco permeável e pouco mobilizada, o movimento social passou a investir na interação socioestatal com o parlamento federal, sobretudo, na figura de um parlamentar cujo perfil era mais alinhado e disponível à causa.

4.5 Do nível estadual ao nível federal: a mobilização da Câmara dos Deputados

A análise da interação socioestatal entre o MAB e o Poder Legislativo nos casos de Minas Gerais e do Espírito Santo com relação ao desastre de Mariana nos levou, inevitavelmente, ao nível federal, uma transversalidade justificável quando levamos em consideração que se trata de uma bacia interfederativa. O campo empírico mostrou que a mudança da escala doméstica para a nacional ocorreu por motivações diferentes.

Em Minas Gerais (capítulo 3), o transbordamento do campo de pesquisa aconteceu pela migração de um ator político protagonista – *agenda holder* - (o deputado estadual e, depois, deputado federal Rogério Correia) a partir de um pleito eleitoral. Esse ator político, já mobilizado com a temática em âmbito estadual, levou essa atuação para o federal de maneira pungente, dando continuidade a processos que já tinham sido iniciados

no estado de Minas Gerias. No caso do Espírito Santo está posto que o nível federal aparece como uma estratégia importante do próprio movimento social diante da percepção de falta de resultados conquistados na esfera estadual. Essa realidade fez com que o MAB/ES buscasse outros recursos de mobilização no âmbito legislativo, encontrando um protagonismo a partir da atuação do deputado federal Helder Salomão (PT/ES), conforme contou o ativista do movimento social J.P.L.I.

> Não vimos muita coisa de concreto a partir do Legislativo Estadual. Em certa medida a Câmara dos Deputados tem um papel constitucional que influencia os demais atores do ordenamento federativo brasileiro. Então, desde que o Helder Salomão, que é um deputado parceiro do movimento, criou a Comissão Externa da Repactuação, a gente teve as recomendações e relatórios que tem um papel muito importante em todo o processo. Mas é isso, assim, a Câmara dos Deputados também não é essa democracia toda, né? (J.P.L.I., ativista MAB/ES, entrevista em 28/01/2025).

Para a deputada capixaba Iriny Lopes (PT), não há dúvidas de que houve pouca mobilização parlamentar no nível estadual sobre o tema que, ainda, foi perdendo força ao longo do tempo. Esse cenário levou o MAB/ES a buscar parlamentares federais, onde encontraram figura de maior protagonismo.

> Já tivemos pelo menos quatro parlamentares nessa luta. O Freitas não é mais deputado. Ele tinha um compromisso com o eleitorado dele, principalmente os atingidos do Norte. O deputado Da Vitória também, mas foi desmobilizando. O Hudson Leal tinha um problema que o envolvia diretamente por ele ser empresário de pesca... então não sei se ele desacreditou ou perdeu o interesse. O Gandini, depois que assumiu a presidência da Comissão de Meio Ambiente, está muito focado nos problemas da qualidade da água e da qualidade do ar. Então, assim, às vezes quando eu chamo, ele vai em alguma atividade. Mas ele não é promotor de eventos, não tem iniciativas. Do ponto de vista federal eu vejo o Helder Salomão, que é relator da Comissão Externa da Câmara (Iriny Lopes, deputada estadual ES, entrevista em 04/08/2023).

Registra-se, então, a partir de 2021, uma interlocução maior com a Câmara Federal por meio da Comissão Externa que acompanha a Repactuação do Acordo de Mariana, que tem como presidente o deputado federal Helder Salomão (PT/ES) e como vice-presidente o deputado federal Rogério Correia (PT/MG). Dessa maneira, conclui-se que o MAB/ES encontrou maior mobilização no Legislativo Federal, por meio de um parlamentar protagonista da causa (*agenda holder*) que estava na Câmara Federal quando ocorreu o rompimento da barragem, conforme explica o próprio ator político:

> O primeiro aspecto importante é que quando aconteceu o crime de Mariana eu já estava na câmara dos deputados. E, especialmente, nós do Espírito Santo,

> vivemos isso de forma muito intensa. E vivemos isso até hoje porque a gente sabe que as consequências da lama tóxica que chegou até o Espírito Santo. Eu tenho um envolvimento muito grande com questões relacionadas aos movimentos sociais e naquele momento eu estava já na Câmara dos Deputados, já atuava como deputado federal e logo me coloquei à disposição para ajudar nesse trabalho. Depois, eu assumi a presidência da Comissão de Direitos Humanos (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

No caso de Minas Gerais, a migração do deputado Rogério Correia (PT/MG), de parlamentar estadual para parlamentar federal, possibilitou ampliar a luta pela reparação dos atingidos que já estava em andamento no nível de Estado, permitindo uma atuação na Câmara Federal com abordagem mais ampla e maior possibilidade de avanço do que as casas legislativas estaduais.

> Quando eu fui eleito deputado federal, eu ainda estava nos debates com o MAB sobre o não cumprimento dos acordos. Então, eu já entrei da esfera federal solicitando uma Comissão Externa sobre Mariana e uma CPI sobre Brumadinho, com base na experiência que nós tínhamos na esfera estadual. Fizemos um trabalho muito consistente. E nós tivemos mais força política para avançar no tema. (...) Eu acho que do ponto de vista federal, nós tivemos uma abrangência maior e uma abordagem mais ampla (Rogério Correia, deputado federal MG, entrevista em 11/08/2023).

Devido a amplitude do campo de pesquisa no nível federal, o recorte adotado foi o trabalho de duas comissões externas criadas especificamente para tratar de assuntos relacionados ao rompimento da barragem de Fundão e o consequente desastre ambiental de Mariana. A primeira é a "Comissão Externa destinada a acompanhar e fiscalizar a repactuação do acordo da barragem de Fundão da mineradora Samarco, que causou impactos severos nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em especial nas comunidades e municípios da bacia do rio Doce", que foi chamada nos documentos oficiais de "CexBarra". O segundo grupo criado é a "Comissão Externa destinada a fiscalizar os rompimentos de barragens, em especial acompanhar a repactuação do acordo de Mariana e a reparação do crime de Brumadinho", chamada nos documentos oficiais de "CexMaBru".

No estudo a respeito do histórico dos dois colegiados nota-se que o trabalho em ambos os casos foi desenvolvido a partir da mobilização dos dois parlamentares protagonistas, o deputado Rogério Correia (PT/MG) e o deputado Helder Salomão (PT/ES). Também é importante registrar no espaço temporal entre as duas comissões externas houve pleito eleitoral nacional para escolha de deputados federais. A reeleição de ambos oportunizou, então, a continuidade dos trabalhos desenvolvidos pela primeira comissão por meio da

criação da segunda comissão externa. Ademais, a "CexMaBru" tem como base o relatório da "CexBarra" para a organização de seus trabalhos. Por isso, o trabalho das duas comissões será abordado de forma complementar, ambas compondo o que chamamos de mobilização do Legislativo Federal.

- **Comissão Externa da Barragem – CexBarra**

A "Comissão Externa destinada a acompanhar e fiscalizar a repactuação do acordo da barragem de Fundão da mineradora Samarco, que causou impactos severos nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em especial nas comunidades e municípios da Bacia do Rio Doce" foi criada por ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em fevereiro de 2021 e encerrou suas atividades com a publicação de um relatório final em junho de 2022.

O colegiado de caráter temporário foi composto pelos seguintes parlamentares: Rogério Correia (PT/MG), Júlio Delgado (PSB/MG), Helder Salomão (PT/ES) e Padre João (PT/MG). André Janones (Avante/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Tiago Mitraud (Novo/MG). O grupo foi coordenado pelo deputado Rogério Correia (PT/MG) e teve como relator o deputado Helder Salomão (PT/ES).

No relatório publicado em junho de 2022, o colegiado argumenta que sua existência se tornou necessária diante de críticas sobre a lentidão da adoção de medidas compensatórias e reparatórias e do não reconhecimento de comunidades inteiras como atingidas pelo desastre ambiental. O colegiado registrou no documento que o rompimento da barragem, maior desastre ambiental do país, gerou um acordo em 2016, acordo esse que culminou na criação da Fundação Renova e em um Termo de Transação de Ajustamento de Conduta (TTAC). Esse acordo definiu toda a atuação da Fundação Renova com base em 42 programas pelos quais medidas reparatórias e compensatórias seriam promovidas, com recursos da Samarco, nas áreas ambientais e socioeconômicas.

Diante de um processo considerado não apenas lento como desigual para os atingidos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) recomendaram, em junho de 2021, uma repactuação do acordo de modo a garantir a participação da população diretamente atingida nos debates e negociações. De acordo com o relatório, a Comissão Externa "foi formada com a intenção de dar transparência à repactuação do acordo, buscando consenso entre as partes envolvidas, bem como

assegurar que os atingidos sejam por ele reconhecidos e amparados e o meio ambiente efetivamente recuperado no menor prazo possível" (Relatório Final, Comissão Externa das Barragens, Câmara Federal, p. 26). Por esse relatório percebe-se que a comissão externa buscava assumir um papel não apenas de articulação, mas também de canal de informação para a comunidade atingida.

Sobre a atuação da Fundação Renova, o colegiado aponta em seu relatório que detectou, a partir do estudo de documentos relativos ao caso e a partir da escuta dos atingidos em audiências, que faltou transparência por parte da fundação no fornecimento de dados e informações ao público em geral, em especial, aos atingidos; o reconhecimento dos danos causados pelo desastre foi limitado, comprometendo a reparação integral; a participação social foi considerada inexpressiva na construção dos acordos, sem clareza sobre os parâmetros para o reconhecimento dos danos; não houve consolidação de ações para comunidades indígenas e tradicionais; e a Fundação Renova utilizou interpretações restritivas para eleger aqueles que teriam direito à indenização.

Ao final do documento, o colegiado concluiu pela necessidade de um processo de repactuação que aprimorasse a participação dos atingidos, garantindo voz ativa na construção dos acordos e poder real de influenciar as negociações. Nesse sentindo, a comissão fez encaminhamentos ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, aos Ministérios Públicos (federal e estaduais), às Defensorias Públicas (federal e estaduais), ao Executivo Federal e aos Executivos de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como aos municípios atingidos e ao próprio Congresso Nacional.

Para a elaboração desse relatório, o colegiado realizou diversas agendas, como reuniões, visitas técnicas, diligências e audiências públicas. Sobre essas últimas, consideraremos aqui quatro audiências públicas que foram realizados com foco na escuta dos atingidos organizados em torno do MAB.

Descritivo das audiências públicas

No dia 3 de fevereiro de 2022, o colegiado fez a primeira audiência pública com foco na discussão sobre a repactuação do acordo referente ao rompimento da barragem. Esse foi o primeiro evento com a participação de representantes do MAB, já que as outras reuniões ocorreram para instalação do colegiado e para deliberações internas. Nessa agenda.,

estiveram presentes os deputados federais Rogério Correia (PT-MG) e Helder Salomão (PT-ES) e a deputada estadual do Espírito Santo Iriny Lopes (PT). A reunião contou com três representantes do MAB: Camila Brito, Joelisia Moreira Feitosa e Marcus Tadeu Barbosa. Entre as demandas apresentadas, destaque para a necessidade de uma política de geração de emprego e críticas sobre a falta de participação das comunidades atingidas no processo de repactuação.

Já no dia 17 de março de 2022, a comissão externa realizou audiência pública na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, com apoio da deputada Iriny Lopes (PT). Além dela, estiveram presentes os deputados federais Rogério Correia (PT/MG), Padre João (PT/MG) e Helder Salomão (PT/ES). A reunião contou com a participação do MAB, representado por Heider Boza. As seguintes demandas foram apresentadas: criação de um programa de geração e transferência de renda efetivo e sustentável, criação de um fundo com autonomia das próprias comunidades e garantia de participação das comunidades nas decisões tomadas a respeito da repactuação. Também foi relatado que os auxílios financeiros criados até o momento não deram conta de chegar para todos os atingidos de forma efetiva e igualitária.

Após essa audiência no Espírito Santo, a comissão externa realizou dois eventos em Minas Gerais. O primeiro, no dia 24 de março de 2022, em Mariana (MG). Nessa oportunidade, a Comissão Externa foi representada pelos deputados federais Helder Salomão (PT/ES) e Padre João (PT/MG), e o evento também contou com a presença da deputada estadual de Minas Gerais Beatriz Cerqueira (PT/MG). Já o MAB foi representado por Letícia de Oliveira, que cobrou das autoridades o reassentamento dos atingidos que perderam suas moradias, a reestruturação econômica das comunidades com garantia de auxílio financeiro permanente e a efetiva participação dos atingidos no processo de repactuação. Além disso, Letícia Oliveira falou também sobre a necessidade de contratação de assessorias técnicas para todos os municípios atingidos.

A última audiência pública com a presença do MAB foi realizada no dia 25 de março de 2022, na câmara municipal de Governador Valadares. Os deputados federais Rogério Correia (PT/MG), Helder Salomão (PT/ES) e Padre João (PT/MG) representaram a Comissão Externa. A reunião contou também com deputados estaduais de Minas Gerias, Leonardo Monteiro (PT/MG) e Beatriz Cerqueira (PT/MG). A representante do MAB, Olívia Teixeira, falou sobre a necessidade de assessorias técnicas independentes, da

criação de um fundo de reparação, da necessidade de um programa de geração de renda e cobrou a priorização dos interesses dos atingidos no processo de repactuação.

- **Comissão Externa Repactuação de Mariana e Brumadinho - CexMaBru**

A "Comissão Externa destinada a fiscalizar os rompimentos de barragens, em especial acompanhar a repactuação do acordo de Mariana e a reparação do crime de Brumadinho" foi criada oficialmente no dia 14 de fevereiro de 2023 e permaneceu em atividade após o fim do recorte temporal da pesquisa.

O colegiado de caráter temporário foi composto pelos seguintes parlamentares: Diego Andrade (PSD/MG), Domingos Sávio (PL/MG), Dr. Victor Linhalis (Pode/ES), Duda Salabert (PDT/MG), Evair Vieira de Melo (PP/ES), Gilson Daniel (Pode/ES), Helder Salomão (PT/ES), Igor Timo (Pode/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Nely Aquino (Pode/MG), Padre João (PT/MG), Patrus Ananias (PT/MG), Pedro Aihara (Patriota/MG), Rogério Correia (PT/MG), Rosângela Reis (PL/MG), Zé Silva (Solidariedade/MG), Zé Vitor (PL/MG) e Célia Xakribá (Psol/MG). A coordenação da comissão é de responsabilidade do deputado Rogério Correia (PT/MG) e a relatoria está dividida entre cinco parlamentares, sendo que apenas o deputado Helder Salomão (PT/ES) é representante do Espírito Santo no grupo de relatores.

O plano de trabalho do colegiado incluiu a análise da documentação sobre a repactuação de Mariana, o acompanhamento das medidas adotadas pelas empresas responsáveis, vistoria nas barragens de rejeitos de minérios com situação de risco de cada caso, visitas a representantes dos atingidos de Minas Gerais e do Espírito Santo (garantindo participação de povos indígenas e quilombolas), análise da legislação nacional e internacional sobre o tema e o acompanhamento da tramitação dos projetos em tramitação no Congresso Nacional.

A CexMaBru realizou diversas audiências públicas sobre o tema, além de visitas técnicas, seminários e reuniões internas para diligências. Com relação às audiências públicas, a coleta de dados aponta que foram realizadas quatro reuniões deste modelo com foco na reparação de danos e com a presença de representantes do MAB para discutir a situação da comunidade atingida pelo desastre de Mariana.

Descritivo das audiências públicas:

A primeira reunião aconteceu no dia 7 de março de 2023 e contou com a participação dos deputados Helder Salomão (PT/ES), Rogério Correia (PT/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Padre João (PT/MG), Célia Xakriabá (Psol/MG), Duda Salabert (PDT/MG), Lafayette de Andrada (Republicanos/MG), Pedro Aihara (Patriota/MG) e Zé Silva (Solidariedade/MG). Nessa agenda, o MAB foi representado pelo Coordenador Nacional do coletivo, Joceli Andreoli. O foco dessa primeira reunião era a reparação de danos da comunidade atingida em uma visão mais ampla. Na oportunidade, o representante do MAB destacou a falta de participação dos atingidos nas discussões sobre a reparação de danos, bem como a ausência de um canal de informação já que, segundo ele, a comunidade atingida conseguia se informar apenas pelo que era veiculado nos canais de imprensa. Além disso, cobrou indenizações justas e falou sobre a morosidade dos processos relacionados ao desastre ambiental.

No dia 21 de março de 2023, a comissão externa promoveu audiência pública com a participação dos deputados Helder Salomão (PT/ES), Rogério Correia (PT/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Padre João (PT/MG), Dr. Victor Linhalis (Pode/ES), Gilson Daniel (Pode/ES), Nely Aquino (Pode/MG), Domingos Sávio (PL/MG), Roberto Monteiro Pai (PL/RJ), Carlos Henrique Gaguim (União/TO), Célia Xakriabá (Psol/MG), Evair Vieira de Melo (PP/ES) e Weliton Prado (Solidariedae/MG). Nessa agenda, o MAB foi representado por Lina Anchieta Sales. Nessa reunião, Lina Sales destacou o processo de adoecimento físico e mental dos atingidos diante de tanta morosidade dos processos de reparação. Ela também pontuou que a comunidade atingida passa por um empobrecimento econômico generalizado por terem, em grande parte, perdido sua forma de sustento e não terem recebido indenizações justas. Além disso, a representante do MAB também falou sobre a lentidão da reconstrução das residências para as famílias que perderam as casas em Minas Gerais.

A terceira audiência pública do colegiado que contou com a presença do MAB foi realizada no dia 9 de maio de 2023 com a presença dos seguintes parlamentares federais: Helder Salomão (PT/ES), Rogério Correia (PT/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Padre João (PT/MG) Patrus Ananias (PT/MG), Dr. Victor Linhalis (Pode/ES), Zé Vitor (PL/MG), Zé Silva (Solidariedae/MG), Duda Salabert (PDT/MG) e Pedro Aihara (Patriota/MG). O MAB foi representado por João Paulo Lyrio, que também faz parte da Associação de Surfistas de Regência. Essa agenda teve como maior foco a situação dos

esportistas aquáticos impactados pelo desastre ambiental. Nesse sentido, João Paulo cobrou o reconhecimento dos surfistas como população atingida pelo rompimento da barragem.

Por último, a reunião do dia 20 de setembro de 2023 contou com a presença dos seguintes parlamentares: Helder Salomão (PT/ES), Rogério Correia (PT/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Padre João (PT/MG), Patrus Ananias (PT/MG), Domingos Sávio (PL/MG), Rosângela Reis (PL/MG), Gilson Daniel (Pode/ES), Igor Timo (Pode/MG) e Evair Vieira de Melo (PP/ES). O MAB foi representado pelo coordenador nacional Joseli Andreoli, que cobrou a participação dos atingidos nas negociações sobre repactuação e reparação e o pagamento de valores indenizatórios adequados.

- **Tramitação de Projetos de Lei na Câmara Federal**

As duas comissões externas atuaram também no acompanhamento da tramitação de projetos de lei e no indicativo de aprovação de determinadas matérias pela Câmara Federal. Diante do grande volume de projetos de lei em tramitação na Câmara Federal com o tema das barragens, utilizamos como filtro aquelas matérias que são indicadas pelas duas comissões em relatórios oficiais como projetos que deveriam ser aprovados com urgência no parlamento federal, o que totaliza sete matérias, inclusive assinadas por membros das comissões externas.

Quadro 4 - Projetos de Lei indicados pela CexBarra e pela CexMaBru (2019-2023)

Data	Tipo	Ementa	Autor	Situação
14/03/2022	Projeto de Lei 572/2022	Cria a lei marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas e estabelece diretrizes para a promoção de políticas públicas no tema.	Helder Salomão (PT/ES) Áurea Carolina (Psol/MG) Fernanda Melchionna (Psol/RJ) Joenia Wapichana (Rede/RR) Vivi Reis (Psol/PA)	Em tramitação
09/05/2019	Projeto de Lei 2785/2019	Define normas gerais para o licenciamento ambiental de empreendimentos minerários.	Zé Silva (Solid/MG) Padre João (PT/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Gilberto Abramo (PRB/MG) André Janones (Avante/MG) Áurea Carolina (Psol/MG) Greyce Elias (Avante/MG)	Tramita junto com PL37/2011 Tramitando

			Igor Timo (Pode/MG) Dr. Frederico (Patri/MG) Rogério Correia (PT/MG) Hercílio Diniz (MDB/MG)	
09/05/2019	Projeto de Lei 2789/2019	Modifica a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para ajustar alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e instituir fundo para ações emergenciais decorrentes de desastres causados por empreendimento minerário, e dá outras providências.	Zé Silva (Solid/MG) Padre João (PT/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Gilberto Abramo (PRB/MG) André Janones (Avante/MG) Leo Motta (PSL/MG) Áurea Carolina (Psol/MG) Igor Timo (Pode/MG) Dr. Frederico (Patri/MG) Julio Delgado (PSB/MG) Hercílio Diniz (MDB/MG)	Em tramitação
09/05/2019	Projeto de Lei Complementar 127/2019	Altera a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para aperfeiçoar as regras sobre as atribuições para o licenciamento ambiental.	Zé Silva (Solid/MG) Padre João (PT/MG) André Janones (Avante/MG) Leo Motta (PSL/MG) Dr. Frederico (Patri/MG) Gilberto Abramo (PRB/MG) Igor Timo (Pode/MG) Julio Delgado (PSB/MG) Hercílio Diniz (MDB/MG)	Tramita junto com PLP 37/2019
09/05/2019	Projeto de Lei 2787/2019	Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para tipificar o crime de ecocídio e a conduta delitiva do responsável por desastre relativo a rompimento de barragem, e dá outras providências.	Zé Silva (Solid/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Greyce Elias (Avante/MG) Gilberto Abramo (PRB/MG) Igor Timo (Podemos/MG) Áurea Carolina (Psol/MG) Júlio Delgado (PSB/MG) Hercílio Diniz (MDB/MG) Dr. Frederico (Patri/MG) Lucas Gonzalez (Novo/MG) Padre João (PT/MG) Rogério Correia (PT/MG)	Aprovado na Câmara Federal Aguarda apreciação no Senado Federal
09/05/2019	Projeto de Lei 2788/2019	Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, e dá outras providências.	Zé Silva (Solid/MG) Júlio Delgado (PSB/MG) Dr. Frederico (Patri/MG) Padre João (PT/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) André Janones (Avante/MG) Áurea Carolina (Psol/MG) Igor Timo (Podemos/MG) Léo Motta (PSL/MG) Greyce Elias (Avante/MG) Hercílio Diniz (MDB/MG) Gilberto Abramo (PRB/MG)	Aprovado Transformado na Lei Federal 14.755/2023

09/05/2019	Projeto de Lei 2790/2019	Altera a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, para incluir a prevenção a desastres induzidos por ação humana.	Zé Silva (Solid/MG) Júlio Delgado (PSB/MG) André Janones (Avante/MG) Dr. Frederico (Patri/MG) Gilberto Abramo (PRB/MG) Áurea Carolina (Psol/MG) Igor Timo (Podemos/MG) Hercílio Diniz (MDB/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Léo Motta (PSL/MG) Greyce Elias (Avante/MG) Padre João (PT/MG) Rogério Correia (PT/MG)	Aprovado na Câmara Federal Aguarda apreciação no Senado Federal

Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados da Câmara Federal.

- Projeto de Lei 572/2022 – Em tramitação

O PL 572/2022, apresentado na Câmara dos Deputados no dia 14 de maio de 2022, cria O Marco Legal sobre Direitos Humanos e Empresas. Entre as premissas descritas na matéria está a obrigação de reparação integral de danos para as pessoas atingidas em casos de violação de direitos humanos. O marco legal também garante o reconhecimento da hipossuficiência das comunidades atingidas, a garantia de negociação equilibrada com suporte técnico, o direito à informação e à participação, bem como a nulidade de acordos judiciais ou extrajudiciais que exonerem empresas de suas obrigações de reparação integral.

A proposta é assinada pelos seguintes parlamentares: Helder Salomão (PT/ES), Áurea Carolina (Psol/MG), Fernanda Melchionna (Psol/RJ), Joenia Wapichana (Rede/RR) e Vivi Reis (Psol/PA).

- Projeto de Lei 2785/2019 – Em tramitação

O PL 2785/2019 iniciou a tramitação no dia 9 de maio de 2019. A matéria, apensada para tramitar junto com o PL 37/2011, define normas gerais para licenciamento ambiental de empreendimentos minerários. O projeto foi assinado pelos seguintes parlamentares: Zé Silva (Solid/MG), Padre João (PT/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Gilberto Abramo (PRB/MG), André Janones (Avante/MG), Áurea Carolina (Psol/MG), Greyce Elias

(Avante/MG), Igor Timo (Pode/MG), Dr. Frederico (Patri/MG), Rogério Correia (PT/MG), Hercílio Diniz (MDB/MG)

- Projeto de Lei 2789/2019 – Em tramitação

Apresentado no dia 9 de maio de 2019, o PL 2789/2019 altera a Lei 8001/1990, ajustando alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, além de criar um fundo para ações emergenciais de desastres causados por empreendimento minerário.

A matéria é de autoria dos seguintes deputados: Zé Silva (Solid/MG), Padre João (PT/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Gilberto Abramo (PRB/MG), André Janones (Avante/MG), Leo Motta (PSL/MG), Áurea Carolina (Psol/MG), Igor Timo (Pode/MG), Dr. Frederico (Patri/MG), Julio Delgado (PSB/MG), Hercílio Diniz (MDB/MG). O PL está tramitando em regime de urgência e aguarda parecer das Comissões de Finanças., Integração Nacional, Justiça e Minas e Energia.

- Projeto de Lei Complementar 127/2019 – Em tramitação

O PLC 127/2019 começou a tramitar na Câmara dos deputados no dia 9 de maio de 2019. O objetivo principal da proposta é alterar a Lei Complementar 140/2011 aperfeiçoando regras sobre as atribuições para o licenciamento ambiental. A matéria determina a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em matéria de licenciamento ambiental. A Mesa Diretora da Casa decidiu que a matéria deveria tramitar em conjunto com o PLC 37/2019.

O projeto foi assinado pelos seguintes deputados: Zé Silva (Solid/MG), Padre João (PT/MG), André Janones (Avante/MG), Leo Motta (PSL/MG), Dr. Frederico (Patri/MG), Gilberto Abramo (PRB/MG), Igor Timo (Pode/MG), Julio Delgado (PSB/MG) e Hercílio Diniz (MDB/MG).

- Projeto de Lei 2787/2019 – Aprovado na Câmara Federal / Aguardando apreciação do Senado Federal

O PL 2787/2019 tem por objetivo principal alterar a Lei 9605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, para tipificar a conduta delitiva do responsável por desastres

relativos ao rompimento de barragem. A proposta foi apresentada no dia 9 de maio de 2019, analisada pelas Comissões de Justiça, Finanças e Meio Ambiente, e aprovada em plenário no dia 25 de junho do mesmo ano. O projeto seguiu, então, para o Senado Federal onde aguarda análise.

A matéria foi apresentada pelos seguintes deputados: Zé Silva (Solid/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Greyce Elias (Avante/MG), Gilberto Abramo (PRB/MG), Igor Timo (Podemos/MG), Áurea Carolina (Psol/MG), Júlio Delgado (PSB/MG), Hercílio Diniz (MDB/MG), Dr. Frederico (Patri/MG), Lucas Gonzalez (Novo/MG), Padre João (PT/MG) e Rogério Correia (PT/MG).

- Projeto de Lei 2788/2019 – Aprovado na Câmara Federal e no Senado Federal

Considerado um dos projetos mais importantes sobre o tema, o PL 2788/2019 cria a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (Penab). A matéria foi apresentada no dia 9 de maio de 2019, tramitou em regime de urgência e foi analisada pelas Comissões de Meio Ambiente, Minas e Energia, Finanças e Justiça. A matéria foi aprovada na Câmara Federal no dia 25 de junho de 2019 e, então, encaminhada ao Senado. No Senado, foi aprovada no dia 14 de novembro de 2023. A matéria foi sancionada pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (PT) no dia 15 de dezembro de 2023 e publicada como a Lei Federal 14.755/2023.

O Pnab assegura os direitos das populações atingidas por barragens, determinando que o empreendedor custeie um programa de direitos para esses cidadãos. A proposta traz avanços no conceito de população atingida por barragem, considerando assim todos aqueles que sofrerem pelo menos uma de dez situações apresentadas, entre as quais: perda da propriedade ou posse de imóvel; desvalorização desses lotes; perda da capacidade produtiva das terras; interrupção prolongada ou alteração da qualidade da água que prejudique o abastecimento; ou, ainda, perda de fontes de renda e trabalho. Nos casos de rompimento da barragem, ocorrido ou iminente, deve ser considerado o princípio da centralidade do sofrimento da vítima, com vistas à reparação justa dos atingidos e à prevenção ou redução de ocorrência de fatos danosos semelhantes.

O projeto de lei foi assinado pelos seguintes deputados federais: Zé Silva (Solid/MG), Júlio Delgado (PSB/MG), Dr. Frederico (Patri/MG), Padre João (PT/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), André Janones (Avante/MG), Áurea Carolina (Psol/MG), Igor Timo

(Podemos/MG), Léo Motta (PSL/MG), Greyce Elias (Avante/MG), Hercílio Diniz (MDB/MG), Gilberto Abramo (PRB/MG).

Em documento oficial[1] publicado pelo MAB sobre a sanção dessa lei federal, o grupo afirma que o texto foi construído com o protagonismo dos atingidos, sendo resultado de uma luta de mais 30 anos em busca de uma legislação nacional que protegesse as populações atingidas por barragens. Segundo o MAB, a legislação aprovada passa a ser uma referência importante para acordos judiciais e para políticas de reparação de danos, mesmo com os pontos do texto que foram vetados pelo governo.

- Projeto de Lei 2790/2019 – Aprovado na Câmara Federal / Aguardando apreciação do Senado Federal

O PL 2790/2019 foi apresentado no dia 9 de maio de 2019 e tem por objetivo alterar a Lei 12.908/2012, que é o Estatuto de Proteção e Defesa Civil para incluir um capítulo específico sobre a prevenção a desastre induzidos por ação humana. A proposta visa reforçar o planejamento das ações de proteção e defesa civil antes do início da operação do empreendimento. Inclusive, condiciona a emissão da Licença Ambiental de Operação à elaboração de plano de contingência.

A matéria também trata da reparação de danos, obrigando empreendedores a custear assessoria técnica independente para orientar as comunidades atingidas e promover a participação em todo o processo de reparação integral dos danos sofridos.

A matéria foi assinada pelos seguintes parlamentares: Zé Silva (Solid/MG), Júlio Delgado (PSB/MG), André Janones (Avante/MG), Dr. Frederico (Patri/MG), Gilberto Abramo (PRB/MG), Áurea Carolina (Psol/MG), Igor Timo (Podemos/MG), Hercílio Diniz (MDB/MG), Leonardo Monteiro (PT/MG), Léo Motta (PSL/MG), Greyce Elias (Avante/MG), Padre João (PT/MG), Rogério Correia (PT/MG)

O projeto foi aprovado no plenário da Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2016 e aguarda a análise do Senado Federal.

A esfera parlamentar federal, aqui considerada a Câmara dos Deputados, estabeleceu interação com os atingidos tanto no espaço das audiências públicas organizadas pelas Comissões Externas tanto na mobilização por meio de projetos de lei, a partir de matérias

demandadas pelo próprio MAB. Sob a lente capixaba, encontramos que o nível federal é consequência de uma ausência de mobilização do parlamento no Estado. Sob a lente mineira, o nível federal é consequência da mobilização de um ator político que já estava atuando no Estado.

Nos dois casos temos em comum a identificação de deputados protagonistas – *agenda holder* – que conseguem avançar com o tema no ambiente Legislativo Federal com duas conquistas principais, localizadas no final do recorte temporal dessa pesquisa: a aprovação da Política Nacional dos Atingidos por Barragens (Penab), em 2023, e a assinatura do Novo Acordo de Repactuação, em 2024. Essas duas conquistas serão analisadas com maior atenção no próximo capítulo, que traz não apenas o estudo comparativo entre as duas unidades de análise, mas, também, os resultados da interação socioestatal nos campos estaduais e federal.

Capítulo 5 - Efeitos da interação socioestatal entre o MAB e o Legislativo: análise comparativa

Após os capítulos 3 e 4 apresentarem os dados e as observações de cada caso (Minas Gerais e Espírito Santo) separadamente, esta seção traz um olhar comparativo acerca da interação entre o MAB e o Legislativo e seus efeitos, levando em consideração, portanto, os padrões e as variações encontrados no campo empírico.

O texto está estruturado em três partes. A primeira, sobre os atores envolvidos nessa interação, o que inclui atores sociais (MAB) e atores políticos (parlamentares estaduais). A segunda parte aborda questões relacionadas à interação socioestatal em audiências públicas, colocando em perspectiva similaridades e diferenças encontradas nos dois casos. A terceira parte tem como foco os efeitos da interação, apresentando os resultados encontrados e seus fatores explicativos. Abordaremos resultados centrais (efeitos na política – estadual e nacional) e resultados periféricos (efeitos no movimento) correlacionando os elementos do contexto e dos atores que foram fundamentais para os resultados encontrados.

5.1 Atores sociais e atores políticos em interação

Os atores sociais organizados em torno do MAB apresentaram características muito diferentes nos dois casos analisados que impactaram todo o processo de interação e seus resultados, em especial no que diz respeito a trajetória histórica e ao uso do Legislativo enquanto repertório de estratégia[9].

No caso dos atores políticos, embora o alinhamento desses atores na perspectiva do posicionamento político-ideológico a partir do aspecto partidário não apresente diferenças fundamentais, é o contexto e outras características do parlamento que se mostram fundamentais para a diferença dos resultados, tais como o protagonismo parlamentar, a força do bloco de oposição, a permeabilidade do Legislativo e a sobreposição de eventos críticos externos.

[9] Para o conceito de "repertório de estratégia" (Rossi, 2015) vide, nesta tese, o capítulo 1.

5.1.1 Trajetória histórica e repertório de estratégia do movimento social

O olhar analítico sobre os atores sociais, aqui constituídos enquanto MAB, nos trouxe uma diferença fundamental quando adotamos uma perspectiva comparativa. Em território mineiro, o resgate histórico do movimento demonstra que o MAB/MG já estava constituído, havendo não apenas uma trajetória histórica, como também a utilização prévia da esfera legislativa enquanto um repertório de estratégia. No Espírito Santo ocorre o oposto: o MAB/ES se organiza a partir do desastre do Rio Doce, já que não existia histórico de atuação em solo capixaba (Araujo, 2021). Isso faz com que os atingidos sejam primeiramente representados por associações de menor tamanho e força, para, somente anos depois, o MAB/ES adquirir enraizamento nos territórios afetados (Carlos, 2019b) e centralidade como representante dos atingidos na defesa dos direitos de reparação (Araújo e Carlos, 2025), processo que demandou uma dimensão temporal e cognitiva (Gurza Lavalle et al., 2019b).

Essas diferenças trazem consequências para a articulação dos atores e diz muito sobre sua trajetória no pós-desastre. Enquanto no território mineiro a coletividade já havia amadurecido a partir do seu processo de constituição e legitimidade, no Espírito Santo foi necessário se utilizar do fator tempo para que o MAB se estabelecesse enquanto interlocutor central dos atingidos, conforme depoimento do ativista do movimento H.B.:

> À medida que o movimento vai ganhando força na sociedade e ganha legitimidade, ele vai canalizando essa interlocução e propostas. Nós somos um movimento participativo. Representamos aqueles que estão no movimento. Aqueles atingidos que estão fora, em outras organizações ou que estão desorganizados, a gente não pode dizer que representa eles. Mesmo que nossa demanda e proposta sejam as mesmas (H.B, ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Porém, embora essa coletividade não tivesse histórico em território capixaba, existe um acúmulo de lutas e de experiências por se tratar de um movimento social de referência nacional e com atuação pretérita em outras unidades federativas, conforme registra o ativista J.P.L.I.:

> Somos todos vítimas de um modelo de desenvolvimento que é excludente e prioriza o capital, o lucro e a ganância a despeito dos direitos dos cidadãos. Nesse sentido, o MAB chega à Bacia do Rio Doce junto com a lama e traz no seu embornal todo o acúmulo de 30 anos de luta, dos quais vieram várias experiências que passaram a constar do dia a dia do atingido e da atingida pelo crime do Rio Doce, como auxílio financeiro emergencial, direito ao lucro cessante e direito a uma assessoria técnica consolidada. (J.P.L.I., ativista MAB/ES, audiência pública CexMabru, 09/05/2023).

Por isso, ainda que constem diferenças importantes entre o MAB/ES e o MAB/MG, existe uma unidade que faz parte do próprio movimento social, o que envolve também suas questões mais fundamentais, como as disputas em torno do conceito de atingido. Tanto o MAB/ES quanto o MAB/MG tratam dessa questão conflitiva com o mesmo objetivo e o mesmo desafio: fazer valer um conceito mais amplo de atingido que inclua todos aqueles que foram impactos pelo desastre em diferentes âmbitos (social, econômico e ambiental). A diferença, nesse caso, está nas consequências do desastre em cada caso, uma questão que permeia toda a análise.

O deputado federal Rogério Correia (PT/MG), deputado estadual na época do desastre e relator da Comissão Extraordinária das Barragens da ALMG, pontuou não apenas a diferença nas consequências desse caso específico, mas também o histórico do próprio estado, já que Minas Gerais convive com problemas relacionados a barragens de mineração há muito mais tempo.

> O impacto em Minas Gerais foi mais forte. É claro que o Espírito Santo também é atingido e o potencial de destruição ambiental é muito grande. Precisamos lembrar também que em Minas Gerais o impacto das mineradoras é muito grande porque elas mineram aqui. Então, em Minas o crime é constante, enquanto, no Espírito Santo é resultado do crime. Aqui tem um número maior de impactados com um impacto muito violento (Rogério Correia, deputado federal, entrevista em 11/08/2023).

Não é acaso, portanto, que o MAB já tivesse um histórico forte de atuação em território mineiro, visto que existia essa demanda nessa unidade federativa devido a importância econômica da mineração, estabelecendo, assim, um histórico de debate e conflito sobre o tema que inclui a instância legislativa.

Guardadas as diferenças substanciais, o deputado federal Helder Salomão (PT/ES) afirmou que o papel do MAB nas duas unidades federativas tem como base a representatividade e é fundamental para a causa também no sentido de centralizar a luta, evitando sua dispersão.

> O MAB é essencial nessa luta. Se não tivesse a participação do MAB já teria havido uma dispersão muito grande entre os atingidos. É uma entidade com credibilidade, com autenticidade, autonomia e representatividade para falar pelos atingidos. Uma entidade que lidera, mas lidera junto com os atingidos. A verdade é que as empresas apostaram na diluição desse movimento (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

O campo empírico mostra, portanto, de um lado (em Minas Gerais) atores sociais já constituídos enquanto movimento social MAB, com trajetória histórica na unidade federativa, além de histórico de interação com o Legislativo Estadual, contexto que proporcionou uma interação imediata após o desastre; do outro lado (no Espírito Santo), foi identificado que o MAB não estava constituído, sendo, então, fruto de um processo temporal e cognitivo pós-rompimento da barragem, por conseguinte, não havia interação prévia com o campo legislativo. Com apoio na literatura, temos que o cenário no qual já existe inserção prévia do tema na agenda fortalece a atuação do movimento social, visto que este tem maior capacidade de utilizar o espaço de forma mais estratégica, traduzindo em um maior potencial de influência.

5.1.2 Alinhamento dos atores políticos do Legislativo

O alinhamento político a partir do posicionamento ideológico[10] foi a característica utilizada para analisar os atores políticos da esfera legislativa, tendo como base as três legislaturas que compõem o período de análise (2015 a 2024). A partir dos dados pormenorizados nos capítulos 3 e 4, foi encontrado que a ALMG e a Ales apresentaram composição de maioria alinhada à Direita durante todo o período de análise com algumas variações. Na ALMG, partidos com viés direitista compõem entre 49% e 65% da Casa Legislativa durante as três legislaturas em estudo; enquanto partidos com viés esquerdista compõem entre 18% e 22% do total de parlamentares. Na Ales, partidos enquadrados no espectro mais à Direita representam entre 57% e 70% do parlamento; enquanto que os alinhados mais à Esquerda variam entre 16% e 27%.

Sendo assim, não houve diferença substancial quando observamos a classificação dos partidos que compõem cada casa legislativa ao longo do tempo. Na unidade mineira e na unidade capixaba, registra-se maior presença de partidos de alinhamento político-ideológico de direita em todo período de análise, com maior equilíbrio no período inicial e aumento progressivo da bancada direitista nas duas legislaturas seguintes, processo esse que tem correspondência no nível nacional.

[10] A identificação do posicionamento ideológico dos parlamentares na ALMG e na Ales teve como base a análise dos partidos brasileiros segundo categoria proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

Quando articulamos esses dados com outros do contexto, temos que, em Minas Gerais, a força de uma bancada mais conservadora recebeu um contrapeso importante de outros elementos, tornando a questão do alinhamento político-ideológico menos decisiva nos resultados. Um elemento importante nesse cálculo foi a sobreposição de eventos críticos de rompimento de barragens da mineração, dado que o impacto do rompimento da barragem de Mariana (2015) ganhou um novo impulso com o desastre provocado pelo rompimento de uma segunda barragem, a de Brumadinho (2019). Também fez contrapeso na balança a força do bloco de oposição dentro da Casa e a expressiva presença do MAB/MG. O estudo da interação entre o MAB/MG e a ALMG demonstrou que, no caso de Minas Gerais, a figura do parlamentar protagonista no debate e na articulação política com os atingidos (*agenda holder*) fez diferença substancial tanto para a interação como para seus resultados. É possível dizer que o posicionamento político-ideológico conservador não foi capaz de, isoladamente, alterar o curso dos processos referentes aos efeitos da interação estudada, conforme veremos.

No caso capixaba, apesar da composição da Ales demonstrar característica similar a composição da ALMG em termos de alinhamento político, com o perfil predominantemente conservador em ascensão no recorte temporal, não foi identificada a figura de um parlamentar protagonista da pauta dos direitos dos atingidos, ou seja, *agenda holder*. Embora existam parlamentares com alinhamento político de afinidade com a pauta, esses não conseguem se estabelecer enquanto protagonistas.

Trata-se, portanto, de um parlamento cujo contexto é menos favorável a mudança, com menor incentivo à mobilização e a busca de resultados para causa dos atingidos. Para a deputada do Espírito Santo Iriny Lopes (PT) é importante considerar que, além da bancada de oposição na ALMG possuir mais força, o parlamento capixaba, em sua relação com o Executivo, apresenta-se menos reativo e mais disponível a pautas governistas.

> Primeiro, nós precisamos considerar que a bancada progressista da Assembleia de Minas Gerais é maior que a nossa. No exercício anterior, eu era a única deputada de esquerda que trabalhava com setores populares organizados, com bandeiras e lutas definidas. É o que chamamos de correlação de força, que é muito desigual. A autonomia da Assembleia Legislativa de Minas Gerais é maior do que da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Então, assim, o que não vem do Executivo aqui, não prospera (Iriny Lopes, deputada estadual ES, entrevista em 04/08/2023).

O campo empírico apresenta, portanto, duas casas legislativas cujo alinhamento político-ideológico guardam semelhança: equilíbrio maior das bancadas na parte inicial do

período analisado (embora com maioria ainda de Direita), e um crescimento progressivo da Direita ao longo do tempo de análise. Embora a característica seja comum, elas sofrem interferência de outros elementos do contexto que importam para a análise. Em Minas Gerais registra-se que já havia abertura para o debate do tema, visto que este fazia parte da agenda parlamentar (*agenda setting*). Além disso, o desastre de Brumadinho significou um elevado custo político e gerou pressão no Legislativo por resultados, cobrando um posicionamento e uma resposta mais concreta da Casa Legislativa. Também em Minas Gerais, torna-se muito nítida a figura do parlamentar protagonista na articulação política. No Espírito Santo, além do Legislativo ser um terreno desconhecido para o MAB/ES, que também estava em processo de constituição, sobretudo nos primeiros anos do recorte temporal (2015 a 2018), a esfera parlamentar não parece ter oferecido, internamente, um contexto favorável a mudanças. A Ales se apresenta como um parlamento menos reativo à medida em que o Executivo consegue, historicamente, neutralizar a atuação parlamentar, priorizando as suas próprias agendas (Pereira, 2004; Domingues, 2001; Pessine, 2013; Zorzal, 2015). Esse cenário se mostrou desfavorável para o alcance de efeitos na política a partir da mobilização parlamentar.

5.2 Arenas de interação socioestatal: estruturas semelhantes, resultados distintos

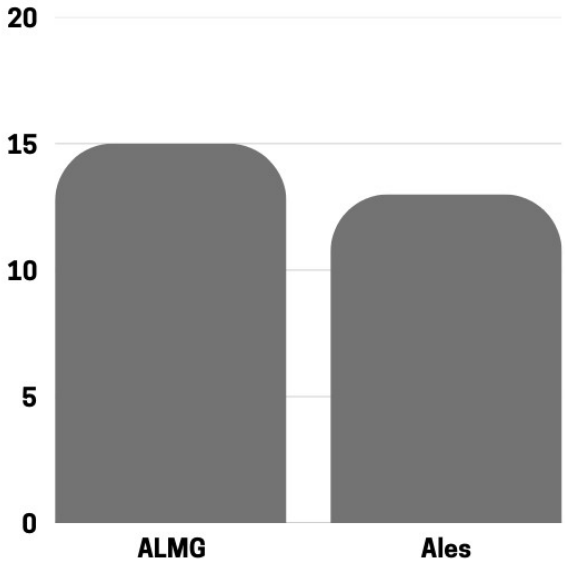
A interação entre os atores sociais e os atores políticos, sendo de um lado o MAB e do outro o Poder Legislativo estadual, ocorreu, tanto em território mineiro como em território capixaba, por meio de audiências públicas.

As audiências públicas do Legislativo podem ser vistas, no caso em estudo, à luz do conceito de encaixe institucional, visto que elas se constituíram em um recurso de acesso dos atores sociais à instituição parlamentar, estabelecendo, portanto, o espaço de interação entre os atores. Sob essa ótica, embora as audiências públicas tenham potencializado a interação e aumentado a capacidade dos atores de influência, enquanto um encaixe institucional, os resultados dependeriam de certa permeabilidade do Estado, característica sobre a qual encontramos diferença substancial, com um parlamento mineiro mais reativo e disposto a mobilização do que o parlamento capixaba.

O levantamento e a descrição dos dados referentes a cada caso em análise demonstram que o Poder Legislativo se organizou por meio de suas comissões temáticas e a partir da promoção de audiências públicas com a participação da comunidade atingida.

Em termos quantitativos, os dois casos apresentaram similaridades em dois critérios: o quantitativo de audiências no período e o seu formato institucional. A ALMG realizou 15 audiências públicas, enquanto a Ales, 13 audiências, ambas dentro do trabalho de 5 colegiados.

Gráfico 11 - Quantitativo de audiências públicas na ALMG e na Ales (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados da Ales e ALMG.

Outra aproximação é o fato das duas Casas Legislativas terem criado comissões temporárias específicas para tratar do tema. No caso da ALMG, a Comissão Extraordinária das Barragens e a Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana; na Ales, a Comissão Representativa do Rio Doce. Esses colegiados realizaram audiências, visitas técnicas, diligências e apresentaram relatório final. Insta, porém, registrar uma diferença importante sobre o trabalho dessas comissões: em Minas Gerais, os relatórios finais apontam para resultados no âmbito legislativo, a exemplo da institucionalização de políticas públicas a partir da apresentação de projetos de lei e posterior aprovação; enquanto, no Espírito Santo, isso não ocorre.

A atuação da ALMG a partir das duas comissões extraordinárias criadas especificamente para tratar do assunto pode ser observada em dois momentos centrais. Primeiramente, logo após o rompimento da barragem, no qual se busca com a Comissão Extraordinária

das Barragens, criada em novembro de 2015, o acompanhamento dos desdobramentos do desastre e a aproximação com os atingidos e suas demandas a partir de arranjos participativos. Em um segundo momento, este após a criação da Fundação Renova, percebe-se que o tema do rompimento da barragem passa a ser a articulação em torno de um processo de repactuação, culminando na criação da Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana, em março de 2023, conforme detalhou o deputado estadual de Minas Gerais Ulysses Gomes (PT), presidente deste colegiado.

> Embora tenha sido formalmente excluída da discussão da reparação dos danos – em solução juridicamente questionável, a ALMG não se omitiu nas suas funções constitucionais. Desde a Comissão Extraordinária criada imediatamente após o ocorrido, para acompanhar de perto os desdobramentos do fato, promoveu diversos eventos (reuniões, audiências públicas, visitas), mantendo o tema permanentemente em foco. Buscamos compreender o contexto atual da reparação dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, bem como com a articulação das diversas demandas e dos diversos atores envolvidos nos processos de negociação de novos acordos de reparação (Ulysses Gomes, deputado estadual MG, entrevista em 11/12/2023).

Importante destacar também o papel tímido desempenhado pela Cipe Rio Doce, que se trata de um colegiado interestadual cuja existência é anterior ao desastre. Era de se esperar que, sendo uma comissão que já envolvia as duas unidades federativas, esta desempenharia um papel de maior destaque nas discussões. A realidade mostrou que não houve protagonismo do grupo, que era presidido por parlamentar capixaba.

Ao observar as audiências públicas de forma mais detalhada, encontramos também uma diferença importante com relação a presença do MAB nessas esferas, diferença essa que se articula com as especificidades do histórico do movimento social nos dois estados. Em Minas Gerais, o movimento social se destaca como representante central dos atingidos desde a primeira audiência pública sobre o tema, consequência de um repertório de estratégia que já incluía a arena legislativa, característica que facilitou a presença, a interlocução e a participação nesse espaço.

Já no Espírito Santo, quando observamos a participação social nas audiências públicas, os atingidos se organizam de forma mais descentralizada em boa parte do período analisado (2015 a 2018). Esse apontamento tem como fator explicativo o fato do MAB/ES não possuir histórico de atuação no estado, necessitando de um aporte temporal mais longínquo e da formação de uma dimensão simbólica e cognitiva para a sua organização. Um processo que implica construir um papel de centralidade no território, perceber o

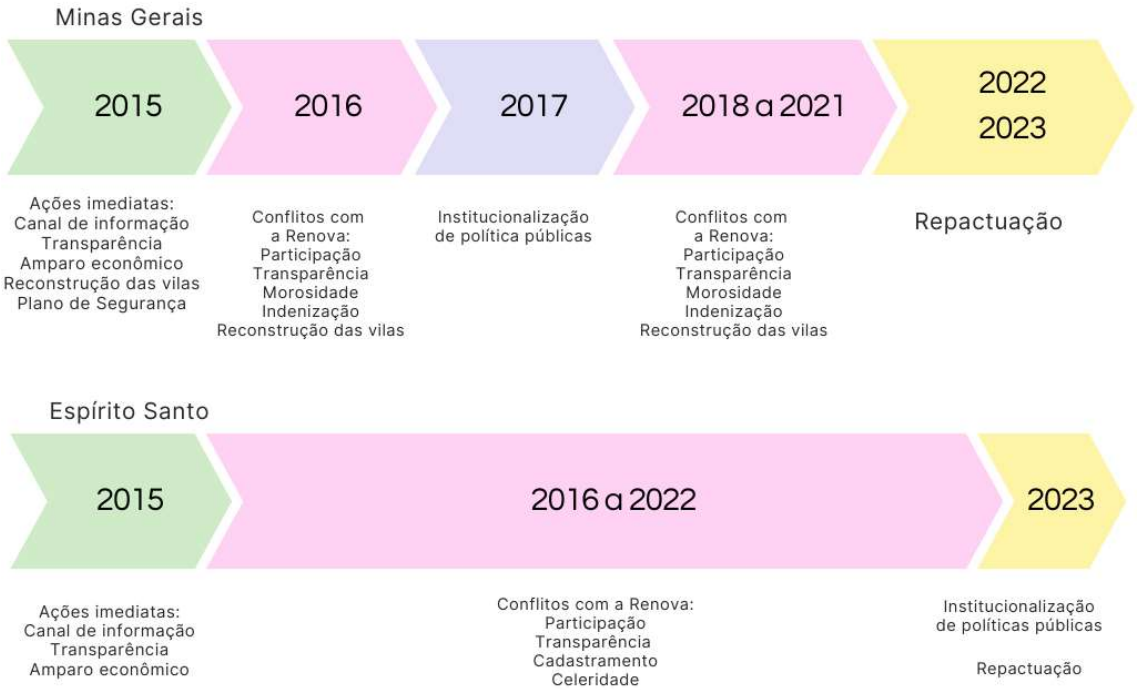
Legislativo enquanto arena possível de mobilização e ser reconhecido como ator relevante pelos parlamentares. Isso porque, com o tempo, o MAB foi construindo essa centralidade e se colocando como principal ator na rede de relações do desastre, assumindo papel de protagonista em defesa da causa dos atingidos no ES, agindo na organização dos atingidos, na mobilização e na intermediação (Araujo e Carlos, 2025). É, portanto, uma trajetória diferente daquela que foi observada em Minas, onde o movimento social já utilizava o espaço legislativo como recurso de mobilização e já tinha reconhecimento como ator legítimo na esfera legislativa.

Sobre as audiências públicas em si, encontramos, nos dois casos, um arranjo participativo semelhante. Assim, podemos dizer que o espaço de fala é oportunizado de forma livre e desembaraçada, sem limitações rígidas de tempo ou conteúdo; embora isso não nos diga sobre a qualidade das deliberações em termos de inclusividade e reflexividade (Mendonça et al, 2023). No caso do Espírito Santo, embora o MAB/ES não tenha se estabelecido na esfera legislativa nos primeiros anos (2015 a 2018), os atingidos foram representados por associações que participaram das audiências e encontraram espaço para apresentar suas reivindicações. Esse espaço, tanto em Minas Gerais quanto no Espírito Santo, é considerado importante para a mobilização do movimento social e para a visibilidade da luta. Com relação à interação estabelecida na esfera legislativa, esta tende mais à cooperação em ambos os casos.

> As audiências têm sido bons espaços, muito nesse sentido político de trazer o debate à tona novamente, e pautar a sociedade. (...) Quando a gente vai para a Assembleia legislativa, a gente não vai para enfrentar. A gente vai para buscar aliados para a causa. Então é um espaço importante que traz muita visibilidade para a causa dos atingidos porque conseguimos usar esse espaço para falar das nossas demandas (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Além disso, as audiências públicas se mostraram, tanto em Minas Gerais como no Espírito Santo, um espaço legítimo para a apresentação das demandas pelos atingidos. A análise dos arranjos participativos nos permitiu organizar as demandas apresentadas em grupos localizados em recortes temporais, relacionando as demandas com contexto, conforme ilustrado abaixo.

Figura 8 - Demandas apresentadas nas audiências públicas na ALMG e na Ales (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados da Ales e ALMG.

De maneira geral, as demandas apresentadas pelo MAB em audiências públicas do Legislativo em Minas Gerais e no Espírito Santo trazem similaridades, fazendo parte de um conjunto de solicitações que retrata a própria realidade dos atingidos. Em um primeiro momento, imediatamente após o colapso da barragem (2015), as demandas se concentraram, nas duas unidades federativas, em ações mais imediatas, tais como medidas de amparo econômico, a instituição de canal de informação e maior transparência nos processos. Em Minas Gerais registra-se a demanda mais específica de reconstrução das vilas e de criação de plano de segurança para as barragens existentes. A partir de 2016, com a criação da Fundação Renova, as demandas, nos dois Estados, passam a se concentrar nos conflitos com a nova instituição responsável pelos programas de reparação de danos dos atingidos. O MAB busca, portanto, maior celeridade nos processos, transparência, garantia de participação dos atingidos nas decisões e indenização. No Espírito Santo, a pauta de conflitos com a Renova é predominante na maior parte do período analisado, entre os anos de 2016 e 2022, incluindo a reivindicação por

participação das instâncias decisórias. Em 2023, o MAB/ES demanda ao Legislativo a institucionalização de políticas públicas, nesse caso, uma Política Estadual para os Atingidos por Barragens (Peab) e discute-se o processo de repactuação.

Em Minas Gerais, o debate sobre a institucionalização de políticas públicas por meio de projetos de lei é precedente, lá em 2017, com audiências públicas específicas para debater projetos de lei que já tramitavam na Casa. Além disso, esse debate não se limita a criação de uma Política Estadual para os Atingidos por Barragens (Peab), mas abrange também outros projetos relacionados à segurança e à burocracia. Em Minas, o debate sobre a repactuação também abrange um período maior do recorte temporal, iniciado em 2022.

No caso do Espírito Santo, percebe-se que os conflitos relacionados à Fundação Renova dominaram a agenda de debates nas audiências públicas na maior parte do período analisado. Embora o tema também faça parte do conteúdo da interação do caso de Minas Gerais, destaca-se que foi registrada maior demanda de institucionalização de políticas públicas, ou seja, demanda por legislações estaduais para segurança e para direitos dos atingidos por barragens, o que traz consequência prática quando observamos os projetos de lei discutidos no parlamento no período (esse resultado será discutido adiante). Além disso, também foi registrado maior debate sobre a questão da repactuação.

A partir dessa descrição, tem-se que, em termos de conteúdo, a demanda por institucionalização de políticas públicas é mais robusta na interação entre o MAB/MG e a ALMG. Além de mais antiga no recorte temporal, essa demanda é mais abrangente, trazendo à pauta projetos para além da Peab. Outra diferença importante é que a demanda pela institucionalização de políticas públicas se trata do debate de projetos que já estavam tramitando na Casa, ou seja, a iniciativa e mobilização parlamentar a respeito de tais matérias já estava posta, o que não ocorreu no Espírito Santo.

Com relação a resposta efetiva dessas demandas, a reivindicação por maior participação dos atingidos nas negociações é algo que permeia fortemente todo o período de análise tanto no Espírito Santo como em Minas Gerais. A ativista do MAB/MG, L.O. falou que a exemplo do que ocorre nas audiências públicas realizadas pelo Legislativo, os atingidos encontram espaço para falar, mas não para construir políticas públicas de reparação em conjunto.

> O grande desafio de toda essa luta é por participação. Dentro da discussão da repactuação, a gente busca ser ouvido e que as informações sejam repassadas para nós, saber o que está sendo discutido. O que a gente percebe é que existe o espaço para o MAB falar, mas não é uma participação efetiva, não é uma construção com os atingidos. A transparência de dizer exatamente o que está acontecendo, isso não acontece. Ainda é muito difícil esse processo de participação e sem perspectiva de avançar. A gente sabe que a prática é fazer acordo sem a participação dos atingidos (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/2023).

No Espírito Santo, o ativista do MAB/ES H.B., destacou a demanda por participação como central dos atingidos no âmbito capixaba, algo que já havia sido apontado na literatura sobre o desastre do Rio Doce (Carlos, 2019b; 2022; Losekann, 2018).

> O princípio é garantir a participação dos atingidos em tudo que for pactuado em qualquer esfera: social, ambiental, econômica, cultural. (...) O princípio de toda política pública participativa é ter o público-alvo participando, construindo junto. Nós não estamos ativamente participando, opinando e construindo junto, o que nos coloca também em uma posição muito passiva de apenas criticar (H.B., ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Quando olhamos para o histórico do processo de reparação fica claro que a comunidade atingida não teve espaço para participação, ou seja, as decisões tomadas com relação à reparação foram feitas sem dar o devido espaço à parcela mais interessada no processo. Essa parece ser, inclusive, uma característica que se mantém durante todo o histórico de debates. O primeiro acordo, firmado em março de 2016, o Termo de Transição e Ajustamento de Conduta (TTAC), que também estabeleceu a criação da Fundação Renova, foi alvo de muitas críticas e de medidas judiciais por não garantir instância de participação social. Justamente por isso, em junho de 2018, outro termo foi firmado, o Termo de Ajustamento de Conduta Governança (TAC-Gov), que estabelecia em sua estrutura a criação de instâncias para participação popular nas tomadas de decisão dos programas de reparação e compensação da Renova. Ainda assim, o problema da falta de participação efetiva nas decisões permanece crônico ao longo de todo o processo tanto no debate sobre reparação quanto no debate sobre repactuação, conforme explicou o ativista do MAB/Nacional, J.A, na audiência da Comissão Externa da Câmara Federal.

> Repactuação sem participação de atingidos é farsa; repactuação sem tratar do direito dos atingidos, do direito individual, é farsa. Nós não podemos ser reféns de um acordo. Já se passaram 8 anos, e agora parece que, se não fecharem amanhã o acordo, está tudo errado. É mentira! Nós estamos há oito anos sofrendo na Bacia do Rio Doce. Agora nós queremos justiça. Então, está todo mundo correndo (J.A., ativista do MAB/Nacional, audiência pública da CexMaBru, 20/09/2023).

Em Minas Gerais, a ALMG assumiu, de acordo com o deputado estadual de Minas Gerais Ulysses Gomes (PT), presidente da Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana, o protagonismo em torno da demanda de participação, buscando ouvir os atingidos e promover a interlocução deles com a esfera federal.

> Ouvir os atingidos foi, sem dúvida, o foco principal da atuação desta comissão. Assim, além da abertura para o diálogo e recebimento de demandas da sociedade, procuramos promover especialmente a aproximação ou a intermediação entre o governo federal e as populações atingidas, público prioritário desse processo. Ressaltando que o novo governo eleito tinha iniciado sua participação nesta negociação, com grande interesse em ouvir os atingidos, o que ainda não tinha sido feito pelo governo anterior. Este foi um dos papéis fundamentais cumpridos por esta comissão extraordinária (Ulysses Gomes, deputado estadual MG, entrevista em 11/12/2023).

Além do destaque para a demanda por participação, as questões financeiras, referentes a indenização, também ganharam destaque na interação entre o MAB e o Legislativo nos dois casos, conforme registrou o ativista do MAB/ES, H.B.:

> A pauta da indenização é o que grita. Muitos não receberam, os que receberam por meio de decisão judicial, sabemos que não foi suficiente porque não foi feito para resolver. Então, precisamos de uma revisão de tudo. Considero que entre todas as demandas, e não reduzindo a importância das outras, a questão da indenização é a mais forte (H.B. ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

Nos dois casos em estudo, podemos considerar que o MAB utilizou as audiências públicas no âmbito do Legislativo capixaba e mineiro para estabelecer um padrão de interação mais cooperativo e de colaboração. Essa interação estabelecida nas audiências públicas potencializou o contato pessoal entre atores sociais e atores políticos, aos moldes de uma "política de proximidade", além de ter reforçado a visibilidade das demandas da comunidade ali representada. A interação estabelecida nas audiências públicas ao longo do tempo oportunizou um processo de aprendizagem que tanto ajudou a profissionalizar o debate como fortaleceu coalizões.

5.3. Efeitos da interação socioestatal

Com relação aos efeitos da interação entre o MAB e o parlamento estadual, foram encontradas diferenças fundamentais nos dois casos em análise. Em Minas Gerais, tem-se efeitos centrais na política: a institucionalização de políticas públicas a partir da aprovação de projetos de lei. No Espírito Santo, os efeitos encontrados são de ordem

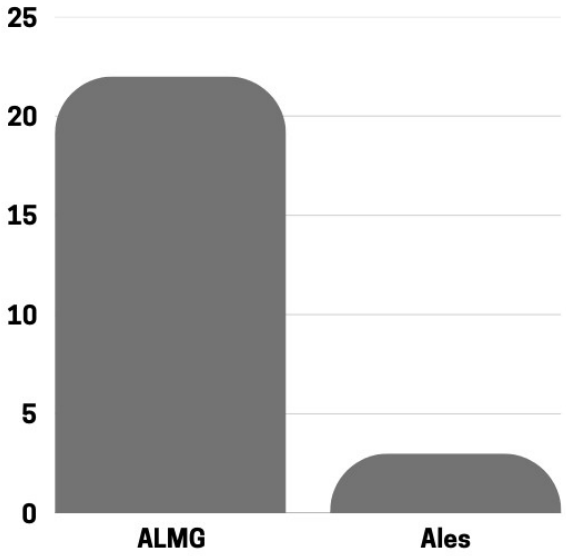
periférica, concentrados não na política, mas no próprio movimento social, tendo mais relação com a constituição da própria coletividade.

Sobre a interação entre o MAB e o Legislativo Federal, também encontramos efeitos na política a partir da conquista de duas demandas consideradas fundamentais para o movimento social (Pnab e Repactuação). Registra-se aqui não somente esses resultados, mas os elementos explicativos que, combinados, proporcionaram tal efeito.

5.3.1 Resultados da interação socioestatal e seus fatores explicativos: efeitos na política estadual

O campo empírico mostrou uma grande diferença com relação a mobilização legislativa traduzida na tramitação de projetos de lei no aspecto comparativo entre as duas unidades de análise. Sobre o volume de matérias apresentadas, a ALMG registrou 22 propostas, todas no formato de projeto de lei, enquanto a Ales registrou somente três propostas, todas no formato de projeto de resolução. Dessa maneira, além da diferença no número absoluto apresentado, também existe uma diferença importante no formato da apresentação, o que remete a uma diferença também qualitativa. Os projetos de lei têm, por natureza, maior impacto já que são matérias que podem ser transformadas em norma estadual ou modificar alguma norma já existente, com uma abrangência a nível de estado. Em contrapartida, o projeto de resolução possui abrangência interna, pois visa criar uma norma institucional e, portanto, restrita à esfera administrativa do parlamento. Além disso, é preciso destacar que o conteúdo desses projetos de resolução no caso da Ales não guardava relação direta com temas relacionados aos direitos dos atingidos.

Gráfico 12 - Quantitativo de projetos apresentados ALMG e Ales (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados da Ales e ALMG.

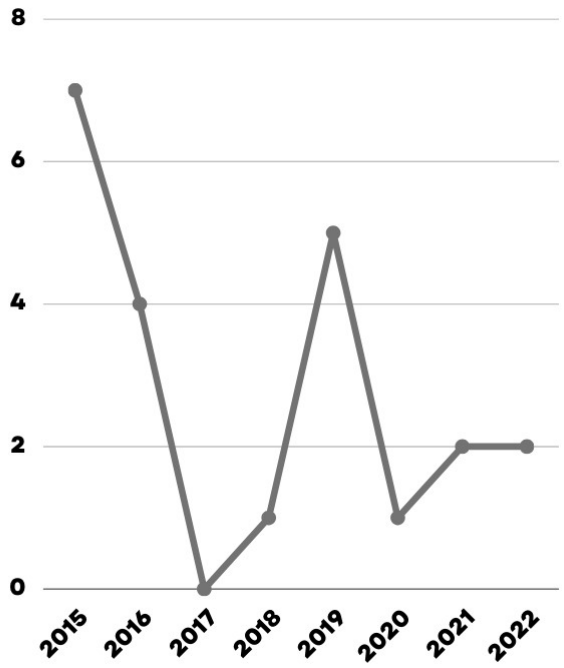
Por conta do número baixo de projetos apresentado na Ales, do formato dessas matérias (projeto de resolução), da iniciativa única (todos assinados pela mesa diretora da Casa) e por não estarem relacionados com os atingidos e suas demandas, não foi possível classificar esses dados seguindo os mesmos critérios utilizados com os referentes à ALMG.

No caso da ALMG, mostrou-se viável fazer uma classificação por tema, na qual constatamos que a maior parte dos projetos apresentados na ALMG buscavam a criação da Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Peab), projeto apresentado quatro vezes na Casa, e também a instituição de diretrizes ou dispositivos de segurança para barragens, totalizando 15 propostas desse tipo.

Com relação ao partido dos deputados autores dos projetos de lei, encontramos que a mobilização legislativa, sob o aspecto do processo legislativo, ocorreu tanto a partir de deputados de posicionamento político ideológico alinhado à Direita quanto à Esquerda, consistindo desta última a maior parte das matérias apresentadas no período (sendo: 28% de Direita; 6% de Centro-direita, 6% de Centro, 22% Centro-esquerda e 39% Esquerda).

Quando observamos como o tema se comportou ao longo do tempo, percebe-se um impulso no ano de 2019, que está relacionado ao rompimento da barragem de Brumadinho. Dessa maneira, a sobreposição de eventos críticos se mostra uma alavanca importante também na iniciativa de projetos de lei, criando oportunidades para a mobilização parlamentar.

Gráfico 13 - Projetos apresentados na ALMG (2015-2023)



Fonte: Elaboração própria com base em levantamento de dados da ALMG.

Durante o período analisado, quatro projetos de lei foram aprovados na ALMG, institucionalizando políticas públicas para a área dos atingidos por barragens no nível estadual. É o caso da Lei Estadual 23.795/2021, que criou a Peab; da Lei 23.291/2019, que criou a Política Estadual de Segurança das Barragens; da Lei 23.445/2029, que instituiu a Semana Estadual de Prevenção Conscientização e Combate a Acidentes em Barragens e Memória de suas Vítimas; e da Lei 22.796/2017, que tem como objetivo reforçar as atividades de fiscalização do Estado a partir da destinação de impostos para órgãos de fiscalização. Vale reforçar que as duas primeiras legislações são consideradas demandas prioritárias do MAB/MG e foram discutidas em audiências públicas.

Já quando olhamos para o Espírito Santo, embora não encontremos nenhum projeto de lei sobre o tema em tramitação no período analisado, o levantamento de dados mostrou que o MAB/ES apresentou a demanda por institucionalização de políticas públicas ao parlamento capixaba, em audiência pública, inclusive com a entrega oficial de um anteprojeto com a proposta de uma Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Peab) para o Espírito Santo. O mesmo material foi entregue também ao governo do Estado. O projeto, porém, sem ressonância no Legislativo nem no Executivo, não foi à frente. Para o ativista do MAB/ES, H.B., o Espírito Santo apresenta um contexto legislativo menos favorável a institucionalização de políticas públicas pelo Legislativo do que o de Minas Gerais.

> O problema não é a pauta em si, mas o contexto legislativo do Estado de forma mais ampla. Nós temos deputados engajados, são poucos, mas ~se formos olhar lá em Minas Gerais também é uma minoria. O Poder Legislativo em Minas Gerais se coloca enquanto poder que dialoga, barganha com o Executivo e o Judiciário (H.B. ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

O campo mostra que, a partir da interação com o Legislativo, o MAB/MG conseguiu não apenas inserir o tema na agenda parlamentar, mas também aprovar projetos de lei de seu interesse, influenciando a formulação de políticas públicas. Esse resultado central deve ser considerado em meio a um conjunto de fatores destacados na literatura. Primeiro, a maior expertise do Movimento de Atingidos por Barragens no âmbito legislativo. Depois, a interação com parlamentares mais alinhados com a causa e apropriados à agenda. Também é preciso considerar a grande proporção do desastre ambiental para a unidade federativa combinada com um novo desastre ambiental (fator Brumadinho), o que gerou forte pressão no Legislativo por resultados.

No Espírito Santo, a interação não conseguiu ultrapassar a barreira da inserção do tema na agenda legislativa, apesar do MAB/ES conseguir acessar o Legislativo por meio de audiências públicas, a pauta por institucionalização de políticas públicas não avançou. Nesse caso, o contexto é de um movimento social ainda em processo de constituição e de compreensão do espaço legislativo enquanto recurso de mobilização e, por outro lado, de um Legislativo menos disponível a essas demandas na medida em que é menos reativo e mais alinhado às prioridades de governo.

5.3.2 Resultados da interação socioestatal e seus fatores explicativos: efeitos na política nacional

A análise da interação socioestatal entre o MAB e o Poder Legislativo nos casos de Minas Gerais e do Espírito Santo com relação ao desastre de Mariana nos levou, inevitavelmente, ao nível federal, uma transversalidade justificável quando levamos em consideração que se trata de uma bacia interfederativa. O campo empírico mostrou que isso ocorreu por motivações diferentes.

Em Minas Gerais, o transbordamento do campo de pesquisa aconteceu pela migração de um ator político protagonista – *agenda holder* - (o deputado estadual e, depois, deputado federal Rogério Correia) a partir de um pleito eleitoral. Deputado estadual em Minas Gerais no ano em que ocorreu o rompimento da barragem (2015), Rogério Correia foi eleito deputado federal nas eleições de 2018, sendo reeleito para o mesmo cargo nas eleições de 2022. Esse ator político, já mobilizado com a temática em âmbito estadual, levou essa atuação para o federal de maneira pungente, dando continuidade a processos que já tinham sido iniciados no parlamento de Minas Gerias. No caso do Espírito Santo, o nível federal aparece como uma estratégia importante do próprio movimento social diante da percepção de falta de resultados políticos conquistados na esfera estadual. Essa realidade fez com que o MAB/ES buscasse outros recursos de mobilização no âmbito legislativo, encontrando um protagonismo a partir da atuação do deputado federal Helder Salomão (PT/ES), conforme depoimento do ativista do movimento social J.P.L.I.

> Não vimos muita coisa de concreto a partir do Legislativo Estadual. Em certa medida a Câmara dos Deputados tem um papel constitucional que influencia os demais atores do ordenamento federativo brasileiro. Então, desde que o Helder Salomão, que é um deputado parceiro do movimento, criou a Comissão Externa da Repactuação, a gente teve as recomendações e relatórios que tem um papel muito importante em todo o processo. Mas é isso, assim, a Câmara dos Deputados também não é essa democracia toda, né? (J.P.L.I., ativista MAB/ES, entrevista em 28/01/2025).

Para a deputada capixaba Iriny Lopes (PT), não há dúvidas de que houve pouca mobilização parlamentar no nível estadual sobre o tema e que, ainda, foi perdendo força ao longo do tempo. Esse cenário levou o MAB/ES a buscar parlamentares federais, onde encontraram figura de maior protagonismo.

> Já tivemos pelo menos quatro parlamentares nessa luta. O Freitas não é mais deputado. Ele tinha um compromisso com o eleitorado dele, principalmente os atingidos do Norte. O deputado Da Vitória também, mas foi desmobilizando.

> O Hudson Leal tinha um problema que o envolvia diretamente por ele ser empresário de pesca... então não sei se ele desacreditou ou perdeu o interesse. O Gandini, depois que assumiu a presidência da Comissão de Meio Ambiente, está muito focado nos problemas da qualidade da água e da qualidade do ar. Então, assim, às vezes quando eu chamo, ele vai em alguma atividade. Mas ele não é promotor de eventos, não tem iniciativas. Do ponto de vista federal eu vejo o Helder Salomão, que é relator da Comissão Externa da Câmara (Iriny Lopes, deputada estadual ES, entrevista em 04/08/2023).

Registra-se, então, a partir de 2021, uma interlocução maior com a Câmara Federal por meio da Comissão Externa que acompanha a Repactuação do Acordo de Mariana, que tem como presidente o deputado federal Helder Salomão (PT/ES) e como vice-presidente o deputado federal Rogério Correia (PT/MG). Dessa maneira, conclui-se que o MAB/ES encontrou maior mobilização no Legislativo Federal, por meio de um parlamentar protagonista da causa (*agenda holder*) que estava na câmara federal quando ocorreu o rompimento da barragem, conforme explica o próprio ator político:

> O primeiro aspecto importante é que quando aconteceu o crime de Mariana eu já estava na câmara dos deputados. E, especialmente, nós do Espírito Santo, vivemos isso de forma muito intensa. E vivemos isso até hoje porque a gente sabe que as consequências da lama tóxica que chegou até o Espírito Santo. Eu tenho um envolvimento muito grande com questões relacionadas aos movimentos sociais e naquele momento eu estava já na Câmara dos Deputados, já atuava como deputado federal e logo me coloquei à disposição para ajudar nesse trabalho. Depois, eu assumi a presidência da Comissão de Direitos Humanos (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

No caso de Minas Gerais, a migração do deputado Rogério Correia (PT/MG), de parlamentar estadual para parlamentar federal no pleito de 2018, possibilitou ampliar a luta pela reparação dos atingidos que já estava em andamento no nível de Estado, permitindo uma atuação na Câmara Federal com abordagem mais ampla e maior possibilidade de avanço do que as casas legislativas estaduais.

> Quando eu fui eleito deputado federal, eu ainda estava nos debates com o MAB sobre o não cumprimento dos acordos. Então, eu já entrei da esfera federal solicitando uma Comissão Externa sobre Mariana e uma CPI sobre Brumadinho, com base na experiência que nós tínhamos na esfera estadual. Fizemos um trabalho muito consistente. E nós tivemos mais força política para avançar no tema. (...) Eu acho que do ponto de vista federal, nós tivemos uma abrangência maior e uma abordagem mais ampla (Rogério Correia, deputado federal MG, entrevista em 11/08/2023).

Devido a amplitude do campo de pesquisa no nível federal, o recorte adotado foi o trabalho de duas comissões externas criadas especificamente para tratar de assuntos relacionados ao rompimento da barragem de Fundão e o consequente desastre ambiental de Mariana. O trabalho desenvolvido pela Câmara Federal a partir da Comissão Externa

das Barragens e da Comissão Externa de Mariana e Brumadinho foi descrito no capítulo anterior, bem como a mobilização dos parlamentares por meio de projetos de lei. Na análise de efeitos, dois acontecimentos registrados ao final do recorte temporal em estudo receberam destaque por serem considerados vitórias importantes do MAB, resultado da interação com o Legislativo Federal: a aprovação da Política Nacional dos Atingidos por Barragens (Pnab) e a assinatura do Novo Acordo de Repactuação.

Política Nacional dos Atingidos por Barragens (Pnab): pauta antiga do MAB, vitória recente para os atingidos

O debate sobre a necessidade de uma legislação nacional que garantisse o direito dos atingidos por barragens foi inserida na Câmara dos Deputados a partir do MAB, o que gerou o Projeto de Lei 2788/2019, após o desastre de Brumadinho, assinado por vários parlamentares. Após longo período de tramitação, o PL foi aprovado na Câmara Federal e no Senado. Embora a política tenha sido sancionada pelo Executivo Federal e, portanto, transformada na Lei 14.755/2023, o MAB segue na luta pela regulamentação da política, ou seja, a definição dos critérios e disposições para a execução da lei.

Em nota oficial publicada pelo MAB em novembro de 2023, o movimento social afirma que, apesar da demanda por uma normatização para garantir o direito dos atingidos seja antiga, a mobilização gerada pelos desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) impulsionaram os debates no Congresso Nacional.

> A comoção nacional gerada pelos desastres de Mariana e Brumadinho foi seguida de uma imediata compreensão pelo Congresso Nacional de que era urgente fortalecer os instrumentos legais voltados a prevenir, enfrentar e mitigar as perdas e danos resultantes da construção e operação de barragens. (...) A Pnab não criará nenhuma crise hídrica e nem possibilidade de desabastecimento. Ela trata especificamente do direito dos atingidos e não dos demais aspectos que envolvem o planejamento e a operação das barragens, como por exemplo, as opções tecnológicas utilizadas nestes setores. Apenas contribuirá para um ambiente de maior justiça social (Nota Oficial, MAB, 06/11/2023).

No mesmo sentido, o ativista do MAB/ES J.P.L.I. destacou que a institucionalização de uma política pública para garantir os direitos dos atingidos é uma pauta antiga do movimento social e que, apesar de algumas críticas, é considerada uma vitória pela coletividade cuja conquista foi impulsionada pelo acúmulo de eventos críticos.

> São quarenta anos de MAB, praticamente, para agora ter uma lei nacional. O MAB não é só sobre o Rio Doce. O MAB é um movimento social nacional, com várias pautas. E não tinha uma lei para amparar esse povo que é desfavorecido por um modelo de produção energética. Porque assim, se a

> prioridade é energia para a indústria, então, esse povo é totalmente deslocável, eles viram objetos não sujeitos da sua cidadania. O Brasil lhes exige uma cota de participação muito sofrida em uma indústria nacional, e lhes amparam pouco. Essa foi a tônica da Pnab. (...) Não dá para desconsiderar o efeito que os grandes rompimentos tiveram para dar esse impulso na aprovação da Pnab, que é um projeto muito antigo do MAB (J.P.L.I., ativista do MAB/ES, entrevista em 29/01/2025).

Considerada uma conquista importante para área e um avanço para as vítimas de acidentes em barragens para todo o Brasil, a Pnab traz direitos das famílias e responsabilidades das empresas, definindo o conceito de pessoas atingidas e obrigando o custeio de programas de direitos humanos para a população que vive em território impactado por barragem.

De acordo com a legislação, pessoas que perderam propriedade ou posse do imóvel, que sofreram pela desvalorização imobiliária, alteração da qualidade da água, prejuízo da capacidade produtiva das terras ou ainda perda de fonte de renda e trabalho estão incluídas na política nacional de atingidos por barragens por estarem dentro do conceito de atingido.

A Pnab foi aprovada na Câmara Federal em junho de 2019 e no Senado Federal somente em novembro de 2023, sancionada pelo Executivo Federal em dezembro de 2023, após trabalho de articulação e pressão política. O MAB registrou em nota oficial a importância da legislação e o protagonismo do próprio movimento social para essa conquista.

> Após décadas de luta, a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (Pnab) foi sancionada no último dia 15 de dezembro pelo presidente Lula. O texto estabelece diretrizes para a reparação dos direitos das comunidades atingidas por rompimentos, construções e outros danos decorrentes da instalação desses empreendimentos. A normativa trata tanto das estruturas de armazenamento dos rejeitos de mineração, quanto de reservatórios hídricos. O texto, construído com protagonismo dos atingidos, foi aprovado com vetos a alguns trechos (Nota Oficial, MAB, 20/12/2023).

Uma das questões que ainda permanece em pauta é a regulamentação da lei, ou seja, a decisão do governo federal de criar os mecanismos e recursos necessários para que a legislação seja colocada em prática de forma plena, em todos os seus dispositivos.

> A Pnab é uma das grandes vitórias da história do movimento dos atingidos no Brasil, desde a sua fundação. Se é uma vitória suficiente para o período que vivemos, eu não sei... A ausência de instrumentos estaduais que regulam isso, é uma prova disso. Institucionalmente, os atores que se debruçaram sobre o problema, acumularam muito pouco no aperfeiçoamento institucional da República de maneira a garantir que os mesmos erros não fossem cometidos. Na verdade, o que a gente percebe é, principalmente dos agentes públicos, um interesse muito grande no recurso, e muito pequeno na vida dos atingidos. (J.P.L.I., ativista do MAB/ES, entrevista em 29/01/2025).

O deputado Helder Salomão (PT/ES) destacou que o avançar da tramitação do projeto de lei enfrentou tanto a oposição conservadora quanto a pressão empresarial.

> A Pnab é um exemplo de proposta que faz com que a nossa legislação seja muito avançada em termos internacionais. Mas, assim, eu preciso dizer da dificuldade na aprovação por conta do perfil conservador no Congresso Nacional. E isso dificulta a tramitação desse tipo de projetos. Por isso, eu tenho defendido um diálogo muito forte com as organizações da sociedade para que consiga fazer uma pressão com relação a essa postura do parlamento, que é muito conservadora. Nós sabemos que, neste caso, o lobby das empresas sob os parlamentares é muito grande (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

Em outra audiência pública da Comissão Externa, o mesmo representante fala sobre a demanda por legislações de proteção das comunidades atingidas por barragens. Na época, a Pnab ainda aguardava a análise do Senado Federal.

> Infelizmente até hoje nós não temos um marco regulatório de proteção dos atingidos no Brasil. (...) Nós estamos desabrigados de direitos no Brasil e estamos desabrigados de justiça no Brasil. Se nós fizermos uma análise séria do Judiciário em nosso País e de como ele tratou o caso de Mariana, veremos que foi uma vergonha. Isso, sim, é uma falta de soberania. Isso, sim, é um complexo que se traz de mais proteção às empresas criminosas do que ação judicial. (J.A., coordenador nacional do MAB, audiência pública da CexMaBru, Câmara Federal, em 20/09/2023).

A atuação do governo federal e a articulação com o Legislativo foram pontuadas pelo deputado federal Helder Salomão (PT/ES) como estratégias essenciais para que pautas desse tipo avançassem no parlamento federal.

> Eu avalio que o governo federal precisa ter uma atuação mais forte em relação à mudança na legislação porque só com a força dos deputados que tem uma visão mais progressiva, mais democrática, mais próxima dos movimentos sociais, nós não vamos conseguir avançar nessas matérias no Congresso Nacional. Eu não estou desanimado. Mas eu acho que nós vamos ter que quebrar muito a cabeça para buscar alternativas para avançar nesse debate e na tramitação dessas matérias. Se o governo não assumir a articulação desse assunto no Congresso Nacional vai ser muito difícil conseguir aprovar (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

O forte lobby das empresas mineradoras também foi apontado como um grande desafio enfrentado na esfera federal. O deputado federal Rogério Correia (PT/MG) destacou que essas empresas que possuem poder econômico pressionam os parlamentares em torno de projetos de lei que atendam a interesses corporativos. Ele também destacou o trabalho de resistência e combate a projetos que tinham como objetivo atender aos interesses empresariais.

> O lobby das empresas repercute muito na esfera federal. Então, se a gente descuida, aparece um projeto mirabolante que beneficia as empresas por conta desse lobby. Tá cheio de projeto assim lá. E durante o governo Bolsonaro nós tivemos um período bem crítico nesse sentido. Então, teve um trabalho muito grande para evitar que esses projetos fossem pra frente e entrassem em pauta. Um lobby muito forte das empresas dentro do Congresso Nacional. Foi um período em que nosso trabalho foi só resistir. Agora, no governo Lula, estamos conseguindo avançar mais em alguns aspectos (Rogério Correia, deputado federal MG, entrevista em 11/08/2023).

Também sobre essa mesma questão, o deputado federal Helder Salomão (PT/ES) avaliou que as grandes mineradoras conseguem pressionar o Legislativo Federal porque encontram um parlamento cujo perfil é mais alinhado com interesses econômicos corporativos.

> O lobby dessas empresas é muito grande e nós temos um parlamento mais alinhado com esses interesses econômicos do que com os interesses sociais genuínos da sociedade brasileira. Assim que eu apresentei o projeto de lei que traz o Marco Legal de Direitos Humanos e Empresas eu fui procurado por várias representações do segmento empresarial. Ou seja, logo o segmento empresarial se organizou para saber sobre essa discussão e apresentar sugestões. E assim como me procurou, também deve ter procurado outros parlamentares para frear qualquer possibilidade de uma tramitação mais rápida no âmbito do Legislativo Federal (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

A tramitação e a aprovação da Pnab exigiram a articulação dos atores políticos, que enfrentaram questões relativas ao perfil conservador do parlamento federal, a pressão de grupos econômicos (lobby das mineradoras) e também a relação com o Executivo. Sobre esse último caso, a mudança governamental - governo Bolsonaro (PL) 2019-2022 para governo Lula (PT) 2023-2026 - trouxe, segundo os próprios atores políticos federais, alinhamento favorável para as questões relativas aos direitos humanos e meio ambiente, favorecendo a pauta dos direitos dos atingidos.

No nível parlamentar federal, portanto, insta que a interação entre o MAB e os deputados, mobilizados a partir do trabalho de comissões externas, resultou na institucionalização de políticas públicas a partir da apresentação, tramitação e aprovação de uma política nacional para os atingidos, demanda antiga advinda do próprio movimento social alavancada pela sobreposição de dois rompimentos de barragem de destaque internacional.

A institucionalização de políticas públicas de garantia de direitos para os atingidos a partir da Pnab é considerada pelos atores envolvidos no processo a medida mais importante da mobilização legislativa na Câmara dos Deputados e uma vitória por parte do MAB, registrada a pendência sobre a regulamentação. Para finalizar, devido ao recorte temporal

dessa pesquisa, não houve tempo suficiente de vigência da legislação para uma análise mais aprofundada com relação a sua regulamentação e a sua prática. Por isso, esse estudo se limitou a tramitação do projeto de lei, sua aprovação e o seu significado para o movimento social que buscava essa medida legislativa há décadas.

Novo Acordo de Repactuação: avanço no processo de reparação

Outro acontecimento importante registrado ao final do recorte temporal da pesquisa foi a assinatura do "Novo acordo de Repactuação", em 25 em outubro de 2024, com homologação da justiça em seis de novembro seguinte. Esse ajuste consistia em uma demanda prioritária do MAB registrada tanto nas instâncias estaduais quanto na federal. O histórico mostrou que a necessidade de uma repactuação diante das insuficiências do que já havia sido acordado foi tema de audiências públicas tanto na ALMG quanto na Ales, e, claro, no âmbito da Comissão Externa de Mariana e Brumadinho, que desempenhou papel fundamental nesse processo. O acordo foi assinado entre o Poder Público e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, resultado da atuação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF.

A Comissão Externa de Mariana e Brumadinho, com atuação protagonista dos deputados federais Helder Salomão (PT/ES) como relator e Rogério Correia (PT/MG) como presidente e coordenador, priorizou não apenas o debate como também as articulações em torno de um novo acordo de reparação de danos para a comunidade atingida. Para Helder Salomão (PT/ES), o novo acordo se tornou o grande propósito do colegiado, com foco em políticas públicas mais duradouras e na reparação integral.

> O nosso grande propósito de manutenção da comissão externa é cumprir o processo de repactuação. E que esse processo não seja nos moldes do que foi até agora. O que a gente pensa em termos de processo de reparação, apesar da indenização de algumas famílias, é mais do que isso. Nós queremos a reparação ambiental e social... e uma reparação que dure no mínimo uma década, com projeto sustentáveis de emprego e renda. Que a gente consiga transformar o processo de repactuação em um processo de fortalecimento das próprias comunidades (Helder Salomão, deputado federal ES, entrevista em 05/09/2023).

Em 2022, uma versão do acordo transcorreu no nível de governo federal, versão esta que não recebeu apoio da comissão externa. Também aqui houve destaque para o trabalho do colegiado no sentido de rejeitar e impedir propostas inconsistentes para a comunidade atingida. O deputado Rogério Correia (PT/MG) afirmou que tal proposta não refletia as demandas dos atingidos e a tão esperada reparação integral.

> O acordo que estava para ser assinado de repactuação no governo Zema e Bolsonaro, nós conseguimos que não fosse assinado porque ele era muito frágil, aquém do necessário e sem ouvir os atingidos. Então, nós estamos em uma fase de escutar mais, dar voz, acolher opiniões dos atingidos e também buscando fazer um acordo maior do que aquele acordo que foi oferecido, porque nós achamos pouco. Nós defendemos que a reparação tem que ser total e imediata. Esse é o trabalho que nós fazemos na comissão hoje: que não seja assinado qualquer acordo que não garanta a reparação total, social e ambiental, de forma rápida (Rogério Correia, deputado federal MG, entrevista em 11/08/2023).

Nesse sentido, a comissão externa da Câmara Federal desempenhou o papel de interlocução e diálogo, também se constituindo como um canal de informação para os atingidos, que não participaram diretamente das negociações, conforme contou o ativista do MAB/ES, H.B.:

> Nós não temos acesso a negociação sobre a repactuação. O que nós recebemos são informações que a própria comissão externa passa para nós. Chega tudo muito em pedaços e nós vamos montando um quebra-cabeça. A nossa posição é de que é muito importante fazer um novo acordo porque do jeito que está, está muito ruim. Nós estamos atualmente à mercê de decisões judiciais. (...) Isso traz grande insegurança porque a decisão hoje é boa, mas amanhã pode ser ruim (H.B. ativista do MAB/ES, entrevista em 03/08/2023).

A novo acordo substituiu o que foi firmado em 2016 pelas mineradoras, ampliando os compromissos assumidos. Ao todo, serão alocados R$ 132 bilhões em novos recursos, dos quais R$ 100 bilhões serão destinados a entes públicos para o custeio de medidas compensatórias, medidas de reparação relacionadas aos eventuais danos coletivos causados e projetos ambientais e socioeconômicos. Os outros R$ 32 bilhões serão voltados a iniciativas de recuperação ambiental.

O acordo assinado incluiu indicativos e recomendações apresentados pela comissão externa em relatórios produzidos a partir da interação com o MAB em audiências públicas, um resultado importante para a comunidade atingida, conforme afirmou o deputado federal Helder Salomão (PT/ES) em comunicado oficial.

> Nós reconhecemos os avanços conquistados. Eu como relator da comissão, apresentei os relatórios. Uma boa parte das recomendações foi incorporada ao texto final. E também várias pautas apresentadas pelo MAB. Nós inauguramos uma nova etapa, mas a mobilização precisa continuar. Considero que demos um passo importante, mas a luta não acabou (Instagram: @heldersalomao, publicado em 24/10/2024).

Também em publicação oficial, o deputado federal Rogério Correia (PT/MG) destacou que o novo acordo trouxe avanço significativo em termos de valores e também na indenização individual dos atingidos, demandas apresentadas pelo MAB ao Legislativo.

> É claro que é um acordo dentro de uma tragédia criminosa. Então, não temos muita coisa para comemorar. Mas obtivemos vitórias importantes dentro desse novo acordo. Um deles é o valor: de uma proposta anterior de 42 bilhões, passou-se a 100 bilhões e mais de 33 bilhões por conta a empresa para algumas coisas importantes, como a indenização individual. Aqueles que ainda não receberam indenizações poderão ainda fazer o procedimento de análise da documentação para receber a indenização (Instagram: @rogeriocorreia, publicado em 26/10/2024).

Em nota oficial publicada em 24 de outubro de 2024, o movimento social reconhece que o acordo proposto abre um cenário de oportunidades para conquistas importantes, resultado de todo o processo de luta pela Bacia do Rio Doce.

> A luta popular protagonizada pelos atingidos organizados, bem como dos nossos aliados e parceiros, possibilitou que a proposta atual seja superior à que havia sido apresentada no final de 2022, no apagar das luzes do governo anterior, e que teria sido extremamente prejudicial ao povo. Em comparação à proposta de 2022, o atual acordo dobra o valor de recursos novos disponibilizados para a reparação dos atingidos, superando R$ 132 bilhões. No entanto, este valor é insuficiente para alcançar a reparação integral dos direitos dos atingidos (Nota Oficial, MAB, 24/10/2024).

O ativista do MAB/ES, J.P.L.I., destacou que o novo acordo contemplou questões históricas do movimento social.

> Nesse novo acordo tem algumas questões que, não tenho dúvida, levam em conta lutas históricas nossas. Sobre as conquistas, eu apontaria essas: reconhecimento dos territórios do Norte, melhorias indenizatórias, reconhecimento de grupos vulneráveis, que é o caso do Fundo de Amparo às Mulheres, e fazendo um parêntesis, as mulheres não são o único grupo vulnerável, né? (J.P.L.I., ativista do MAB/ES, entrevista em 29/01/2025).

Apesar dos avanços, a demanda por participação no processo de negociação do acordo se manteve latente sem resolução.

> O MAB reivindicou, insistentemente, às Instituições de Justiça (IJs), ao poder judiciário e aos governos assento na mesa de negociação da repactuação, o que foi negado sob alegação de sigilo pelas empresas e pelo judiciário, numa clara violação ao direito de participação livre e informada do povo atingido. Esta reivindicação é central na pauta, para que os atingidos organizados tenham o direito à participação assegurado na implementação do acordo (Nota Oficial, MAB, 24/10/2024).

Ponderando as críticas a respeito tanto da participação quanto dos valores financeiros para uma reparação integral, o novo acordo é considerado um avanço importante no processo de repactuação e de indenização dos atingidos, embora não haja tempo suficiente de vigência do consentimento para uma análise mais aprofundada. Por isso, esse estudo se limitou a assinatura e homologação do acordo, bem como o seu significado para a população atingida e para o movimento social que lutava pela repactuação.

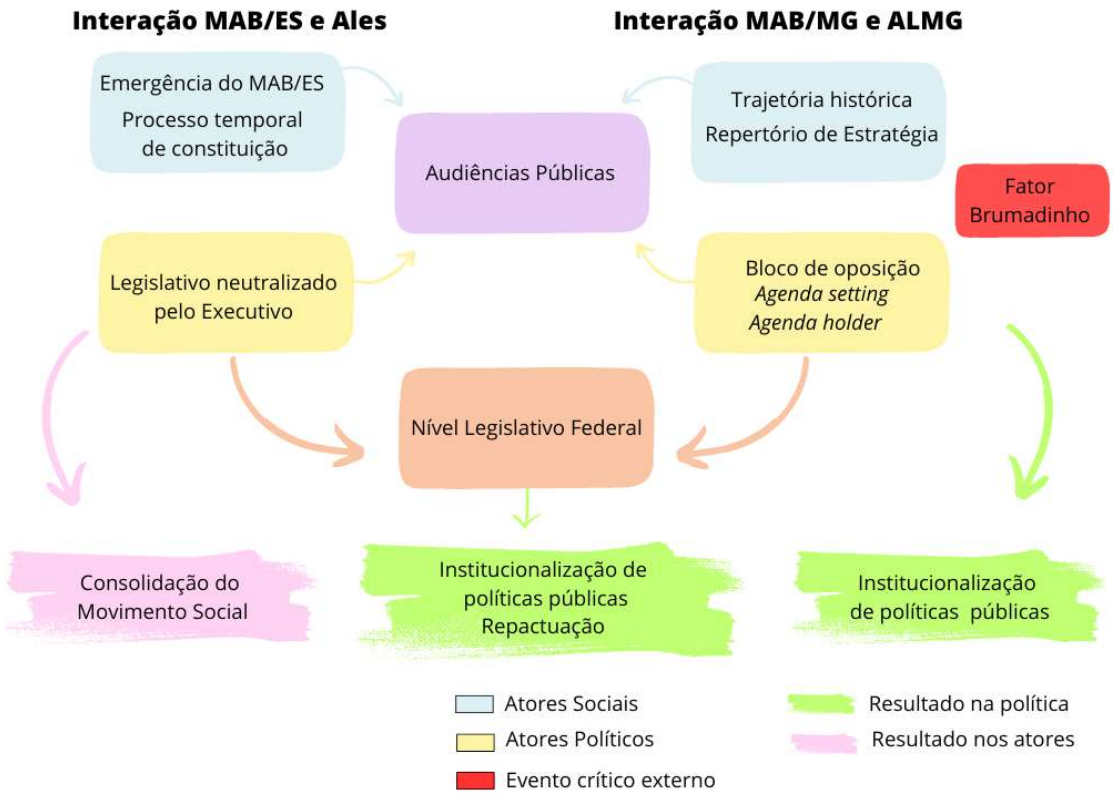
Nesse contexto, a mobilização do Legislativo Federal, mais especificamente a atuação da Comissão Externa de Repactuação, trouxe ganhos importantes. Primeiro, evitando a assinatura de uma proposta anterior (em 2022) considerada aquém do aceitável pelos atingidos; depois, produzindo relatórios e documentos (elaborados a partir da interação com o MAB em audiências públicas) que serviram de referência para o novo acordo, bem como acompanhando as negociações de modo a ser fonte de informação para o movimento social.

Em suma, a análise mostra que o nível parlamentar federal se constituiu uma arena importante para os resultados da mobilização do MAB, com ganhos em termos de institucionalização de políticas públicas (aprovação da Pnab) e de reparação de danos (novo acordo) tanto para o Espírito Santo quanto para Minas Gerais. Nesse caso, a mobilização de atores políticos por meio do trabalho de comissões externas, com o registro de audiências públicas junto ao MAB, se mostrou determinante para os resultados.

5.3.3 Efeitos centrais e efeitos periféricos: sistematizando os resultados

Ao final desse percurso empírico, encontramos que a interação entre MAB e Legislativo no nível estadual encontrou um contexto mais favorável a mudanças em Minas Gerais do que no Espírito Santo devido a uma combinação de fatores explicativos. A figura abaixo sistematiza os resultados apresentados nessa pesquisa.

Figura 9 - Sintetização de efeitos da interação entre o MAB e o Legislativo



Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da pesquisa.

Ao observar os atores sociais, a interação entre o MAB/MG e a ALMG mostrou-se já constituída antes do desastre ambiental, com trajetória histórica do movimento social e, consequentemente, conhecimento prévio do espaço Legislativo, já que se utilizava esse espaço como repertório de estratégia, condição explicativa para que a interação socioestatal sobre o rompimento da barragem de Mariana ocorresse imediatamente após o fato. No Espírito Santo, não localizamos o MAB antes do rompimento da barragem, ou seja, não havia trajetória histórica do movimento social localmente. Assim, o MAB/ES emerge após o colapso da barragem, dependendo de um processo temporal e cognitivo de constituição e consolidação, bem como para o uso do Legislativo enquanto espaço de interação e mobilização.

Quando observamos os atores políticos, apesar da composição semelhante do parlamento mineiro e do parlamento capixaba em termos de posicionamento político-partidário – predomínio de alinhamento à Direita, elementos do contexto se sobrepuseram a questão ideológica, trazendo resultados diferentes nos dois casos. Em Minas Gerais, o Legislativo já tinha o tema das barragens e da mineração em sua agenda (*agenda setting*), além de

apresentar um bloco de oposição engajado, ainda que em minoria numérica. Também no contexto mineiro, a mobilização de deputados protagonistas (*agenda holder*) fortaleceu uma conjuntura que traz como efeito um parlamento mais disponível para as demandas do movimento social. É fundamental pontuar também o impacto do que chamamos de fator Brumadinho: o rompimento de uma segunda barragem de rejeitos de minério em solo mineiro. A análise destaca que a sobreposição de eventos críticos – Mariana (2015) e Brumadinho (2019) – é responsável por gerar grande pressão no Legislativo, se sobrepondo a questões relacionadas ao alinhamento político.

No Espírito Santo, a temática não estava inserida no contexto parlamentar. Além disso, o parlamento capixaba se mostrou historicamente menos reativo, com o predomínio da agenda e dos interesses do Executivo em sua pauta. Como resultado, encontramos um parlamento menos permeável às demandas do movimento social e a ausência de *agenda holder*, ou seja, de parlamentares que assumissem o protagonismo da causa dos atingidos.

Na arena de interação, ou seja, nas audiências públicas, existem elementos de maior similaridade nos dois casos em estudo: as características de diálogo e de cooperação, o espaço para a apresentação de demandas e as demandas em si guardam semelhança no comparativo. A ressalva está em uma maior ênfase, nas audiências públicas realizadas em Minas Gerais, pela institucionalização de políticas públicas, o que reflete nos resultados apresentados. Em ambos os casos, as audiências públicas se mostraram um importante recurso de encaixe institucional, viabilizando não apenas o acesso ao Legislativo, mas também um processo de aproximação com essa instância de poder, rendendo resultados distintos por conta do contrapeso de outros elementos do contexto.

Em Minas Gerais, temos resultados mais claros relacionados à institucionalização de políticas públicas, ou seja, iniciativa e aprovação de projetos de lei que guardam relação direta com as demandas apresentadas pelo MAB/MG. Em outras palavras: encontramos um movimento social já constituído, com histórico de atuação no contexto legislativo, que encontrou um parlamento permeável a suas causas, com deputados protagonistas, contexto este que também foi potencializado por um evento crítico externo de grande repercussão. Essa conjuntura trouxe resultados na política: em políticas públicas institucionalizadas por meio de legislação estadual para a comunidade atingida tanto na área de segurança de barragens quanto na área de reparação de danos e defesa de seus

direitos. Essa perspectiva é reforçada pela ativista do MAB/MG, L.O., que afirma que as leis aprovadas se constituem o principal resultado da interação com o Legislativo:

> Os resultados que vêm à minha cabeça quando a gente fala de interação com o Legislativo são as leis aprovadas. Posso dizer que a grande contribuição da ALMG são os projetos aprovados. A gente entende que o espaço das audiências é muito importante porque dá visibilidade ao problema, a partir desse espaço surgem as denúncias. Tentar construir saídas pelo Legislativo. Então, eu entendo que teve uma evolução, sim. Não foi a Assembleia Legislativa que conseguiu tudo. Mas conseguiu levar esses atores importantes, que nós não tínhamos acesso, para estarem ali ouvindo a pauta dos atingidos. É um espaço de pressão e de início de compreensão de demandas por autoridades (L.O., ativista do MAB/MG, entrevista em 04/08/2023).

No Espírito Santo, não registramos resultados na política: encontramos um movimento social previamente inexistente, que foi instituído a partir do desastre ambiental, por isso, sem histórico de atuação local; a coletividade necessitou, portanto, de um tempo para sua constituição e legitimidade e, embora tenha interagido com o Legislativo em audiências públicas, encontrou um parlamento pouco reativo, pouco disponível para suas pautas, já que, nessa esfera legislativa existe o predomínio histórico da agenda do Executivo. Não foram encontrados elementos fortes o suficiente para pressionar os deputados estaduais por mudanças na legislação. No Espírito Santo, embora não encontremos resultados centrais no âmbito da política, identificamos resultados periféricos localizados nos atores sociais, qual seja, a constituição e a legitimidade do próprio movimento social a partir do seu reconhecimento no Legislativo como ator relevante na defesa da causa.

Embora não tenha apresentado resultado no âmbito da política, o contexto apresentou resultados que, embora não previstos, encontram apoio na literatura, que são os efeitos de ordem periférica no movimento social, em especial com relação ao fortalecimento, reconhecimento e legitimidade do MAB em território capixaba. Nesse sentido, para o ativista do MAB/ES J.P.L.I, a maior vitória do MAB no Espírito Santo a partir do Legislativo foi a consolidação da coletividade como movimento social. Essa consolidação significa reconhecimento pela sociedade civil e suas instituições e visibilidade para a causa.

> Se você me perguntar, de tudo isso, qual é a maior vitória do MAB nesse processo, eu acho que é se consolidar com o movimento social estabelecido no Espírito Santo, ser reconhecido por isso, não só pelos nossos parceiros da sociedade civil organizada, mas pelas próprias instituições de Estado, órgãos ambientais, secretarias... E, principalmente, o nosso grande patrimônio, que é uma coluna de militantes organizados, dispostos a organizar a luta espalhada no meio do povo, que está sempre semeando esse processo mobilizativo. O que teve de bom pra gente de saldo? A mobilização do nosso povo, a visibilidade

> para a sociedade capixaba e a boa relação com alguns parlamentares. Eu acho que é isso que eu tenho para falar do parlamento (J.P.L.I., ativista MAB/ES, entrevista em 28/01/2025).

Na ausência do protagonismo parlamentar, o MAB/ES busca resultados a partir da interação via Legislativo Federal, que apresentou maior poder de articulação e maior protagonismo de *agenda holder*. No Legislativo Federal, que também é mobilizado pelo MAB/MG a partir de um deputado protagonista da causa, o MAB consegue resultados importantes no âmbito político: a institucionalização de políticas públicas de nível nacional e a repactuação, duas demandas centrais do movimento social.

Retomando questões analíticas substanciais, o presente trabalho reforça o que a literatura de modo geral já vem defendendo: a importância de elementos do contexto para o estudo de resultados da interação entre movimentos sociais e Estado, associando também com o papel dos atores políticos e sociais. A pesquisa mostra, portanto, uma combinação de elementos tanto do contexto quanto dos atores na explicação dos resultados alcançados.

Nesse caso específico, o presente trabalho trouxe o desafio de observar essa interação na esfera Legislativa, âmbito pouco estudado dentro da literatura de movimentos sociais, o que contribui para um esforço de expansão do campo de pesquisa. Além disso, na interação socioestatal em estudo, elementos relacionados à configuração do próprio movimento social (repertório de estratégias e mobilização prévia junto ao Legislativo) e características do próprio parlamento (permeabilidade a demandas sociais e protagonismo parlamentar) se mostraram fundamentais para os resultados obtidos. Por outro lado, a análise surpreendeu ao mostrar que o alinhamento político-ideológico dos parlamentares não se constituiu em um elemento forte o suficiente para modificar o curso dos processos. Ademais, a pesquisa também deixou clara a pressão proveniente de um evento crítico externo e sua influência nos resultados a partir do Legislativo.

Considerações Finais

O desastre do Rio Doce consiste de um campo de pesquisa constituído como um desafio analítico sempre passível de revisões. Nesta agenda de pesquisa em desenvolvimento, os estudos apontavam para relações assimétricas de poder na interação socioestatal entre atingidos e Estado, além de dificuldades crônicas de participação e desencontro de interesses. Por outro lado, demonstravam a formação de coalizões baseadas em relação de cooperação com atores institucionais, assim como os processos de organização popular nos territórios atingidos e de mobilização social em torno da garantia de direitos de reparação. Esse arcabouço foi essencial para compor uma base sobre a qual a presente pesquisa se desenvolveu, compreendendo de antemão o solo sobre o qual daríamos os nossos passos.

Esta tese se propôs a investigar como a interação entre a sociedade civil e o Poder Legislativo produziu efeitos na política pública de reparação de danos para a comunidade atingida pelo desastre do Rio Doce. Insta registrar que pouca atenção tem sido dada a como a interação entre movimentos sociais e Legislativo afeta as políticas públicas, enquanto a literatura brasileira de interação socioestatal tem examinado os efeitos políticos sobretudo da relação entre movimentos e Executivo.

O desastre do Rio Doce, por se tratar de um evento crítico externo em uma bacia interfederativa, exigiu o desenvolvimento de uma análise comparativa entre a interação socioestatal estabelecida no Espírito Santo e em Minas Gerais, estados fortemente atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana. A adoção do formato de pesquisa comparativa, já apontado na literatura de referência como um método adequado para investigar os efeitos políticos de movimentos sociais, conduziu aos achados analíticos tanto sobre o contexto da interação quanto sobre seus atores sociais e políticos.

No desenvolvimento da pesquisa, a articulação das teorias sobre consequências dos movimentos sociais com os estudos legislativos foi fundamental para oferecer os recursos analíticos necessários. De um lado, as Teorias dos Movimentos Sociais forneceram apoio para compreender os atores sociais; de outro, os Estudos Legislativos refinaram o olhar sobre os atores políticos e sobre a dinâmica legislativa. Essa articulação permitiu que olhássemos para essa interação de forma mais abrangente, levando em consideração as dinâmicas dos atores (sociais e políticos), das arenas de interação (audiências públicas) e do processo legislativo (tramitação de projetos de lei).

Neste propósito, este estudo buscou argumentar que os resultados da interação entre movimentos sociais e Legislativo na política de reparação de danos não dependem apenas das configurações da ação coletiva, mas também de circunstâncias favoráveis do contexto. Sob a ótica comparativa, a interação entre o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e o Legislativo em Minas Gerais se desenvolveu em contexto mais favorável à mudança nas políticas do que no Espírito Santo. Em Minas Gerais foram observadas mudanças de ordem institucional, que consideramos efeitos na política pública; no Espírito Santo, encontramos resultados periféricos, traduzidos como efeitos de reconhecimento e legitimidade no próprio movimento social.

A interação estabelecida entre o MAB/MG e a ALMG trouxe resultados na política de reparação de danos em termos de institucionalização de políticas públicas a partir da aprovação de projetos de lei demandados pelos atores sociais, como a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e a Política Estadual de Segurança de Barragens. Tal efeito pode ser explicado pelas configurações do próprio movimento social (seu histórico de atuação e suas interações previamente estabelecidas com o Legislativo) e do próprio parlamento (sua permeabilidade e seu protagonismo).

No caso de Minas Gerais, o MAB já estava estabelecido antes do colapso da barragem de Mariana, apresentando trajetória histórica de atuação, incluindo o conhecimento prévio do Legislativo enquanto repertório de estratégia. Isso permitiu que o MAB interagisse e se articulasse com a ALMG imediatamente após o desastre do Rio Doce, acumulando recursos ao longo do tempo. Por outro lado, o parlamento mineiro se apresentou disponível para essa agenda, com o tema da mineração já inserido na pauta legislativa e a mobilização de parlamentares protagonistas enquanto *agenda holder.* É importante destacar a identificação de uma alavanca importante no contexto mineiro a partir de um outro evento crítico externo no período analisado – o fator Brumadinho –, fundamental por gerar pressão nos atores políticos e por acelerar processos que já estavam em curso. Nesse contexto, mais favorável a mudanças na política, a interação socioestatal gerou resultados no campo da institucionalização de políticas públicas a partir da aprovação de projetos de lei considerados demandas prioritárias do MAB/MG, superando, inclusive, questões relacionadas ao alinhamento político dos parlamentares, que, isoladamente, não foi capaz de alterar o rumo dos processos já em andamento.

Por outro lado, a interação entre o MAB/ES e a Ales ocorreu em contexto menos favorável a mudanças na política, embora tenha apresentado efeito periférico não previsto no movimento social – a constituição, fortalecimento e legitimidade do MAB em território capixaba. Tal efeito é explicado também pelas configurações do movimento social capixaba (o processo de emergência e formação) e do parlamento (baixa reatividade, neutralidade e ausência de protagonismo).

No Espírito Santo, a emergência do MAB demandou um processo temporal e cognitivo de constituição e consolidação, visto que o movimento social surgiu após o colapso da barragem. Por conseguinte, a temática das barragens não fazia parte da pauta legislativa capixaba. Por ser um parlamento historicamente menos reativo (predomínio da agenda e dos interesses do Executivo em sua pauta), a Ales se mostrou menos permeável às demandas do MAB/ES, somado a ausência da figura do *agenda holder* no parlamento capixaba, embora a interação socioestatal tenha acontecido a partir de deputados com proximidade ideológica com a temática. Essa dinâmica também foi encontrada no processo legislativo, já que não foi registrado nenhum projeto de lei relacionado ao tema no período analisado, embora o MAB/ES tenha se articulado com relação a isso junto ao parlamento.

Embora a proposta inicial da pesquisa limitasse o campo à interação estabelecida com o Legislativo Estadual, no decorrer do processo nos deparamos com o transbordamento do campo de empírico, o que nos exigiu olhar também para o Legislativo Federal. Pelo lado capixaba, essa extensão do campo se dá pela ausência de resultados na política via parlamentares estaduais; pelo lado mineiro, se dá pela própria continuidade de uma mobilização parlamentar que já fora estabelecida no âmbito estadual. Ao término da pesquisa, consideramos que essa extensão do campo tornou as conclusões mais contundentes, além de apontar para agendas de pesquisas futuras.

Dessa forma, o Poder Legislativo Federal aparece como uma arena importante para a mobilização do MAB em ambos os casos, apesar de isso ocorrer por diferentes motivos: no Espírito Santo, pela percepção do próprio movimento social de que houve pouco resultado a partir da esfera estadual. Em Minas Gerais, pela migração de um ator social protagonista para a esfera parlamentar federal. Interessante registrar que, mesmo por caminhos distintos, esses dois atores políticos se encontram no âmbito federal, mobilizando o tema da reparação de danos por meio de comissões externas. Essa

mobilização em conjunto na esfera federal parece ter sido determinante para a aprovação da política nacional para atingidos e para o novo acordo de reparação.

Em termos analíticos, a pesquisa contribui para os estudos de efeitos políticos de movimentos sociais, ao elucidar as condições relacionadas à interação socioestatal que auxiliam na explicação dos resultados na política e nos atores. Nesse caso, a escolha por analisar os atores sociais (MAB) e os atores políticos (parlamentares) nas arenas de interação (audiências públicas), intercambiados nos processos legislativos (projetos de lei), pareceu satisfatória para explicar os resultados centrais e periféricos encontrados, compreendendo quais elementos tiveram maior peso em cada circunstância. Para exemplificar: ao olharmos para os atores sociais, seu histórico de atuação e repertório de estratégia se mostrou um elemento importante para os efeitos da interação; ao olharmos para os atores políticos, o alinhamento político ideológico não pareceu ser um fator preponderante para os resultados, mas, sim, o próprio protagonismo e permeabilidade do parlamento, características mais amplas do que as questões partidárias; ao olhar para as audiências públicas, o desenho institucional não se mostrou um elemento de grande interferência nos efeitos, sendo, portanto, sobreposto a outras características do contexto; por fim, o decorrer da análise foi capaz de mostrar o impacto de um evento crítico externo (fator Brumadinho em Minas Gerais) para potencializar a interação e gerar maior pressão por resultados, inclusive em termos de tramitação a aprovação de projetos de lei. Como contribuição de ordem mais teórica, deixamos a reflexão das audiências públicas como um mecanismo de "encaixe institucional" na medida em que se constituíram como um ponto fundamental de acesso dos atores sociais à instituição legislativa, local onde a interação socioestatal aconteceu.

Entre os desafios enfrentados ao longo do percurso estão a extensão do campo de pesquisa e a disponibilidade de atores políticos para as entrevistas. No primeiro caso, a escolha inicial pelo estudo de dois casos (ES e MG) e de múltiplos elementos já apontava que enfrentaríamos um campo de pesquisa extenso em dados a serem coletados e sistematizados. Apesar do volume, não houve dificuldade de acesso a essas informações, o que facilitou o trabalho. Com relação às entrevistas, encontramos maior dificuldade de acesso a alguns atores políticos, que demonstraram pouca disponibilidade para falar sobre o assunto, em especial, parlamentares que atuaram no Espírito Santo. Apesar dessa lacuna, vale salientar que não consideramos que houve prejuízo no resultado final da

análise, visto que as entrevistas não eram a principal fonte de dados, e, sim, fonte complementar.

Finalizamos esse percurso pontuando algumas das questões que podem ser ampliadas em outra oportunidade de pesquisa. Primeiramente, neste trabalho, a esfera federal foi analisada apenas no âmbito de duas comissões específicas criadas para tratar do rompimento da barragem, dando margem para uma análise mais profunda que leve em consideração a mobilização legislativa federal de forma mais abrangente. Embora tal delimitação tenha sido justificada pela própria proposta inicial da pesquisa - já que o foco era o Legislativo Estadual e a análise do Legislativo Federal surgiu durante o percurso de maneira complementar; um estudo mais aprofundado sobre a mobilização legislativa federal pode trazer ainda mais luz ao campo.

Outra possiblidade de ampliação da temática diz respeito aos desdobramentos da aplicação das leis estaduais aprovadas em Minas Gerais, bem como da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, norma que depende de regulamentação. Nesta oportunidade, não houve tempo suficiente para o estudo dos impactos efetivos e práticos das legislações, embora elas sejam apontadas pelos envolvidos como uma conquista fundamental do processo de interação. Os desdobramentos a partir do novo acordo de Repactuação também se configuram um rico campo de pesquisa a ser estudado tanto do ponto de vista político como do ponto de vista social.

Para finalizar, por se tratar de um desastre ambiental com impactos ainda em curso e sem perspectiva de serem solucionados, o rompimento da barragem de rejeitos de minério de Mariana e suas consequências imensuráveis para as comunidades atingidas, tanto em território capixaba quanto em território mineiro, ainda estará, por muitos anos, apresentando novas possibilidades de análise, se constituindo, portanto, em um campo de pesquisa sempre apto a novas perspectivas e revisões.

Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.57, 2014.

ABERS, Rebeca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, n.105, 2018.

ABERS, Rebecca; VON BÜLLOW, Marisa. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, n° 28, 2011.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação – os governadores e a redemocratização brasileira.* Editora Hucitec, São Paulo, 2002.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; CHIARELLO, Elizabeth; SU, Yang. The Political Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, n.36, 2010.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal. The Legislative, Organizational, and Beneficiary Consequences of State-Oriented Challengers. The Blackwell Companion to Social Movements, 2004.

ARAÚJO, Alexsander Fonseca. Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) no Espírito Santo: Identidade Coletiva e Redes Sociais no Contexto do Desastre no Rio Doce. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo, 2021.

ARAÚJO, A.F.; CARLOS, E. Desastre no Rio Doce: redes de relações do Movimento de Atingidos por Barragens. *Revista Dilemas*, 2025.

ARAÚJO, Victor Augusto Silva. Mecanismos de Alinhamento de Preferências em Governos Multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2016.

BANASZAK, Lee Ann; WHITESELL, Anne. Inside the State: Activism within Legislative and Governmental Agency Forums. *Oxford Handbooks Online*, 2017.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, 2023.

BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin. The consequences of Social Movements: talking stock and looking forward. In: BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin (Org.). *The Consequences of Social Movements: policies, people and institutions. Cambridge*: Cambridge University Press, 2016.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. Understanding institutional weakness - Power and Design in Latin American Institutions. Cambridge Core - *Latin American Government, Politics*, 2019.

BURSTEIN, Paul. Social Movements and Public Policy. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles (Org.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis, London: Minnesota Press, 1999.

CARLOS, Euzeneia. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configuração. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). *Movimentos Sociais e Institucionalização* – políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Editora UERJ, Rio de Janeiro, 2019a.

CARLOS, Euzeneia. Mobilizando a sociedade civil: inovação organizacional e repertórios de confronto no desastre do rio Doce. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v.19, 2019b.

CARLOS, Euzeneia. Social mobilizations in the disaster of the Doce river. *Integrated Environmental Assessment and Management* (IEAM), Special Series "SETAC Fundao Meeting, Califórnia, vol. 16, n. 5, p. 681-690, 2020.

CARLOS, Euzeneia. (2022), "Protestos, inovação e consequências políticas no desastre do Rio Doce: reconhecimento e participação". In: GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E. (orgs.). *Desastre e desgovernança no Rio Doce: atingidos, instituições e ação coletiva*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 211-228.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Revista de Ciências Sociais*, 2017.

CARLOS, Euzeneia; SANTOS, Larissa G.M. Coalitions and repertories in the strategic action field of the people affected by the Rio Doce disaster. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, p. 1-19, 2024.

CARONE, Renata Rodrigues. Como o movimento feminista atua no Legislativo federal?: estudo sobre a atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2017.

CARONE, Renata Rodrigues. A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal: Caso da Lei Maria da Penha. *Lua Nova*, São Paulo, 2018.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo. Para um/a outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: *Disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

DIANI, Mario. The Concept of Social Movement. *The Sociological Review*, v. 40, n. 1, p. 1–25, 1992.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os Poderes Executivos e Legislativo entre 1995 e 1998. In: Santos, F. *O Poder Legislativo nos Estados: Divergências e Convergências*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

DOWBOR, Monika. Escapando das incertezas do jogo eleitoral. A construção de encaixes e domínios de agência do movimento municipalista de saúde. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). *Movimentos Sociais e Institucionalização – políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Editora UERJ, Rio de Janeiro, 2019.

FREITAS, Andréa Marcondes de. O Presidencialismo da Coalizão. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2013.

GAMSON, William. The strategy of social protest. Belmont, CA, Wadsworth, 1990.

GIUGNI, Marco. Was it Worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, 1998.

GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles. Introduction. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles. (Org.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis, London: Minnesota Press, 1999.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). *Movimentos Sociais e Institucionalização* – políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Editora UERJ, Rio de Janeiro, 2019a.

GURZA LAVALLE, Adrian; LEIRNER, André; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. de; RODRIGUES, Fernando Peres. As dificuldades da participação: desencontro de interesses na recuperação do Rio Doce. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v.19, 2019b.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v.21, 2015.

IANONI, Marcus. Para uma abordagem ampliada das coalizões. *Sinais Sociais*, v. 11, n.33, Rio de Janeiro, 2017.

JUNQUEIRA, Andreia. Desvendando o Papel da Estrutura de Comissões para a atuação da Oposição. In: VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2016.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo e a nova ordem constitucional.* Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.

LOSEKANN, Cristiana. "Não foi acidente!" O lugar das emoções na mobilização dos afetados pela ruptura da barragem de rejeitos da mineradora Samarco no Brasil. In: Zhouri (Org.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção do conhecimento no Brasil.* Marabá, PA: Editorial iGuana, p. 65-108, 2018.

LOSEKANN, Cristiana. A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 121-164, 2016.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. A gradual theory of institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann (Org.). *Explaining Institucional Change: Ambiguity, Angency and Power.* Cambridge University Press, 2010.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n°29, 1999.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ERCAN, Selen A.; ASENBAUM, Hans. Além das palavras: uma abordagem multidimensional para a democracia deliberativa. In: MAENDONÇA, R.F; SARMENTO, R. (org.), *Crises da democracia e esfera pública*: debates contemporâmeos. BH: Incipit, 2023, p. 135-162.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n°51, 2003.

MORAIS, Hugo Belarmino; RIBEIRO, Ana Maria Motta. Classe social, identidade e luta por Direitos Humanos no Movimento dos Atingidos por Barragens – Brasil. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, vol.10, n.02, 2019.

PEREIRA, Amanda Maria Campanini. A lógica da ação na reforma do Código Florestal. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. "Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembleias no Brasil Contemporâneo. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.

PESSINE, Karina Melo. Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba. Uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª Legislatura (2007-2010). Dissertação de Mestrado. Espírito Santo, UFES, 2013.

PICCIO, Daniela R. The impact of social movements on political parties. In: BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin (Org*.). The Consequences of Social Movements: Policies, People and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: palavras, instituições e ideias*. Lua Nova, São Paulo, n°67, 2006.

RESENDE, Roberta Carnelos; AMARAL, Igor. Comportamento legislativo e financiamento eleitoral: o caso do desastre da Samarco. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v.19, 2019.

RODRIGUES, Cristiano; MAZZILLI, Matheus Pereira. Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 28, n.03, 2022.

ROSSI, Federico M. Conceptualizing strategy making in a historical and collective perspective. In: ROSSI, Federico M.; VON BULOW, Marisa. (Org.). *Social Movement Dynamics New Perspectives on Theory and Research from Latin America,* New York: Ashgate Publishing, 2015.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach.* Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SANTOS, Larissa Galdino de Magalhães. Campos de ação estratégica e os recursos de poder do sistema de gestão de recuperação de direitos na bacia do Rio Doce. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v.19, 2019.

SANTOS, Manoel Leonardo. O parlamento sob influência: lobby e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados do Brasil. 8° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado. 2012.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. "Para ampliar o cânone democrático", In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 2013.

SILVEIRA, Tânia Maria. Vulnerabilidade político-institucional: a complexa dimensão do risco de desastre. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2024.

SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SOULE, Sarah A. KING, Brayden G. The stages of the policy process and the equal rights Amendment, 1972-1982. *American Journal of Sociology*, University of Chicago, 2006.

TILLY, Charles. From interactions to outcomes in social movements. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles (Org.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis, London: Minnesota Press, 1999.

TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution. Longman Higher Education*, New York, 1978.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n°67, 2006.

VAINER, Carlos. O conceito de Atingido: uma revisão do debate. In: Rothman Franklin Daniel. *Vidas Alagadas – Conflitos Socioambientais Licenciamento e Barragens*. Viçosa: Editora UFV, 2008.

VALENCIO, Norma. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. *Ciência e Cultura*, vol. 68, n. 3, p. 41-45, 2016.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de intenções? *Revista Educação & Sociedade*. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Unicamp, Campinas, 2002.

VICK, Fernanda; ADRIAN, Gurza Lavalle. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. *Revista Opinião Pública*, Campinas, volume 26, número 3, 2020.

VIEIRA, Diovana Renoldi; ZORZAL e SILVA, Marta. Discursos e assimetrias na reparação dos danos decorrentes do desastre da barragem da Samarco. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v.19, 2019.

WAMPLER, Brian. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso, planejamento e métodos.* Bookman, Porto Alegre, 2015.

ZORZAL, Gabriela. Efetividade da participação no Legislativo capixaba: um estudo sobre as audiências públicas do orçamento (2007-2014). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

Anexo I – Eventos legislativos ALMG e ALES

Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Período: Nov/2015 a Dez/2023

Data	Colegiado	Atores do Legislativo (deputados estaduais)	Atores Sociais (MAB)	Pauta	Demandas
17/11/2015	Comissão Extraordinária das Barragens	Agostinho Patrus (PV) João Magalhães (PMDB) Rogério Correia (PT) Bonifácio Mourão (PSDB) Cássio Soares (PSD) Celinho Sintrocel (PCdoB) Celise Laviola (PMDB) Gustavo Corrêa (DEM) Gustavo Valadares (PSDB)	Sônia Mara Maranho – representante MAB	Debater as causas do desastre em Mariana e suas consequências em todos os municípios ao longo da calha dos rios da Bacia do Rio Doce a jusante das barragens de rejeitos de mineração da Empresa Samarco, rompidas em 5 de novembro de 2015.	Ausência de plano de segurança com aviso sonora e participação dos moradores. Falta de informação e orientação por parte da empresa para os moradores da região. Negociação coletiva com a empresa e não de forma individual. O MAB defendeu que as negociações isoladas podem desmobilizar os direitos das famílias atingidas. Reconstrução de Bento Rodrigues e demais comunidades atingidas.
28/01/2016	Comissão Extraordinária das Barragens	Agostinho Patrus (PV) Rogério Correia (PT) Bonifácio Mourão (PSDB) Gil Pereira (PP) Gustavo Valadares (PSDB)	Letícia Oliveira - coordenadora estadual do MAB	Debater as consequências do rompimento da barragem de rejeitos da Samarco, no Município de Mariana.	Ações reparadoras nas áreas ambiental e social. Maior participação dos atingidos nas negociações e decisões.
29/03/2016	Comissão Extraordinária das Barragens	Agostinho Patrus (PV) Rogério Correia (PT) Celinho Sintrocel (PCdoB) Gil Pereira (PP) Gustavo Valadares	Mateus Alves Vaz de Melo – coordenação do MAB	Debater as consequências do rompimento da barragem de rejeitos da Samarco, no Município de Mariana.	Assegurar a participação dos atingidos nas negociações. Críticas pela exclusão de comunidades quilombolas e indígenas no processo. Críticas ao acordo firmado por não tratar

		(PSDB)			do reassentamento de pescadores e não garantir ações de geração de renda para as comunidades atingidas.
04/10/2021	Comissão Permanente de Administração Pública	Beatriz Cerqueira (PT)	Letícia Oliveira Gomes de Faria - ativista do MAB Joceli Jaison José Andrioli - dirigente nacional do MAB Dalci de Oliveira Ramos - ativista do MAB Stephanne Luiza Arcanjo Biondo - ativista do MAB	Debater o processo de repactuação da Bacia do Rio Doce em decorrência dos danos sofridos pelo rompimento da barragem de Fundão, que vem sendo discutido sem transparência e participação das pessoas atingidas.	Maior participação da população atingida nos acordos de reparação de danos. Maior celeridade no processo de reparação de danos da Fundação Renova. Descumprimento de obrigações impostas nos acordos assinados (reconstrução de vilas atingidas e pagamento de indenizações). Criação de um programa de transferência de renda para os atingidos.
22/08/2022	Comissão Permanente de Administração Pública	Beatriz Cerqueira (PT)	Joelma Teixeira – coordenadora da Comissão de Atingidos de Governador Valadares Maria Célia Andrade – representante da Comissão de Atingidos de Conselheiro Pena Jones Henrique Waguemages - representante da Comissão de Atingidos de Resplendor Geraldo Moura - representante da Comissão de Atingidos de Cachoeira Escura	Debater novo acordo de reparação de danos entre a mineradora Samarco e as comunidades atingidas.	Falta de participação dos atingidos nos debates sobre a reparação de danos Falta de informação clara para as comunidades atingidas Problemas com a qualidade da água Reconstrução das vilas destruídas.

30/03/2017	Comissão Permanente de Participação Popular	Doutor Jean Freire (PT) Geraldo Pimenta (PCdoB)	Joceli Jaison José Andrioli - coordenação do MAB Aline Ruas, coordenadora estadual MAB	Debater o Projeto de Lei nº 3.312/2016, que "institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros empreendimentos e dá outras providências".	Acelerar a tramitação do Projeto de Lei 3.312/2016, de autoria do governo do Estado que cria a Política Estadual de Atingidos por Barragens.
16/11/2015	Comissão Permanente de Direitos Humanos	Cristiano Silveira (PT) Paulo Lamac (PT) Rogério Correia (PT)	Letícia Oliveira - ativista do MAB	Debater a violação dos direitos humanos das famílias afetadas pelo rompimento de duas barragens da mineradora Samarco, no Município de Mariana, no dia 05/11/15.	Reconstrução das comunidades atingidas. Apuração das causas e responsabilidades do rompimento da barragem. Transparência nas informações e negociações.
09/11/2016	Comissão Permanente de Direitos Humanos	Carlos Pimenta (PDT) Rogério Correia (PT)	Joceli Jaison José Andrioli - coordenação do MAB	Debater o documentário "Memórias rompidas: um ano depois da lama", produzido pela TV Assembleia sobre a tragédia de Mariana, que completa um ano no mês de novembro	Críticas sobre o controle da mineradora em todos os processos da política de reparação de danos e consequente falta de participação dos atingidos. Reconstrução das vilas destruídas.
06/11/2017	Comissão Permanente de Direitos Humanos	Cristiano Silveira (PT) Celise Laviola (PMDB)	Guilherme de Sousa Camponêz - Coordenação Estadual do MAB Tchenna Manso - Comissão de Direitos Humanos do MAB	Debater, juntamente com a população atingida, as ações adotadas para reparar os danos socioambientais causados pela mineradora Samarco em virtude do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, tendo em vista, que na iminência de se completarem dois anos da tragédia, diversos direitos ainda não foram reparados.	Agilidade na tramitação e aprovação dos Projetos de Lei que tratam de barragem de rejeitos minérios: PL 3.676/2016 (trata de licenciamento ambiental e fiscalização de barragens) PL 3.677/2016 (trata da destinação de recursos das taxas de fiscalização que resultam do trabalho da Comissão Extraordinária das Barragens). PL 3.312/2016 (do governo, que institui a

					Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos)
26/08/2019	Comissão Permanente de Direitos Humanos	Beatriz Cerqueira (PT)	Camila Brito – representante do MAB Izaias Francisco Pereira – ativista do MAB	Debater a necessidade de reparação integral, pela Fundação Renova, da Bacia do Rio Doce, afetada fortemente pelo rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana, bem como a saúde da população inserida na bacia, o direito à água e as condições do pescado, tendo em vista que o acesso à água limpa e segura é considerado como direito humano fundamental.	Ações reparadoras com relação a qualidade da água do Rio Doce. Negação de direitos básicos aos atingidos por parte da Fundação Renova (reconstrução das residências destruídas, falta de informação para os envolvidos no processo, negociação individual ao invés de acordo coletivo).
05/11/2020	Comissão Permanente de Direitos Humanos	Andréia de Jesus (PSOL) Betão (PT)	Tchenna Fernandes Maso - ativista do MAB	Debater ações de reparação aos atingidos pelo rompimento das barragens da Samarco Mineração S.A e da Vale nos Municípios de Mariana e de Brumadinho.	Criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a Fundação Renova. Lentidão no processo de reconstrução de Bento Rodrigues. Falta de transparência e de participação popular nos acordos firmados entre o poder público e as empresas responsáveis.
25/05/2022	Comissão Permanente de Direitos Humanos	Leninha (PT) Marquinho Lemos (PT)	Thiago Alves – coordenador do MAB Rogério Giannetti da Rocha – representante da Comissão de Atingidos da Bacia do Paraopeba	Debater as demandas dos atingidos no processo de repactuação com a Samarco Mineração.	Falta de autonomia das assessorias técnicas independentes (criadas para dar apoio e prestar serviços às comunidades atingidas). Falta de participação dos atingidos nos

			Elizete Pires da Sena – moradora da comunidade do Passa Sete Eliana Marques Barros – moradora da comunidade do Choro Kenya Donato – liderança indígena do Tronco de Dr. Gervásio e Dona Antônia Mônica dos Santos – moradora de Bento Rodrigues		acordos firmados e nas negociações. Lentidão no processo de indenização dos atingidos.
27/03/2023	Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana	Ulysses Gomes (PT) Rafael Martins (PSD) Beatriz Cerqueira (PT) Bella Gonçalves (PSDOL) Leleco Pimentel (PT) Carlos Henrique (Republicanos) Rogério Correia (CF PT-MG)	Representantes do MAB /MG	Debater e obter informações sobre o andamento da repactuação do acordo de Mariana, que tem por objetivo a reparação dos danos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão da mineradora Samarco, ouvindo as instituições públicas participantes e os representantes dos atingidos e das entidades da sociedade civil envolvidas.	Demora no pagamento de indenizações Mais participação dos atingidos nos novos acordos de reparação de danos.
04/05/2023	Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana	Ulysses Gomes (PT) Doutor Jean Freire (PT) Beatriz Cerqueira (PT) Leleco Pimentel (PT)	Pedro Henrique Barbosa Gonzaga - coordenação estadual do MAB.	Debater os impactos ambientais na Bacia Hidrográfica do Rio Doce e os danos nas condições de vida da população	Participação dos atingidos nos debates sobre a repactuação Criação de um fundo popular com autonomia para as comunidades atingidas.

		Carlos Henrique (Republicanos) Gustavo Santana (PL) Zé Laviola (Novo) Leonardo Monteiro (CF PT-MG)		local provocados pelo rompimento da Barragem de Fundão, da mineradora Samarco.	
26/09/2023	Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana	Beatriz Cerqueira (PT)	Thiago Alves coordenador nacional do MAB Joyce de Fátima Pereira da Silva ativista do MAB	Campanha "Revida Mariana".	Necessidade de um canal efetivo de participação dos atingidos nas negociações a respeito da repactuação.

Assembleia Legislativa do Espírito Santo
Período: Nov/2015 a Dez/2023

Data	Colegiado	Atores do Legislativo (deputados estaduais)	Atores Sociais (MAB)	Pauta	Demandas
12/11/2015	Comissão Representativa do Rio Doce	Theodorico Ferraço (DEM) Da Vitória (PDT) Eliana Dadalto (PTC) Guerino Zanon (PMDB)	Leone Carlos – presidente da Associação de Pescadores de Regência Bira da Povoação - presidente da Associação de Pescadores de Povoação Kátia Alvarenga – representante da Associação Homens do Mar Messias Caliman – presidente da Associação Comercial de Regência Robson Barros da Rocha – presidente da Associação de Surfistas de Regência	Debater ações de reparação e danos ambientais e sociais para a comunidade atingida em Regência, Linhares	Transparência das autoridades com relação às medidas que serão tomadas para reparação de danos ambientais, econômicos e sociais. Medidas de amparo econômico para os moradores que dependem economicamente do Rio Doce.

			Joca Thomé - coordenador nacional do Projeto Tamar		
30/03/2016	Comissão Representativa do Rio Doce	Da Vitória (PDT)	Celeste Martins Soco, - representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce	Debater ações de reparação e danos ambientais e sociais para a comunidade atingida em Colatina	Falta de espaço de participação nas negociações com a empresa e no acordo firmado por meio do Termo de Ajustamento de Conduta
11/04/2016	Comissão Permanente de Meio Ambiente	Rafael Favatto Erick Musso Dary Pagung Janete de Sá	Paulo Vitor Aquino – representante do Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce Vitor César – representante do fórum	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Falta de transparência com relação ao conteúdo do acordo. Não garantia da participação direta e efetiva da população nas negociações referentes ao acordo. Ausência de multas e penalidades no acordo. Definição de quem é atingido a critério da Fundação Renova.
18/04/2016	Comissão Permanente de Meio Ambiente	Rafael Favatto	Bruno Toledo – representante do Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Falta de participação social e transparência nos acordos firmados com a empresa Cobrança mais efetiva das autoridades fiscalizadoras.
24/08/2021	Comissão Permanente de Meio Ambiente	Iriny Lopes (PT) Hudson Leal (Republicanos) Freitas (PSB) Dr. Emílio Mameri (PSDB) Gandini (Cidadania)	João Paulo Lyrio Izoton – representante do MAB	Debater novo acordo de reparação de danos para os atingidos.	Necessidade de negociação mais célere Dificuldade das famílias receberem as indenizações Problemas de cadastramento
12/07/2022	Comissão Permanente de Meio Ambiente	Rafael Favatto	Carlos Roberto Alves Beloni - presidente da Federação das Colônias e Associações de Pescadores e Aquicultores do Estado do Espírito Santo (Fecopes)	Debater situação dos atingidos e demandas das comunidades, sobretudo, os profissionais que dependem do Rio Doce para sobreviver	Dificuldade de cadastramento dos pescadores Surgimento de novas doenças nas comunidades que podem estar ligadas à contaminação da água

			Wellington Pereira de Carvalho - presidente da Associação de Pescadores Profissionais Renovo do Vale de Baixo Guandu Niuca Correia Venâncio – membro da Associação de Pescadores Profissionais Renovo do Vale de Baixo Guandu Leila de Sousa Franco - Colônia de Pescadores de São Mateus Brás Clarindo – pescador profissional Robson de Oliveira – pescador profissional Nivaldo Daré - pescador profissional Castilho Gama – pescador profissional		Dificuldade de diálogo com a Fundação Renova, sobretudo com relação às medidas indenizatórias.
17/03/2023	Comissão de Meio Ambiente	Iriny Lopes (PT) Helder Salomão (PT/ES) Gilson Daniel (Podemos-ES) ***Câmara Federal	Marcos Tadeu – coordenação Nacional do MAB Regiane Soares – coordenação do MAB Marcia Maria – coordenação do MAB	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Necessidade de uma legislação que trate da Política Estadual de Atingidos por Barragens (Peab) para dar amparo legal às comunidades atingidas. Participação dos atingidos em todas as discussões e decisões sobre a repactuação. Programa de atenção voltado a saúde

					mental dos atingidos.
07/06/2017	Comissão de Assistência Social	Eliana Dadalto (PTC) Doutor Hércules (MDB)	Simião dos Santos – presidente da Associação de Pescadores de Povoação Joenilson Cirilo Mendonça - presidente da Associação de Moradores de Povoação	Situação da comunidade de Povoação, em Linhares, com relação aos danos causados pelo rompimento da barragem de rejeitos.	Falta de participação das comunidades nos acordos com a empresa Tratamento desigual para as comunidades de Regência e Povoação Obstáculos no reconhecimento da categoria de pescador, o que resulta na assistência desigual aos trabalhadores.
17/03/2022	Comissão de Assistência Social	Iriny Lopes (PT) Rogério Correia (PT-MG) Helder Salomão (PT-ES) ***Câmara Federal	Heider Boza – ativista do MAB	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Necessidade de uma reparação de danos coletiva para as pessoas que sofreram com o impacto do rompimento da barragem Novo pacto que garanta que o aporte indenizatório seja colocado à disposição dos atingidos sem a intervenção da renova.
24/02/2016	Cipe Rio Doce	Celise Laviola (PMDB-MG) Luzia Toledo (PMDB) Dary Pagung (PRP)	Elio de Castro – presidente do Fórum Capixaba dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Espírito Santo	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Questionamento sobre a criação de uma fundação para gerenciar recursos destinados a reparação de danos, sugerindo que a administração de recursos poderia ser feita por meio dos comitês regionalizados.
14/04/2016	Cipe Rio Doce	Celise Laviola (PMDB-MG) Luzia Toledo (PMDB-ES) Dary Pagung (PRP-ES)	Elio Castro - presidente do Fórum Capixaba de Comitês das Bacias Hidrográficas Isaura Pereira Paixão - representante do	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Falta de consulta pública com os atingidos nas decisões relativas à política de reparação de danos Falta de participação das entidades ambientais no acordo

			Comitê de Bacia do Rio Manhuaçu Benilde Madeira - representante da Associação dos Pescadores e Trabalhadores de Aimorés		firmado pela empresa.
21/03/2019	Cipe Rio Doce	Emílio Mameri (PSDB) Marcos Garcia (PV) Iriny Lopes (PT)	Heider Boza – ativista do MAB	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Falta de participação das comunidades nos acordos com a empresa
05/07/2023	Frente Parlamentar para Fiscalizar a Ações da Fundação Renova	Tyago Hoffman (PSB) Iriny Lopes (PT) Camila Valadão (Psol)	Marcus Tadeu Barbosa – coordenador Nacional do MAB	Debater ações de reparação e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana.	Repactuação do acordo da Fundação Renova. Maior participação dos atingidos nas negociações.

Anexo II – Propostas legislativas ALMG e ALES

Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Período: Nov/2015 a Dez/2023

Data	Tipo	Ementa	Autor	Situação
28/04/15	Projeto de Lei 1200/2015	Institui a Política Estadual de Apoio às Comunidades Atingidas pela Construção de Barragens e dá outras providências.	Elismar Prato (PT) Rogério Correia (PT)	Aprovado Lei 23795/21
03/11/15	Projeto de Lei 169/2015	Estabelece diretrizes para a segurança de barragens e de depósitos de rejeitos e resíduos minerários e industriais	Paulo Lamac (PT)	Arquivado em virtude do final da legislatura
09/11/15	Projeto de Lei 2528/2015	Altera a Lei 12812, de 28 de abril de 1998, que regulamenta o parágrafo único do art 194 da Constituição do Estado e dá outras providências. (Que dispõe sobre a assistência social às populações de áreas inundadas por reservatórios, e dá outras providências).	Sarg. Rodrigues (PDT)	Arquivado em virtude do final da legislatura
10/11/15	Projeto de Lei 3056/2015	Dispõe sobre a proibição de utilização de barragens de rejeitos no Estado.	Alencar da Silveira Jr. (PDT)	Arquivado em virtude do final da legislatura
18/11/15	Projeto de Lei 3104/2015	Dispõe sobre a Semana Estadual de Prevenção, Conscientização e Combate a Acidentes em Barragens e em Memória de suas Vítimas.	Celinho do Sinttroc. (PCdoB)	Aprovado Lei 23445/19
18/11/15	Projeto de Lei 3105/2015	Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de sistema de alarme e monitoramento em todas as barragens e represas existentes no Estado de Minas Gerais.	Felipe Attiê (PTB)	Em tramitação
03/12/15	Projeto de Lei 3146/2015	Torna obrigatória para as empresas mineradoras a utilização do método de empilhamento a seco para disposição de rejeitos de minério no Estado.	Iran Barbosa (PMDB)	Arquivado em virtude do final da legislatura
08/03/16	Projeto de Lei 3312/2016	Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos e dá outras providências.	Governo do Estado	Arquivado em virtude do final da legislatura
05/07/16	Projeto de Lei 3676/2016	Dispõe sobre o licenciamento ambiental e a fiscalização de barragens no Estado.	Com. Extra. das Barrag.	Aprovado Lei 23291/19
05/07/16	Projeto de Lei 3677/2016	Altera a Lei 19976, de 27 de dezembro de 2011, que institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - TFRM - e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários - Cerm.	Com. Extra. das Barrag.	Aprovado Lei 22796/17
06/07/16	Projeto de Lei 3695/2016	Estabelece normas de segurança para as barragens destinadas à disposição final ou temporária de rejeitos de mineração no Estado	Iniciativa Popular	Arquivada

12/07/18	Projeto de Lei 5316/2018 *anexado ao PL 3676/2016	Institui a Política Estadual de Segurança de Barragens.	João Vítor Xavier (PSDB)	Arquivado
13/02/19	Projeto de Lei 180/2019 *anexado ao PL3676/2016	Estabelece diretrizes para a segurança de barragens e de depósitos de rejeitos e resíduos minerários e industriais.	Ana Paula Siqueira (Rede)	Arquivado
20/02/19	Projeto de Lei 295/2019 *anexado ao PL3676/2016	Proíbe a construção de barragens de rejeito de minério pelo método de alteamento a montante ou aterro hidráulico no Estado.	Mauro Tramonte (PRB)	Arquivado
20/02/19	Projeto de Lei 358/2019 *anexado ao PL3676/2016	Proíbe a construção de barragens de rejeitos de mineração do tipo alteamento a montante e a jusante.	Doutor Jean Freire (PT)	Arquivado
20/02/19	Projeto de Lei 390/2019 *anexado ao PL 3676/2016	Estabelece critérios obrigatórios para construção e descomissionamento de barragens de rejeitos de mineração, institui a obrigatoriedade de contratação de seguro contra o rompimento ou vazamento de barragens e dá outras providências.	Beatriz Cerqueira (PT)	Arquivado
20/03/19	Projeto de Lei 303/2019 *anexado ao PL 1200/2015	Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos e dá outras providências.	Beatriz Cerqueira (PT)	Arquivado
23/05/19	Projeto de Lei 754/2019	Acrescenta dispositivo à Lei 23291 de 25 de fevereiro de 2019 que institui a política estadual de segurança de barragens.	Carlos Henrique (PRB)	Em tramitação
11/08/20	Projeto de Lei 2134/2020	Altera a Lei 23291, de 25 de fevereiro de 2019, e dá outras providências. (Que dispõe sobre a prorrogação do prazo para descaracterização de barragem ou migração para tecnologia alternativa de disposição de rejeito e resíduo.)	Antônio Carlos Arantes (PSDB)	Retirado de tramitação
14/09/21	Projeto de Lei 3109/2021	Altera a Lei 23291, de 25 de fevereiro de 2019, para inclusão das estruturas de contenção de jusante na política estadual de segurança de barragens e submetê-las a processo de licenciamento ambiental e fiscalização.	Bernardo Mucida (PSB)	Em tramitação
19/10/21	Projeto de Lei 3209/2021	Altera §§ 2º e 4º do art. 13, acrescenta §§ 6º a 9º ao art. 13 e acrescenta art. 6-A, dispondo sobre readequação de barragem a montante, reutilização de sedimento ou rejeito e licenciamento ambiental.	Virgílio Guimarães (PT)	Retirado de tramitação
02/02/22	Projeto de Lei 3455/2022 *anexado ao PL 3105/2015	Determina a instalação obrigatória de sirenes no entorno das barragens de mineração, sob pena de multa, e dá outras providências.	Mauro Tramonte (Republicanos)	Em tramitação
22/03/22	Projeto de Lei 3571/2022	Altera a Lei 14181, de 17 1 2002, que dispõe sobre a política de proteção à fauna e à flora aquáticas e de desenvolvimento da pesca e da aquicultura no Estado e dá outras providências.	Beatriz Cerqueira (PT)	Em tramitação
25/03/22	Projeto de Lei 3585/2022	Cria a Política de Proteção e Acolhimento de Animais de Estimação resgatados em virtude de catástrofes naturais, dispõe sobre normas gerais de proteção aos animais em situação de	Doutor Jean Freire (PT)	Anexado ao PL 1404/2020

		desastre e altera a Lei nº 23.291, de 21 de fevereiro de 2019, que institui a Política Estadual de Segurança de Barragens.		

Assembleia Legislativa do Espírito Santo
Período: Nov/2015 a Dez/2023

Data	Tipo	Ementa	Autor	Situação
19/12/16	Projeto de Resolução 39/2016	Altera a Resolução nº 2.890, de 23 de dezembro de 2010, extinguindo a Coordenação da Comissão Interestadual Parlamentar de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Doce – CIPE/Rio Doce – e criando a Coordenação da Casa do Vereador na estrutura organizacional da Secretaria Administrativa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.	Mesa Diretora	Retirado pelo autor e arquivado
15/03/17	Projeto de Resolução 10/2017	Altera o inciso IV, do artigo 2º, e o Artigo 3º da Resolução nº 2.885, de 21.12.2010 – Institui a Semana Legislativa de Proteção ao Rio Doce, a ser realizada, anualmente, pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.	Mesa Diretora	Aprovado Resolução 5124/2017
15/12/17	Projeto de Resolução 61/2017	Acrescenta parágrafo único ao artigo 1º da Resolução nº 2.885, de 15 de dezembro de 2010, alterada pela Resolução nº 5124, de 31 de outubro de 2017, que instituiu a Semana Legislativa de Proteção ao Rio Doce, a ser realizada, anualmente, pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo - Ales.	Mesa Diretora	Aprovado Resolução 5284/2017

Anexo III – Eventos legislativos Câmara dos Deputados

Congresso Nacional – Câmara dos Deputados – Cexbarra
Período: Dez/2021 a Dez/2023

Data	Colegiado	Atores do Legislativo (deputados estaduais)	Atores Sociais	Pauta	Demandas
03/02/2022	Comissão Externa das Barragens	Dep. Federal Rogério Correia (PT-MG) Dep. Federal Hélder Salomão (PT-ES) Dep. Estadual Iriny Lopes (PT)	Marcus Tadeu Barbosa – coordenador do MAB Camila Brito – ativista do MAB Joelisia Moreira Feitosa Filha – ativista do MAB	Audiência pública sobre a repactuação do Acordo referente ao rompimento da barragem da Samarco	Falta de participação das comunidades nos acordos com a empresa. Política de geração de emprego e renda nas comunidades atingidas.
17/03/2022	Comissão Externa das Barragens	Dep. Estadual Iriny Lopes (PT) Dep. Federal Rogério Correia (PT-MG) Dep. Federal Hélder Salomão (PT-ES) Dep. Padre João (PT-MG)	Heider Boza – ativista do MAB	Audiência pública na Assembleia Legislativa do Espírito Santo para debater a situação dos atingidos	Relata que os auxílios financeiros não atingiram a todos e não são distribuídos de forma igualitária. Criação de um programa de geração e transferência de renda efetivo e sustentável. Criação de um fundo com autonomia para as próprias comunidades. Garantia de participação das comunidades atingidas nas decisões que são tomadas.
24/03/2022	Comissão Externa das Barragens	Dep. Federal Hélder Salomão (PT-ES) Dep. Padre João (PT-MG) Dep. Estadual Beatriz Cerqueira (PT-MG)	Letícia Oliveira – ativista do MAB	Audiência Pública em Mariana (MG)	Reassentamento dos atingidos que perderam suas moradias. Reestruturação econômica das comunidades e garantia de auxílio

					financeiro permanente. Contratação de assessoria técnica para todos os municípios atingidos. Efetiva participação dos atingidos para uma repactuação satisfatória.
25/03/2022	Comissão Externa das Barragens	Dep. Federal Rogério Correia (PT-MG) Dep. Leonardo Monteiro (PT-MG) Dep. Federal Hélder Salomão (PT-ES) Dep. Padre João (PT-MG) Dep. Estadual Beatriz Cerqueira (PT-MG)	Olívia Teixeira – ativista do MAB	Audiência Pública em Governador Valadares (MG)	Criação de programa de geração de renda. Necessidade de assessorias técnicas independentes. Criação de um fundo de reparação coletivo. Priorização do interesse dos atingidos.

Congresso Nacional – Câmara dos Deputados – Cexmabru
Período: Fev/2023 a Dez/2023

Data	Colegiado	Atores do Legislativo (deputados estaduais)	Atores Sociais	Pauta	Demandas
07/03/2023	Cexmabru	Helder Salomão (PT/ES) Rogério Correia (PT/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Padre João (PT/MG) Célia Xakriabá (Psol/MG) Duda Salabert (PDT/MG) Lafayette de Andrada (Repub/MG) Pedro Aihara (Patriota/MG) Zé Silva (Solidariedade/MG)	Joceli Andreoli - coordenador nacional do MAB	Reparação de danos para a comunidade atingida	Falta de participação dos atingidos em todos os processos de discussão sobre acordos. Falta de um mecanismo de informação para os atingidos saibam o que está sendo discutido. Indenizações justas. Morosidade dos processos.

18/04/2023	Cexmabru	Helder Salomão (PT/ES) Rogério Correia (PT/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Padre João (PT/MG) Dr. Victor Linhalis (Pode/ES) Gilson Daniel (Pode/ES) Nely Aquino (Pode/MG) Domingos Sávio (PL/MG) Roberto Monteiro Pai (PL/RJ) Carlos Henrique Gaguim (União/TO) Célia Xakriabá (Psol/MG) Evair Vieira de Melo (PP/ES) Weliton Prado (Solidariedae/MG)	Lina Anchieta Sales – ativista do MAB	Impactos na saúde dos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão	Processo muito lento de entrega das vilas e casas reconstruídas. Processos indenizatórios lentos, com baixos valores de indenização (empobrecimento dos atingidos). Adoecimento físico e mental da população atingida.
09/05/2023	Cexmabru	Helder Salomão (PT/ES) Rogério Correia (PT/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Padre João (PT/MG) Patrus Ananias (PT/MG) Dr. Victor Linhalis (Pode/ES) Zé Vitor (PL/MG) Zé Silva (Solidariedae/MG) Duda Salabert (PDT/MG) Pedro Aihara (Patriota/MG)	João Paulo Lyrio – ativista do MAB	Situação dos esportistas aquáticos impactados pelo desastre ambiental	Reconhecimento dos surfistas organizados na Associação de Surfistas de Regência como população atingida pelo rompimento da barragem.
20/09/2023	Cexmabru	Helder Salomão (PT/ES) Rogério Correia (PT/MG) Leonardo Monteiro (PT/MG) Padre João (PT/MG) Patrus Ananias (PT/MG) Domingos Sávio (PL/MG) Rosângela Reis (PL/MG) Gilson Daniel (Pode/ES) Igor Timo (Pode/MG)	Joceli Andreoli - coordenador nacional do MAB	Ação Judicial na Justiça Inglesa	Participação dos atingidos nas negociações sobre repactuação e reparação. Valores indenizatórios adequados.

		Evair Vieira de Melo (PP/ES)			

Anexo IV – Perfil dos entrevistados

A) Atores Políticos

Rogério Correia

Entrevista online em 11 de agosto de 2023.

Rogério Correia de Moura Batista é deputado federal pelo estado de Minas Gerais, cumprindo seu segundo mandato consecutivo: 56ª Legislatura (2019) e 57ª Legislatura (2023 – até a presente data). O parlamentar é filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Cumpriu também mandato eletivo como deputado estadual na Assembleia Legislativa de Minas Gerais na 16ª Legislatura (2010) e 17ª Legislatura (2014). Atua nas áreas de direitos humanos e minorias.

Agostinho Patrus

Entrevista online em 1° de agosto de 2023.

Agostinho Patrus é conselheiro vice-presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Atuou no Executivo de Minas Gerais como secretário estadual de Turismo (2011) e secretário estadual de Desenvolvimento Social (2008). Cumpriu mandato eletivo na Assembleia Legislativa de Minas Gerais por quatro mandatos: 16ª Legislatura (2007), 17ª Legislatura (2011), 18ª Legislatura (2015), 19ª Legislatura (2019). Foi presidente da ALMG no biênio 2019-2021. Em seu último mandato, foi eleito filiado ao Partido Verde.

Iriny Lopes

Entrevista presencial em 4 de agosto de 2023.

Iriny Nicolau Corres Lopes assumiu vaga no Legislativo Estadual na 19ª Legislatura (2019) e 20ª Legislatura (2023 – até a presente data). A parlamentar é filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), sendo uma das fundadoras do partido no Espírito Santo. Foi deputada federal por três mandatos: 52ª Legislatura (2003), 53ª Legislatura (2007) e 54ª Legislatura (2011). Em seu primeiro mandato no nível federal foi presidente da Comissão de Direitos Humanos. Em 2011, assumiu o cargo de ministra da Secretaria de Políticas

para as Mulheres no governo de Dilma Rousseff. Atua nas áreas de cultura, direitos humanos, minorias e garantias fundamentais.

Helder Salomão

Entrevista online em 5 de setembro de 2023.

Helder Salomão cumpre mandato eletivo por três mandatos consecutivos: 55ª Legislatura (2015), 56ª Legislatura (2019) e 57ª Legislatura (2023 – até a presente data). O deputado é filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Foi vereador do município de Cariacica, no Espírito Santo na década de 90 e prefeito do município por dois mandatos (de 2005 a 2012). Cumpriu mandato eletivo como deputado estadual na Assembleia Legislativa do Espírito Santo na 15ª Legislatura (2015). Atua nas áreas de direitos humanos, minorias e assistência social.

Ulysses Gomes

Entrevista por escrito em 11 de dezembro de 2023.

Ulysses Gomes cumpre mandato eletivo como deputado estadual na Assembleia Legislativa de Minas Gerais por quatro mandatos: 17ª Legislatura (2011), 18ª Legislatura (2015), 19ª Legislatura (2029) e 20ª Legislatura (2023 – até a presente data). É filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Ele foi vereador do município de Itajubá (MG) na 36ª Legislatura (2001). Atua nas áreas de direitos humanos, assistência social, saúde e educação.

B) Atores Sociais

Letícia Oliveira

Entrevista online em 4 de agosto de 2023.

Letícia Oliveira atua na coordenação do Movimento dos Atingidos por Barragens por Minas Gerais. A ativista é graduada em biologia pela Universidade Federal de Viçosa.

João Paulo Lyrio Izoton

Entrevista online em 28 de janeiro de 2025.

João Paulo Lyrio Izoton atua na coordenação do Movimento dos Atingidos por Barragens pelo Espírito Santo. O ativista é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (2013), e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (2016), com pesquisa na área de pesca artesanal e sustentabilidade. É morador de Regência, em Linhares (município atingido fortemente pelo desastre do Rio Doce).

Heider Boza

Entrevista online em 3 de agosto de 2023.

Heider Boza atua na coordenação do Movimento dos Atingidos por Barragens pelo Espírito Santo. O ativista é graduado em Geografia (2007) pela Universidade Federal do Espírito Santo, e mestre em Desenvolvimento Territorial pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, com pesquisa na área de educação do campo e agricultura sustentável.