



GT 07 Controles Democráticos? Instituições e Participação na democracia contemporânea

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E MOBILIZAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO DESASTRE NO RIO DOCE

Luciana Andressa Martins Souza (UFES)

Euzeneia Carlos (UFES)

Preparado para apresentação no 42º Encontro da ANPOCS - Associação Brasileira de Ciências Sociais, Caxambu-MG, 22 a 25 de outubro de 2018.

Instituições participativas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce

Luciana Andressa Martins Souza (UFES)

Euzeneia Carlos (UFES)

Resumo

Visa a analisar as mudanças na ação coletiva da sociedade civil e nos seus padrões de relação com o Estado, emergentes no contexto do desastre socioambiental no Rio Doce. Busca compreender as transformações na participação da sociedade civil neste contexto, considerando a tomada de decisões em instituições participativas e o surgimento de novos formatos de mobilização. O objeto empírico é definido pelas instituições participativas e pelos fóruns de mobilização social nos municípios de Linhares e Colatina, no Espírito Santo. Assume-se o pressuposto teórico de que as mudanças na sociedade civil, no Estado e nas políticas públicas se constituem reciprocamente e incidem nos padrões de ação coletiva e de interação com o Estado. Em termos metodológicos, a pesquisa combina métodos quantitativos e qualitativos e um conjunto de técnicas de pesquisa e instrumentos de processamento de dados. Os resultados esperados permitem apreender os processos de inovação organizacional e de mudança institucional que não seriam possíveis em outros contextos, dada a excepcionalidade das conjunturas críticas para a produção de novas oportunidades políticas tanto para a sociedade civil quanto para o Estado.

Palavras-chave

Desastre socioambiental; Instituições participativas; Sociedade civil; Instrumentos de políticas; Mudança institucional.

Introdução¹²

Este artigo visa a analisar as mudanças na ação coletiva dos atores da sociedade civil e nos seus padrões de relação com o Estado, emergentes no contexto do desastre socioambiental no Rio Doce, provocado pelo rompimento da barragem de rejeitos de minério de Fundão, em Mariana (MG), das mineradoras Samarco, Vale e BHP³. Os rejeitos de minério atingiram o Rio Doce e percorreram sua calha até a foz no mar, incidindo diretamente na área da Bacia Hidrográfica e ecossistemas associados, atingindo 41 municípios de Minas Gerais e do

¹ Este artigo é resultado parcial da pesquisa intitulada “Sociedade civil, Estado e políticas públicas no contexto do desastre no Rio Doce” (Edital FAPES Universal N° 03/2017), e da pesquisa “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo (Chamada CAPES-CNPq-FAPEMIG-FAPES-ANA N° 06/2016).

² Uma versão anterior do texto foi apresentada no AT Participação Política do 11° Encontro da ABCP, Curitiba-PR, 31 de julho a 3 de agosto de 2018.

³ O rompimento da barragem de contenção dos rejeitos derivados da mineração realizada pela empresa Samarco Mineradora S.A., subsidiária da Vale S.A. e da anglo-australiana BHP Billiton, resultou em um dos maiores desastres socioambiental do país e mundo, no dia 05 de novembro de 2015.

Espírito Santo através de poluição hídrica, mortandade de animais e interrupção de abastecimento de água. Estima-se que mais de 50 milhões de m³ de rejeitos de mineração foram despendidos ao longo dos rios Carmo e Doce, mais de 29.300 carcaças de peixe foram coletadas e cerca de 240,88 hectares de Mata Atlântica foram degradados⁴. Os impactos do desastre ultrapassam a esfera ambiental, foram 19 vidas tiradas, além de danos econômicos, sociais, culturais e simbólicos das populações atingidas, inclusive de comunidades tradicionais de pescadores, ribeirinhos, indígenas e quilombolas que aumentaram com o passar do tempo e estendem-se até os dias de hoje.

As três empresas e mais de 20 pessoas envolvidas foram denunciadas pelo Ministério Público Federal (MPF) por crimes de inundação, desabamento, lesão corporal, crimes ambientais e homicídio qualificado, mas até hoje os processos seguem na justiça e ninguém foi preso. Uma série de medidas emergenciais e ações foram ajuizadas até que em março de 2016 foi celebrado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre a União, os governos estaduais e as três empresas envolvidas. É importante sublinhar que o acordo estabeleceu que os 40 programas de restauração, mitigação e compensação dos danos causados deveriam ser geridos e executados por uma fundação de caráter privado (Fundação Renova) e criou o Comitê Interfederativo (CIF)⁵ e 10 Câmaras Técnicas para apoiar, supervisionar, monitorar, fiscalizar e validar essas ações (ZORZAL; CAYRES; SOUZA; 2017, p. 10). Após uma série de medidas empreendidas pelo MPF (TAP, Audiências Públicas, Oficinas e Grupos de Trabalho com atores da sociedade civil, etc.), no último dia 25 de junho de 2018, foi firmado um novo acordo entre o MPF, Ministério Público Estadual de MG e ES, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública de Minas Gerais, Defensoria Pública do Espírito Santo, mais 09 órgãos públicos e as empresas envolvidas: o TAC – Governança, que muda o processo de governança do TTAC para definição e execução das diversas ações, programas e projetos de reparação dos danos causados; prevê a criação de novas estruturas de participação das pessoas atingidas em todas as etapas e fases do TTAC; e possibilita o eventual estabelecimento de um novo processo de negociação dos programas já em curso sob responsabilidade da Fundação Renova⁶.

A abordagem dos desastres como fenômenos naturais tende a enfatizar os desdobramentos físico-ambientais e a invisibilizar os impactos humanos e a sua distribuição desigual no território. Alternativamente, o desastre socioambiental da Samarco/Vale/BHP pode ser

⁴ Informações divulgadas pelo site do MPF, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/o-desastre>.

⁵ O CIF é composto de representantes de órgãos públicos do Poder Executivo Federal, Estadual e dos municípios afetados.

⁶ Informações divulgadas pelo site do MPF, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/o-desastre>.

identificado como um “desastre tecnológico”, dado que as técnicas específicas de rejeitos das empresas, e da mineração no país em geral, “constituem uma opção tecnológica determinada por incentivos de mercado (...), práticas corporativas inadequadas e intensificadoras de riscos socioambientais e da inação estatal no que concerne à fiscalização e controle” (POEMAS, 2015, p. 11). Na perspectiva de justiça ambiental, os impactos do desastre são desigualmente distribuídos na sociedade tendo em vista as assimetrias sociais e econômicas que caracterizam as formas de apropriação e usos dos territórios e de seus recursos (ACSELRAD, 2004). Incorre ainda como racismo ambiental, dada a tendência de intensificação das situações de risco que atingem populações predominantemente negra ou grupos étnicos mais vulneráveis, historicamente marginalizadas (ZHOURI, 2008). As análises do desastre da perspectiva de sua intencionalidade tecnológica convergem com as premissas da justiça ambiental e do racismo ambiental, se complementando na explicação das causas e dos complexos e multidimensionais impactos sobre o ambiente e a população atingida. Por seu turno, Norma Valencio (2010) aborda os desastres como processos sociais, um evento social crítico cuja interpretação remete ao processo histórico de sua ocorrência, inclui um evento circunscrito a um espaço-tempo, mas não se limita a uma única temporalidade.

Neste trabalho, argumentamos que o espaço-tempo do desastre pode ser interpretado como uma “conjuntura crítica” (*critical juncture*), uma circunstância específica comparada a uma situação de “catástrofe”, cuja explicação remete a eventos históricos e pregressos. Trata-se de uma configuração particular que facilita a ação de agentes capazes de introduzir novas ideias, modelos ou políticas alterando a trajetória das instituições (MAHONEY, THELEN, 2010, p.7). De acordo com a abordagem, diante de situações graves e urgentes, como o desastre socioambiental em questão, o Estado produz regras, normas e procedimentos de forma rápida e imediata que aceleram ou alteram as medidas que o próprio Estado vinha conduzindo. Isso impacta na linearidade, normalidade e normatividade das ações do Estado, assim como dos atores da sociedade civil, possibilitando a introdução de novas formas de ação coletiva, de participação e de ativismo, além de novos padrões de interação socioestatal. Consiste em momentos de disputa contenciosa (*contention*), aqui entendido como controvérsia, discussão e argumentação, bem como formas mais disruptivas de manifestação pública que facilitam a ação de agentes envolvidos no conflito. Neste diapasão torna-se possível compreender os processos de inovação organizacional e de mudança institucional mediante a investigação das ações coletivas emergentes e dos padrões de interação entre os atores sociais e o Estado na produção de políticas públicas voltadas à reparação dos danos e à reconstrução dos modos de vida das comunidades atingidas. Naturalmente, não imune às implicações das formas pretéritas de organização da sociedade civil e do legado histórico das instituições do Estado.

O problema de pesquisa versa sobre a racionalidade das múltiplas interações estabelecidas entre diferentes atores sociais e instâncias institucionais emergentes no contexto de “conjuntura crítica” (MAHONEY, THELEN, 2010) gerado pelo desastre. Neste propósito, a compreensão da relação entre os atores da sociedade civil e o Estado é relevante haja vista o contexto de emergência de novas modalidades de ação coletiva e de configurações da participação, tendo em vista a produção de instrumentos de políticas públicas orientados pelos interesses e aspirações dos atores envolvidos nas disputas contenciosas (HALPERN, LE GALÈS, 2011; LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Assume-se o pressuposto, próprio das abordagens centradas em interações socioestatais, de que as mudanças na sociedade civil, no Estado e nas políticas públicas se constituem reciprocamente e incidem nos padrões de ação coletiva e de interação com o Estado (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2017; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2011; SKOCPOL, 1992).

Neste trabalho, buscamos compreender as transformações na participação da sociedade civil no contexto do desastre socioambiental, considerando a emergência de novos formatos de mobilização e a tomada de decisões em instituições participativas, além da criação de novos instrumentos de políticas. O objeto empírico é definido pelas instituições participativas e pelos fóruns de mobilização social nos municípios de Linhares, Colatina e Baixo Guandú, no Espírito Santo. No primeiro caso, consiste nas audiências públicas, nos comitês de bacia do rio Doce e nos conselhos de políticas públicas inicialmente, mas se estenderam para outros instrumentos de políticas públicas instituídos após o desastre. No segundo, formado pelo Fórum Capixaba de Defesa do Rio Doce, Fórum SOS Rio Doce, Fórum Foz Norte e Fórum Foz Sul.

Os conselhos de políticas públicas e os comitês de bacia são examinados inicialmente a partir de seu processo de decisão (GURZA LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016) e, posteriormente, acrescidos à esta análise os instrumentos de políticas públicas instituídos após o desastre (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Ao passo que os fóruns de mobilização social e as audiências públicas são analisados a partir da perspectiva dos movimentos sociais, organizações e atores sociais participantes, considerando três categorias: enquadramento interpretativo, repertórios de ação coletiva e redes de ativismo (TILLY, TARROW, 2007; DIANI, BISON, 2010). Comparativamente, essas modalidades de participação e de ação coletiva serão apreendidas com base nos padrões de interação emergentes com o Estado, tendo em vista a influência nas decisões políticas acerca das reparações e da reconstrução dos modos de vida das populações atingidas.

Em termos metodológicos, a pesquisa combina métodos quantitativos e qualitativos (*mixed method research*) e um conjunto de técnicas de pesquisa e instrumentos de processamento de dados. As análises quantitativas são aplicadas às Instituições Participativas e têm como

base as informações censitárias, como das PNAD e MUNIC (IBGE), para levantamento da presença de conselhos participativos e comitês de bacia. Em acréscimo, nestes dois últimos casos replica-se a mesma estratégia metodológica adotada em Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) que foca na produção decisória dos conselhos (outputs) e permite diagnosticar o que os conselhos estão fazendo e quando o fazem, ou seja, que decisões tomam e em que momento de seu ciclo de vida (p. 611). Para a observação da atividade decisória dos conselhos de Linhares e outros instrumentos de políticas públicas instituídos após o desastre foram levantados os atos administrativos publicados no Diário Oficial dos municípios no período entre 05/11/2015 e 05/11/2016 a partir da busca de palavras-chaves.

Ao passo que as análises qualitativas conduzem à compreensão dos Fóruns e Audiências Públicas, através da aplicação de entrevista em profundidade e análise documental. As entrevistas em profundidade permitem o levantamento das ações dos movimentos sociais, organizações e atores da sociedade civil participantes dos fóruns e das audiências públicas, quanto aos seus repertórios de ação coletiva, enquadramentos interpretativos e redes de ativismo. Em complemento, a pesquisa documental em acervo produzido pelos atores sociais possibilita levantar os objetivos e a dinâmica de organização das coletividades que atuam nestas esferas, na defesa das comunidades atingidas pelo desastre. O processamento das informações das entrevistas e dos documentos foi auxiliado pelo software NVivo Pro 11.

O artigo está dividido em duas partes, seguidas desta breve introdução. Na primeira seção, discorremos sobre a produção decisória nos Conselhos de políticas e os instrumentos de políticas emergentes, nos municípios atingidos pelo desastre no Rio Doce no Espírito Santo. Na seção final são apresentados os principais achados e conclusões do estudo. Na segunda seção, discutimos as novas formas de mobilização da sociedade civil representadas no Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce e seus fóruns locais, bem como em novos usos da Audiência Pública

1. “Mudança institucional”: novos instrumentos de políticas públicas no contexto do desastre socioambiental no Espírito Santo

As inovações democráticas no mundo contemporâneo no âmbito da pluralização da representação política para além das eleições e o legislativo têm desempenhado um papel importante nos debates técnicos e acadêmicos e nas novas redes que se formaram em prol do que se convencionou chamar de instituições participativas (IPs), a saber: o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos gestores, as Conferências e os Planos Diretores (AVRITZER, 2009; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2004; 2006; PIRES, 2011).

Este debate, especialmente no caso do OP e dos conselhos gestores de políticas públicas, foi nutrido por duas ordens de fatores. Um mais ligado a associação entre as variadas proliferações e tipos de IPs e o outro aos deslocamentos analíticos deste debate. A rápida difusão dessas IPs, especialmente o OP, no final dos anos 1990 e ao longo dos anos 2000, e no caso do OP, o seu posterior declínio (SPADA, 2014) animou as transições produzidas por essa literatura. Atualmente, estima-se que existam cerca de 353 casos de OP no Brasil e, em 2010, entre 795 e 1469 episódios em diferentes partes do mundo (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012). Ao passo que os conselhos são uma realidade hoje e calculam-se que existam cerca de 30 mil conselhos em todos os 5570 municípios brasileiros (GURZA LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016, p. 609). Segundo Gurza Lavalle e Barone (2015) os conselhos possuem três padrões de evolução territorial, que vão desde os tipos mais universais impulsionados por mecanismos de indução federal, sobretudo quando vinculado a repasse de recursos, passando por tipos médios até chegar nos conselhos com baixa presença territorial, desigual ou exclusiva de municípios com IDH elevado associada a baixa indução federal. Souza (2016) distingue três gerações de estudos do OP através da progressiva incorporação do papel das instituições e atores políticos locais entre os seus argumentos predominantes. No caso dos conselhos, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) apontam duas gerações de estudos, uma mais preocupada com o funcionamento dessas instituições e os seus potenciais efeitos democratizantes, mas passada a fase mais celebrativa, em face dos limites das experiências reais, o debate sobre a efetividade ganhou maior destaque e as variáveis institucionais mais relevo⁷.

O segundo fator remete aos deslocamentos analíticos, que iniciam desde o debate da questão da participação no interior da crítica democrática (GURZA LAVALLE; VERA, 2011), mas vão cedendo espaço para a discussão profícua sobre as relações de mútua constituição entre o “Estado” e a “sociedade civil” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006) e os seus sucessivos desdobramentos à luz dessas IPs e dos movimentos sociais (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2017).

Esta sessão apresenta uma exploração analítica preliminar que começou com a investigação da produção decisória nos Conselhos Municipais de políticas públicas no contexto do desastre socioambiental e acabou migrando para uma discussão mais ampla sobre a instituição de

⁷ O debate sobre os impactos do OP (e das IPs) nas políticas públicas, apesar de relevante, é ainda escasso na literatura brasileira. O volume organizado por Pires (2011) sobre a efetividade das IPs constitui uma reflexão importante sobre o tema. Em relação ao OP, apenas parte dessa lacuna é preenchida por meio da avaliação dos seus efeitos redistributivos realizada primeiramente por Marquetti (2003) e, depois, num livro organizado pelo mesmo autor, em coautoria com Campos e Pires (2008) que reúne outras experiências de avaliação similares, dentre outros.

instrumentos de políticas públicas no contexto do desastre socioambiental no Espírito Santo. Trata-se da junção de praticamente duas agendas de pesquisa: 1. Instituições Participativas; e 2. Mudança Institucional; procurando relações analíticas especialmente da última sobre a primeira. Isso não é uma novidade no debate sobre IPs, como já citado, que vem sofrendo deslocamentos importantes ao longo das últimas décadas, que foram absorvidas e cultivadas no debate brasileiro em diversas gerações de estudos que se distinguem, entre outras especificidades, pela crescente importância do papel das instituições e atores políticos entre seus elementos explicativos.

O foco de análise inicial foram as tomadas de decisões em instituições participativas, a saber: nos comitês de bacia do rio Doce e nos conselhos de políticas públicas num contexto de “conjuntura crítica” marcado pelo desastre socioambiental do Rio Doce. Não obstante, a inclusão da palavra Rio Doce no rol de palavras chaves associadas aos conselhos, conforme será melhor detalhada a seguir, nos levou a um novo conjunto de instrumentos que foram criados a partir do contexto de “conjuntura crítica” estabelecido pelo desastre, os quais passaram a ser objeto desta análise.

Neste estudo, replicou-se a mesma estratégia metodológica adotada em Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) que foca na produção decisória dos conselhos (outputs) e permite diagnosticar o que os conselhos estão fazendo e quando o fazem, ou seja, que decisões tomam e em que momento de seu ciclo de vida (p. 611). Os municípios de Linhares e Colatina foram escolhidos por constituírem, juntamente com Baixo Guandú, os primeiros municípios capixabas a serem reconhecidos como atingidos diretamente pelos rejeitos de lama⁸.

Para a observação da atividade decisória dos conselhos dos municípios de Linhares e Colatina foi utilizada como unidade de observação os atos administrativos emitidos por eles e publicados no Diário Oficial dos municípios no período entre 05/11/2015 e 05/11/2016⁹. A delimitação do período estudado equivaleu ao período de um ano imediatamente após o desastre¹⁰. Os dados foram coletados e organizados em arquivo Excel, seguindo a mesma metodologia do artigo citado, ou seja, por meio da procura nos arquivos digitalizados dos seguintes termos: conselho, resolução, orçamento participativo, governança participativa e

⁸ O município de Baixo Guandú foi acrescido aos casos que já estão sendo pesquisados, mas ainda não foi contemplado neste artigo.

⁹ Inicialmente utilizamos a publicação oficial do estado, disponível no sítio: http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial

¹⁰ Restringiu-se a este período, para os propósitos deste artigo, devido ao tempo de coleta e sistematização dos dados. No entanto, esta proposta faz parte de uma pesquisa mais ampla que está levantando os dados de um período maior, ou seja, três anos antes e depois do desastre.

participação social, acrescidos, para o propósito desta análise, dos seguintes termos: Comitês de Bacias e Rio Doce¹¹.

Após o levantamento de dados programado para os dois municípios, observou-se que no caso de Colatina as publicações se restringiam aos desdobramentos da Lei 8.666/1993, que dispõe sobre as normas e os contratos da administração pública, especialmente as licitações e seus desdobramentos (pregões eletrônicos, etc.). As publicações referentes aos demais atos oficiais estão disponíveis a partir de 01/01/2015 no sítio do Diário Municipal, conforme Lei No. 6.903/2014¹². Portanto, as informações referentes ao município de Colatina estão sendo coletadas novamente e não serão apresentadas neste artigo que se restringiu ao caso do município de Linhares, assim como as outras arenas (Executivo, Legislativo, Judiciário representado pela Procuradoria Geral do Estado e Defensoria do Estado) e esferas de governo que aparecem nos documentos analisados (municipal e estadual).

O município de Linhares tem uma população estimada de 169.048 pessoas, em 2017, segundo o IBGE, e conta com 15 conselhos¹³, dos quais 4 foram criados antes do ano 2000 e os demais após esse ano. É importante ressaltar que, no ano de 2012, foi citada a não existência de Plano de Contingência ou Emergência para casos de desastres ambientais, dentro do Conselho de Meio ambiente. Com relação à efetividade desses Conselhos, verificou-se a quantidade de reuniões que os mesmos realizaram no ano de 2014. O Conselho de Alimentação Escolar não realizou nenhum encontro anual, mas os demais Conselhos realizaram pelo menos 5 encontros ao longo do ano.

Ao analisar o conjunto da produção decisória após o desastre, por meio dos Diários Oficiais, constatou-se que não foi possível tecer conclusões substantivas sobre a produção decisória dos conselhos no município de Linhares, uma vez que encontramos apenas três resoluções referentes a produção decisória dos conselhos, que podem ser visualizadas no Quadro 1, além de uma resolução da AGERH que cita um dos Comitês de Bacias (que poderá ser visualizada mais adiante no Quadro 2) e 04 publicações referentes aos calendários de reuniões do CONDEMA, entre os 50 atos oficiais levantados a partir da busca de palavras

¹¹ Essas informações estão sendo coletadas pela bolsista do projeto de IC Raquel Saraiva Christo, a quem agradeço pelo trabalho, sob supervisão de uma das autoras (LAMS).

¹² Antes disso, o órgão oficial da Prefeitura Municipal de Colatina era o jornal "O Colatinense". Atualmente o Diário Oficial faz parte de uma publicação conjunta da AMUNES – Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo, disponível no sítio www.diariomunicipales.org.br e executado por CIGA: Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal.

¹³ São eles: Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Segurança Pública, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Direitos do Idoso, Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Direitos da Mulher, Conselho Municipal de Educação, Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Segurança Alimentar.

chaves realizada sistematicamente no período em questão. No caso de Colatina, conforme já mencionado, verificou-se que as publicações municipais são realizadas num diário oficial próprio, o qual se transforma em um consórcio a partir de 2015 que abrange outros municípios. Mas no de Linhares, ainda estamos em processo de consulta aos órgãos locais e conferência com outras fontes de dados. Neste período, embora relativamente curto, além do rompimento da barragem que marca uma situação atípica, ocorreu um fato importante que foram as eleições municipais (onde o partido que governava PDT perdeu para o PMDB que retomou o poder), o que pode permitir possíveis variações nos padrões decisórios que somente serão verificados quando comparado com outros períodos.

Quadro 1: Síntese das resoluções dos conselhos

Nº.	Data	Resolução	Descrição	âmbito	Tipo
01	01/12/15	Nº 002/2015 COMDEMA	Aprova o Regimento de Uso do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente - FUMDEMA, e dá outras providências.	Municipal	Regulação
02	03/06/2016	Decreto Nº. 697/2016	Dispõe sobre nomeação dos membros que irão compor o Conselho Municipal de Cultura – COMCULT.	Municipal	Regulação/Nomeação
03	7/10/16	Resolução Nº 119/2013/CMS	Aprova a eleição de comissões permanentes do Conselho Municipal de Saúde de Linhares.	Municipal	Deliberação

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas no D.O. do Estado do ES (11/2015 a 11/2016).

Ao analisar o conjunto da produção decisória após o desastre, por meio dos Diários Oficiais, destacam-se um conjunto de instrumentos (Portaria, Decreto, Ato Normativo, Resolução e Lei) produzidos por diferentes instituições e atores estatais (Executivo, legislativo, estadual, municipal, Procuradoria Geral da Justiça, Defensoria pública, etc.) que pode ser visualizado no quadro a seguir¹⁴:

Quadro 2. Síntese dos instrumentos selecionados

Nº.	Data	Instrumento	Descrição	Âmbito	Observações
01	11/11/15	Portaria nº. 8454	Institui a "Força Tarefa Rio Doce" (FTRD) no estado do ES.	PGJ	Formada por promotores de justiça com atribuição ambiental dos municípios capixabas impactados; com a função de propor ações, elaboração de TTACs, notificações, manifestações, etc.
02	16/11/15	Decreto nº. 3896-R	Institui o Comitê Gestor da Crise Ambiental na Bacia do Rio Doce CGCA/Rio Doce, vinculado à Secretaria	Executivo (estadual)	Institui o Comitê com funções gerenciais para atuar em regime de cooperação com outros

¹⁴ Entre os 50 atos oficiais inicialmente coletados, exceto os 03 relativos aos Conselhos e os 04 que somente informam o calendário de reuniões, descartamos do quadro aqueles que se referiam aos temas que não se adequaram aos propósitos da coleta. Exemplo: licitação para locação de espaço físico, contratos, compra de insumos relacionadas em algum grau com algum tipo de conselho, etc.

Nº.	Data	Instrumento	Descrição	Âmbito	Observações
			Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEAMA.		órgãos e entidades da administração pública, com um representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio e um representante do conjunto dos Comitês capixabas.
03	16/11/15	Ato Normativo DPES nº. 003	Institui o Grupo de Trabalho da Defensoria Pública do Estado do ES.	Defensoria Pública (estadual)	Função de prestar assistência jurídica integral e promoção de direitos humanos aos impactados direta e indiretamente.
04	16/11/15	Resolução AGERH 014/2015	Dispõe sobre exceção, autorizando a empresa SAMARCO S.A. a perfurar poço profundo no município de Baixo Guandu e Colatina e dá outras providências	AGERH	Medidas de emergência para abastecimento de água.
05	17/11/15	Resolução AGERH 015/2015	Dispõe sobre a inclusão dos Municípios de Colatina, Pancas e Marilândia na qualidade de municípios em situação extremamente crítico.	AGERH	Municípios em situação crítica quanto ao abastecimento de água.
06	23/11/15	Portaria SEAMA/ IEMA/AGERH nº. 004-R	Declara situação de Emergência Ambiental na região da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, Estado do ES.	SEAMA/ IEMA/ AGERH	Declaração de situação de emergência ambiental nos municípios margeados pelo Rio Doce.
07	23/11/15	Portaria SEAMA/ IEMA/AGERH nº. 16-S	Instituir o Grupo Técnico de Enfrentamento da Crise Ambiental no Rio Doce - GTECAD;	SEAMA/ IEMA/ AGERH	Ligado ao Comitê Gestor da Crise Ambiental na Bacia do Rio Doce - CGCA/Rio Doce, atua em três níveis: I - Nível de Coordenação; II - Nível de Assessoria; III - Nível Técnico.
08	25/11/15	Portaria nº 8.838	Designa o Procurador de Justiça Dr. Alexandre José Guimarães para exercer a função de adjunto nos três municípios no que se refere aos assuntos da tragédia e para colaborar com a FTRD.	PGJ	Nomeação de PG específico para o caso do desastre do Rio Doce.
09	27/11/15	Lei N Nº 3.542	Cria o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil - FUNMPDEC do Município de Linhares, institui o Conselho Gestor, e dá outras providências.	Executivo (municipal)	Criação de fundo e respectivo conselho vinculado, com representantes do Estado e da sociedade civil.
10	30/11/15	Resolução AGERH 017/2015	Dispõe sobre a autorização para a empresa Samarco Mineração S.A a perfurar poços profundos nos municípios de Baixo Guandu e Colatina e dá outras providências	AGERH	Medidas de emergência para abastecimento de água.
11	09/12/15	Resolução AGERH 018/2015	Dispõe sobre a exclusão da bacia do Rio São João Grande das restrições constantes das Resoluções AGERH 005/2015, 006/2015 e 015/2015 visando priorizar a dessedentação humana no contexto do Cenário de Alerta vigente em todas as bacias hidrográficas de rios de domínio do Estado do Espírito Santo e, dá outras providências.	AGERH	Medidas regulatórias voltadas ao abastecimento de água.
12	10/12/15	Resolução AGERH 019/2015	Dispõe sobre a homologação do Acordo de Cooperação Comunitária da Bacia do Rio São José (ACC).	AGERH	Acordo de cooperação Comunitária o qual exclui da vigência da Resolução AGERH 006/2015 a totalidade do município de São Gabriel da Palha.

Nº.	Data	Instrumento	Descrição	Âmbito	Observações
13	04/11/2015	Processo N°. 001084/2015	Dispensa de licitação SAAE.	Executivo/ Autarquia (municipal)	Medidas regulatórias voltadas ao abastecimento de água.
14	19/01/2016	Resolução AGERH 022/2016	Dispõe sobre a quarta prorrogação das Resoluções AGERH 005/2015 e 006/2015, frente ao prolongamento da Escassez Hídrica em rios de domínio do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.	AGERH	Medidas regulatórias voltadas ao abastecimento de água.
15	19/01/2016	Resolução AGERH 023/2016	Dispõe sobre a exclusão da bacia hidrográfica do Rio Pancas do quadro de locais de situação extremamente crítica, alterando o Quadro que compõe o Anexo Único da Resolução AGERH N° 006/2015.	AGERH	Medidas regulatórias voltadas ao abastecimento de água.
16	26/01/16	Processo Dispensa de licitação	Contratação de empresa especializada em caráter (Art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), para a realização de serviço de desmobilização e mobilização para novo local, com readequação da Tomada de Água, em virtude do desastre ocorrido.	Executivo/ Autarquia (municipal)	Medidas regulatórias (dispensa de licitação) voltadas ao abastecimento de água.
17	18/02/2016	Lei N°.3568/2016	Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de recuperação das margens do Rio Doce, Rio Pequeno e demais rios deste município, com espécies arbóreas e recuperação das matas ciliares como compensação ambiental, e dá outras providências	Legislativo (municipal)	Criação de Legislação municipal visando recuperação das margens do Rio Doce.
18	15/03/2016	Processo N°: 1418/2016	Ratificação referente a dispensa de licitação para fornecer marmitex destinado a atender desabrigados sucedidas de desastres naturais no Município (nível do Rio Doce ultrapassou a cota de inundação), pelo período de 07 (sete) dias, no valor estimado de R\$ 14.820,00 (quatorze mil, oitocentos e vinte reais).	Executivo (municipal)	Medidas regulatórias (dispensa de licitação) voltadas ao atendimento aos desabrigados.
19	08/04/2016	Resolução N°.001/2016	Instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito constituída através da Resolução nº.003/2015 datada de 21 de outubro de 2015 para apurar fatos relacionados ao canal de transposição das águas do Rio Doce para o Município de Aracruz-ES.	Legislativo (municipal)	Instaura CPI Legislativo ligada ao Rio Doce.
20	02/06/2016	Resolução AGERH 034/2016	Dispõe sobre a inclusão de municípios no quadro do anexo único da Resolução AGERH 006/15; homologa acordos de cooperação comunitária e suspende o acordo de cooperação comunitária dos municípios de Águia e São Gabriel da Palha.	AGERH	Mudanças nos acordos de cooperação comunitária (regulação).
21	09/06/2016	Resolução nº 003 /2016	Fica constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito, com objetivo de investigar fatos relevantes à apuração da má gestão administrativa e financeira do SAAE.	Legislativo (municipal)	Instaura CPI da gestão do SAAE.
22	22/06/2016	Resolução nº 004/2016	Dispõe sobre a composição da CPI do SAAE.	Legislativo (municipal)	CPI da gestão do SAAE.
23	01/07/2016	Resolução N° 005/2016	Dispõe sobre a composição da CPI do SAAE.	Legislativo (municipal)	CPI da gestão do SAAE.
24	07/07/2016	Resolução N° 006/2016	Dispõe sobre a composição da CPI do SAAE.	Legislativo (municipal)	CPI da gestão do SAAE.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas no D.O. do Estado do ES (11/2015 a 11/2016).

Embora a pesquisa seja muito inicial foi possível mapear alguns importantes padrões de relação emergentes no contexto do desastre ambiental no Rio Doce tendo em vista a produção de instrumentos de políticas públicas orientados pelos interesses e aspirações dos

atores envolvidos nas disputas contenciosas (HALPERN, LE GALÈS, 2011; LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

O conceito de instrumento utilizado é o da sociologia da ação pública francesa e é definido como um dispositivo tanto técnico como social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários das políticas e que, portanto, guarda “relações de poder e questões de legitimidade, politização ou dinâmicas de despolitização” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p. 04, tradução livre apud ZORZAL, CAYRES, SOUZA, 2017, p. 03).

Os padrões de relação encontrados foram inspirados na tipologia desenvolvida por Lascoumes e Le Gales (2007) e adaptados ao contexto estudado¹⁵, conforme melhor explicitado no quadro a seguir:

Quadro 3. Modelo de análise dos instrumentos de políticas públicas

Níveis de análise*	Descrição dos mecanismos	Tipologia (instrumentos)
Instrumento	Função de mobilização de distintos recursos organizacionais por autoridades públicas em diferentes níveis (municipal e estadual).	<p>Representativo (Executivo, legislativo, sistema de justiça e sociedade civil)</p> <p>Regulatório (Executivo e legislativo)</p> <p>Fiscalizatório (Executivo e legislativo)</p>
Relação política	As relações entre o Estado, a sociedade e os mecanismos competitivos (mercado).	
Legitimidade	Tipos: interesses dos representantes eleitos, benefícios para a sociedade em geral (negociados ou não democraticamente), critérios técnicos de eficiência econômica ou de <i>accountability</i> e a pressão de mecanismos de mercado.	

Fonte: Elaboração própria a partir dos níveis de análise propostos Lascoumes e Le Gales (2007, p. 12)* adaptados para o caso estudado.

Conforme visualizado no quadro anterior, os instrumentos analisados se enquadram em um ou mais dos três diferentes tipos: 1. Representativos; 2. Regulatório; e 3. Fiscalizatório, construídos a partir da variação entre os elementos elencados nos seguintes níveis de análise: instrumento, relação política e legitimidade.

Em primeiro lugar destaca-se o aparecimento de novas instituições que mobilizam diferentes recursos organizacionais (gestão, técnico, financeiro e participativo) em diferentes arenas: Executivo, legislativo, sistema de justiça e distintas esferas: estadual e municipal, com variados tipos de relações políticas e graus de legitimidade.

¹⁵ Os autores definem instrumento como uma tecnologia de governo que varia de acordo com seus vários formatos e distinguem cinco principais modelos de análise. Essa tipologia parte de um modelo desenvolvido por Hood, baseado na mobilização de recursos por autoridades públicas, e avança incorporando tipos de relações políticas e tipos de legitimidade que tais relações pressupõem (LASCOUMES, LE GALES, 2007, p. 12).

Estamos chamando de instrumentos representativos as novas e variadas formas de representação instituídas por diferentes atores políticos tanto no âmbito estadual quanto municipal, tais como: 1. a Força Tarefa Rio Doce (FTRD) representando o Ministério Público, através dos promotores de justiça com atribuição ambiental dos municípios capixabas atingidos, e intermediando as relações entre o Estado, a população atingida e as empresas responsáveis; 2. o Comitê Gestor da Crise Ambiental da Bacia do Rio Doce (CGCA/Rio Doce) formados por representantes do Executivo e um representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce e um do conjunto dos Comitês capixabas, tem funções gerenciais para intermediar as relações em regime de cooperação com outros órgãos e entidades da administração pública; 3. O Grupo de Trabalho da Defensoria do Estado do ES: com representantes deste órgão com função de intermediar os interesses dos atingidos direta e indiretamente pelo desastre através da assistência jurídica integral e promoção dos direitos humanos; 4. o Grupo Técnico de Enfrentamento da Crise Ambiental no Rio Doce (GTECAD): ligado ao CGCA/Rio Doce, com atribuições técnicas em três níveis: coordenação, Assessoria e técnico; e 5. o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil vinculado ao FUNMPDEC – Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil, composto por cinco membros, sendo o presidente indicado pelo Chefe do Poder Executivo, 02 (dois) escolhidos dentre os membros que compõem a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC e 02 (dois) indicados pela sociedade civil organizada.

O grupo de instrumentos regulatórios compreende especialmente o conjunto de medidas de emergência tomadas para abastecimento de água, assim como novos acordos e legislações que foram produzidas em detrimento do desastre. Podemos citar, entre as várias iniciativas dos diversos órgãos e entes considerados, as Portarias SEAMA/IEMA/AGERH N^o 004-R e 16-S que declaram situação crítica quanto ao abastecimento de água e situação de emergência ambiental nos municípios margeados pelo Rio Doce, que terão impacto por exemplo em outras resoluções (autorizando a empresa Samarco S.A. a perfurar poços nos municípios atingidos) e alterações de normas como a dispensa de licitação para medidas voltada ao abastecimento de água e a assistência a população desabrigada. A criação do Programa Municipal de Recuperação das margens do Rio Doce, Rio Pequeno e demais Rios (PMRM- Rio Doce e outros), por exemplo, que constitui uma iniciativa do legislativo municipal visando recuperação das margens do Rio Doce. E, por último, a criação do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil, pelo Executivo Municipal, administrado por um Conselho Gestor, visando captar, controlar e aplicar recursos financeiros, de modo a garantir a execução de ações de prevenção e preparação em áreas de risco de desastres, de reposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres.

Por fim, os instrumentos de fiscalização abarcam as medidas do legislativo municipal (instauração de CPIs), além do o conselho gestor criado pelo Executivo vinculado ao FUNMPDEC que também pode se enquadrar aqui.

Nota-se que esses instrumentos levantados são mecanismos que está orientando as relações entre o governo, a sociedade civil e os interesses de mercado, representados pelas empresas envolvidas no desastre, por meio de dispositivos de representação que incluem mais componentes técnicos do que componentes sociais. Em outras palavras, esses instrumentos revelam as diferentes capacidades de ação dos atores políticos institucionalizados e organizam as relações de poder de um determinado modo.

No entanto, ainda é preciso levantar os desdobramentos dessas instituições e os potenciais conflitos entre os atores que as ocupam para entender tanto a escolha desses instrumentos em detrimento de outros quanto os potenciais efeitos nos atores envolvidos independentemente dos seus objetivos. O próximo passo dessa pesquisa vai focar nas redes de relações estabelecidas entre essas instituições, os atores que as ocupam, assim como os partidos políticos e a sua composição de forças no Executivo e Legislativo para desvendar algumas dessas questões.

2. Mobilizações sociais no contexto do desastre no Rio Doce: protestos, fóruns e audiências públicas

O rompimento da barragem de contenção de rejeitos de mineração de Fundão, no distrito de Bento Rodrigues, Mariana (MG), no dia 05 de novembro de 2015, das empresas mineradoras Samarco/Vale/BHP, provocou o maior desastre socioambiental do país, despejando milhões de metros cúbicos de lama na Bacia Hidrográfica do Rio Doce. A lama percorreu o caminho da calha do Doce até sua Foz no mar, deixando um rastro de destruição nos municípios de Ipatinga, Governador Valadares e Resplendor, em Minas Gerais, Baixo Guandú, Colatina e Linhares, no Espírito Santo. No território capixaba adentrou ao mar, atingindo o Oceano Atlântico através da Foz Norte e da Foz Sul do rio Doce, na localidade de Barra Seca e nos municípios de São Mateus e Aracruz. A Figura 1 apresenta a cronologia do desastre e o percurso da lama de rejeitos, de Minas Gerais ao Espírito Santo.

O desastre socioambiental foiçou vidas e destruiu o meio ambiente e ecossistemas associados. Dentre os humanos atingiu sobretudo as populações mais vulneráveis, inviabilizando a subsistência das famílias de ribeirinhos e de pescadores que retiravam seu sustento do rio e do mar, em algumas áreas, de comunidades tradicionais de indígenas e quilombolas, além de outros territórios rurais e de segmentos econômicos nas cidades,

atingindo todos os moradores, ainda que em intensidade variada. O desastre transformou seus modos de vida, de trabalho e de organização social, com consequências irreparáveis à memória do lugar, às transmissões de aprendizados entre gerações, ao sentimento de pertencimento e de vínculo social. Negou às populações atingidas os direitos de cidadania e os direitos humanos à dignidade da pessoa humana. Nesta negação de direitos, as desigualdades de raça, de gênero e social são reproduzidas nos diferentes lugares e tempos do desastre, aprofundando as afetações sobretudo das comunidades tradicionais, das mulheres e dos socialmente vulneráveis.¹⁶

Neste trabalho, demonstramos que o desastre produziu mudanças nas formas de ação coletiva e mobilização social através da emergência de novos movimentos sociais, coletivos, ativistas e formatos de organização popular. As trajetórias de lutas sociais se desenvolveram nos territórios, mobilizando atingidos, atores sociais e instituições apoiadoras em prol da reparação dos danos sociais, humanos e ambientais e da reconstrução dos modos de vida das populações afetadas. As lutas sociais se estabeleceram em face de um diagnóstico duplo: de um lado, as percepções individuais e coletivas dos impactos ambientais, sociais, econômicos, culturais e simbólicos decorrentes do “desastre-crime”, assim denominado pelos atores mobilizados; de outro, a flagrante inação dos governos municipais e estaduais e a autorregulação das consequências do desastre pelas empresas responsabilizadas pelo crime. Diante da injustiça ambiental e social assim enquadrada, atingidos, atores e organizações mobilizadas reivindicaram e propuseram reparações judiciais e políticas de reconstrução que remetem aos setores de assistência social, saneamento, saúde, segurança alimentar, meio ambiente, desenvolvimento econômico e direitos humanos, bem como reivindicam a participação dos atingidos nas decisões públicas. Suas motivações para as lutas sociais são múltiplas, desde o sentimento de injustiça pelas perdas humanas, materiais, culturais e simbólicas até as oportunidades de reconhecimento e reparação dos direitos e de reestruturação dos modos de vida e de organização social, as últimas expressas no “efeito demonstração” dos resultados da ação coletiva convertidas em conquistas concretas.

Os grupos sociais mobilizados em prol do reconhecimento dos atingidos e da recuperação do meio ambiente afetado são compostos por atores, associações, organizações e movimentos sociais, seja preexistente seja emergente após o desastre socioambiental. Dos segmentos

¹⁶ No Espírito Santo, estudos dos efeitos sociais do rompimento da barragem apontam para um processo de mudança social nos municípios afetados, com transformações nos modos de trabalho, na convivência familiar e social e nas formas de organização da vida comunitária. Efeitos socioambientais decorrentes do desastre são apontados, como alterações da percepção dos moradores sobre o ambiente e a emergência da percepção de risco à subsistência e à segurança alimentar das comunidades. Os estudos demonstram que as afetações incluem comunidades urbanas e rurais, agricultores, ribeirinhos, pescadores, indígenas e quilombolas que viviam do rio e com o rio. (LEONARDO et. al., 2017; LOSEKANN, 2015; FERREIRA, 2016).

previamente existentes nos territórios observam-se diversas associações civis (pescadores, moradores, artesãos, culturais, esportivas), movimentos sociais (direitos humanos, ambientalistas e agrícolas como MPA e MST), sindicatos (trabalhadores rurais, bancários, comerciários, industriais, servidores públicos) e associações religiosas (CJP, Cáritas, pastorais, entre outras). Formas institucionalizadas de participação também são existentes nos municípios atingidos, como orçamento participativo, conselhos gestores, conferências de políticas setoriais e comitês de bacia hidrográfica, embora essas apresentem poucas iniciativas relativas ao desastre.

No contexto do desastre, novos atores, fóruns, movimentos sociais e novos formatos de organização e mobilização emergiram. O rompimento da barragem e a chegada da lama de rejeitos no território capixaba impulsionaram a criação de fóruns da sociedade civil, em nível estadual e local, a exemplo do Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce, Fórum SOS Rio Doce, Fórum Foz Norte e Fórum Foz Sul. O Fórum Capixaba¹⁷ surgiu com o objetivo de monitorar as ações de responsabilização da empresa causadora do desastre, cobrar a adoção de medidas reparatórias dos impactos ambientais e humanos, cobrar a adoção de medidas para prevenção de novos desastres, e promover a articulação entre movimentos, organizações sociais e atingidos a fim de tornar pública a causa. O Fórum Capixaba foi criado por organizações do movimento estadual de direitos humanos, do movimento nacional de direitos humanos e pela Comissão Justiça e Paz (CJP) da Igreja Católica, congregando diversas organizações e entidade civis.¹⁸ A análise destaca o Fórum Capixaba como um espaço de articulação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, e mobilização dos atingidos, e de denúncias do desastre, em nível nacional e internacional. A estratégia de articulação do Fórum Capixaba com os atingidos levou à sua descentralização e à criação de Fóruns Locais nas áreas afetadas no Espírito Santo. Sua dinâmica organizacional é caracteriza por coordenação ampliada, composta por comissões especializadas, grupos de trabalho temáticos¹⁹ e plenárias gerais, além dos fóruns locais. Atualmente possui uma rotina de reuniões mensal, tendo sido a frequência semanal no primeiro ano do desastre, período que contabilizou 49 reuniões (nov. 2015 a dez. 2016). Em sua estrutura de organização, são

¹⁷ Fundado no dia 16 de novembro de 2015, em Vitória-ES, por meio de manifesto denominado “Manifesto de Criação do Fórum Capixaba de Entidades em Defesa do Rio Doce”, assinado por 72 organizações sociais, atualmente com 58 entidades participantes.

¹⁸ No seu manifesto reuniu diversos setores sociais, sendo: movimento estadual e nacional de direitos humanos, conselho estadual de direitos humanos, conselho de segurança alimentar e nutricional, conselhos das Igrejas Cristãs, conselhos, comissões e pastorais da Igreja Católica, Cáritas, fórum estadual da juventude negra, Ordem dos Advogados do Brasil, movimento estadual e municipais de mulheres e de mulheres negras, união geral e central única dos trabalhadores, sindicatos trabalhistas, transparência capixaba, movimento de pequenos agricultores, movimento dos trabalhadores sem terra, federação das associações e movimentos populares, dentre outros.

¹⁹ São quatro as comissões permanentes: comissão de articulação, comissão de documentação, comunicação de comunicação e comissão de mobilização. Ao passo que os grupos de trabalho são temporários e formados espontaneamente.

quatro os fóruns locais estabelecidos: Fórum SOS Rio Doce que abrange os atingidos dos municípios de Colatina e Baixo Guandu, Fórum Foz Norte que congrega as localidades da foz norte do Doce e o município de São Mateus, e o Fórum Foz Sul que abrange localidades da foz sul e município de Aracruz.

Os repertórios de ação coletiva do Fórum consistem na realização de passeatas, marchas, atos públicos, audiências públicas, e formalização de denúncias às autoridades, incluso às organizações internacionais de direitos humanos como OEA e ONU. Estas ações de contestação são orientadas pelos enquadramentos interpretativos dos ativistas e dos atingidos mobilizados, ou seja, suas percepções dos impactos socioambientais, das causas e dos oponentes, das pautas de reivindicação e proposições, sintetizadas no frame desastre-crime. As ações de internacionalização da causa ambiental e humanitária foram forjadas no mês subsequente ao desastre, em 03 de dezembro de 2015, quando o Fórum impetrou denúncia à ONU em Carta apelando pela investigação independente do desastre. O Fórum apresentou nova denúncia aos organismos internacionais de direitos humanos, em 01 de abril de 2016, na Organização dos Estados Americanos (OEA), com pronunciamento de ativista de direitos humanos em Washington, contextualizando a mineração no país, enfatizando a dimensão do desastre e de seus impactos ambientais e humanos, e denunciando o modelo de gestão do desastre das empresas responsabilizadas. Concomitante a denúncia à OEA, foi realizado um ato público denominado “Dia 1º de Abril: dia das mentiras da Samarco”, em frente a sede do governo estadual, em Vitória. Logo depois, o Fórum promoveu a primeira Audiência Pública voltada à dar voz aos atingidos do estado, até então invisibilizados e inaudíveis, em 29 de junho de 2016, organizada com a CIPE da ALES (Assembleia Legislativa). Em 07 de setembro de 2016, o Fórum organizou com a Arquidiocese da Igreja Católica de Vitória a passeata “Grito dos Excluídos: a vida em primeiro lugar”, evento que inseriu o tema do desastre da Samarco no calendário da Igreja com caminhada e ato público anual. A marcha reuniu 5 mil pessoas nas ruas e foi performatizada simbolicamente com um tecido marrom de 500 metros e peixes de papel, representando a tragédia ambiental no rio Doce. Em evento seguinte, o protesto intitulado “Manifestação em defesa do rio Doce” abalizou o primeiro aniversário do desastre, em 05 de novembro de 2016, repetido nos aniversários seguintes acompanhado de seminários com depoimentos dos atingidos e audiências públicas com autoridades. Por fim, no mesmo mês o Fórum junto com a Diocese de Colatina realizou um encontro com o presidente nacional da OAB. Um ano depois, em 28 de novembro de 2017, uma atingida do município de Baixo Guandu, ativista do Fórum e do Movimento de Atingidos por Barragens expressa seu depoimento no Conselho de Direitos Humanos da ONU, compondo a denúncia formalizada pela Conectas Direitos Humanos.

É mister ressaltar que o repertório de ação coletiva e performance do Fórum Capixaba e os respectivos fóruns locais se desenvolveram no contexto estadual de atuação de um dos movimentos sociais mais expressivos na luta pelos atingidos por barragens, a saber, o MAB (Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens), o qual se integrou a coordenação do Fórum. O MAB emergiu no território capixaba logo após o rompimento da barragem de Fundão e a chegada da lama no estado, em novembro de 2015. Com ações iniciadas em Colatina através do apoio da estrutura de organização nacional do movimento e de ativistas de outros estados que passaram a residir no estado, o MAB logo expandiu suas ações para outros territórios no Espírito Santo, ao longo da calha e foz do Doce, construindo grupos de base em torno das identidades de atingido e formando novos ativistas. O MAB foi o principal responsável pela criação das novas Comissões de Atingidos nos municípios e territórios afetados, com o apoio do Fórum Capixaba e ratificadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública Estadual (DPE).

Por outro lado, cabe igualmente destacar que as iniciativas de mobilização e de articulação entre os atores sociais na promoção de ações comuns em prol dos atingidos consideram não somente os movimentos, fóruns e ativistas emergentes, mas integra também as associações civis, religiosas e movimentos sociais preexistentes no estado, como o movimento de direitos humanos (MEDH, MNDH, CDDH, CEDH), movimento de trabalhadores rurais (MPA, MST) e ONGs ambientalistas, além dos segmentos da Igreja Católica (CJP, Cáritas e Pastorais) e associações de pescadores e de moradores. Por sua vez, nas ações articuladas em nível nacional e internacional as ONGs de direitos humanos com atuação multiescalar como a Justiça Global e a Conectas Direitos Humanos são ativadas, particularmente nas estratégias de nacionalização e internacionalização da causa. Neste propósito, partes do Estado apoiadoras da causa dos atingidos também são articuladas para garantia das reparações, sobretudo o sistema de justiça através da DPE e do MPF.

As ações de mobilização pública dos atingidos, movimentos sociais e organizações apoiadoras também envolveram outros eventos e atores. Os protestos iniciaram-se com o percurso da lama pela calha do Rio Doce até sua chegada na Foz, num momento de incertezas e sofrimento humano, acompanhado de indignação e resistências. Os protestos públicos marcaram aquele Novembro com dezenas de episódios noticiados pela mídia. Os índios Krenak bloquearam a ferrovia Vitória-Minas com a ocupação dos trilhos, após a chegada da lama em Resplendor (MG), consagrando um longo período de lutas sociais. No Espírito Santo, atores coletivos, ativistas e movimentos ambientalistas realizaram o resgate de peixes do rio Doce na denominada “Operação Arca de Noé”, em cidades na rota da lama (Colatina e Linhares), ainda não atingidas. Se seguiram as dramatizações da tragédia em ações performáticas de coletivos e ativistas, as marchas, caminhadas, passeatas e carreatas,

os bloqueios, barricadas e ocupações de ferrovias, rodovias e pontes, seja nos municípios sede da Vale do Rio Doce e do governo Estadual seja nos municípios capixaba diretamente atingidos. Estes repertórios de ação coletiva acionados pelos movimentos, ativistas e organizações combinaram formas tradicionais de ação com performances inovadoras que carregam e transmitem seus significados e sentidos atribuídos pelos sujeitos mobilizados e pelos atingidos. Ademais, o ativismo digital no Facebook e Twitter marcou o momento, com a construção de redes de solidariedade em campanhas de abastecimento e de redes de contestação às empresas e governos responsabilizados pelo desastre.

Assim, a emergência de novos ativistas, coletivos e novas formas de mobilização, inclusive de ativismo nas redes digitais, têm sido verificadas neste contexto de desastre. A performance dos atores, organizações e movimentos, suas interpretações e inovações no repertório de ação coletiva vão se modificando ao longo do tempo, estando em constante reconfiguração e ressignificação.

As iniciativas de organização popular dos atingidos em ações coletivas voltadas às reivindicações e às proposituras, são acompanhadas da construção coletiva das identidades de atingido. Em especial, a formação de grupos de base pelos atingidos constituiu uma estratégia de organização popular, consubstanciada na criação de fóruns locais, comissões de atingidos, grupos de trabalho e comitês de deliberação, conforme demonstrado. Neste propósito de organização das bases populares, as organizações de movimentos sociais historicamente estabelecidas em nível nacional e estadual, com trajetórias de atuação na formação política de novas coletividades e grupos sociais e na articulação de redes de movimentos assumiram um papel fundamental como “incubadoras” para o movimento social contencioso (CARLOS, 2018). O Movimento Estadual de Direitos Humanos no Espírito Santo (MEDH)²⁰, em conjunto com o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e segmentos da Igreja Católica²¹, e o Movimento Nacional de Atingidos por Barragens (MAB) desempenharam esta função de incubadoras, indo além do papel de aliados, porque agiram na formação organizacional e identitária dos ativistas e atingidos mobilizados.

Aos protestos se somaram as audiências públicas protagonizadas por atingidos, nos diversos municípios afetados e na capital, além das ações impetradas no Judiciário, como a Ação Cível Pública pelo MPF que criminaliza as mineradoras responsabilizadas pelo desastre socioambiental²². Neste contexto do desastre, observa-se um uso renovado das Audiências

²⁰ No Espírito Santo, o Movimento Estadual de Direitos Humanos é formado pelo CDDH-Serra, CEDH, CADH e organizações da Igreja Católica como CJP, Cáritas e Pastorais (CARLOS, 2015 e 2014).

²¹ No contexto do desastre, destaca-se da Igreja Católica as ações de mobilização e de organização popular da Arquidiocese de Vitória através da CJP, Caritas e CPT, e da Diocese de Colatina através das Pastorais e Caritas.

²² Para uma análise das ações judiciais do desastre do Rio Doce, vide: DORNELAS et. alli (2016).

Públicas enquanto uma esfera pública de vocalização dos atingidos e de articulação dos atores, especialmente quando são protagonizadas por atingidos e promovidas por organizações mobilizadas na defesa dos direitos humanos e de cidadania destes. Assim, as audiências públicas também podem se constituir como um espaço de inovação e de confrontação, no contexto de conjuntura crítica. Mormente conhecida como esfera institucional limitada à contestação pública, a audiência pública tem se convertido em espaço para vocalização dos atingidos e publicização de sua causa. Sobretudo são promovidas pelo legislativo estadual, pela DPE, pelo MAB e pelo Fórum Capixaba²³. Protagonizadas por atingidos mobilizados, movimentos sociais e associações dos segmentos atingidos, a responsabilização da empresa causadora do desastre e a garantia dos direitos de reparação dos atingidos são as principais motivações ao engajamento dos atores. Em termos organizacionais, a audiência pública possui composição mista (atores estatais e atores da sociedade civil e atingidos) sendo conduzida pelos atores institucionais. A dinâmica de organização evidencia o caráter interativo dessa arena, onde as organizações sociais e atingidos possuem o direito à fala e à argumentação pública. Cabe destacar, no entanto, que enquanto arena de interação socioestatal, nas audiências públicas, o direito à fala, ao depoimento-denúncia e à escuta é desacompanhado de obrigatoriedade de posicionamento das instituições do Estado e autoridades presentes e de decisões vinculantes.

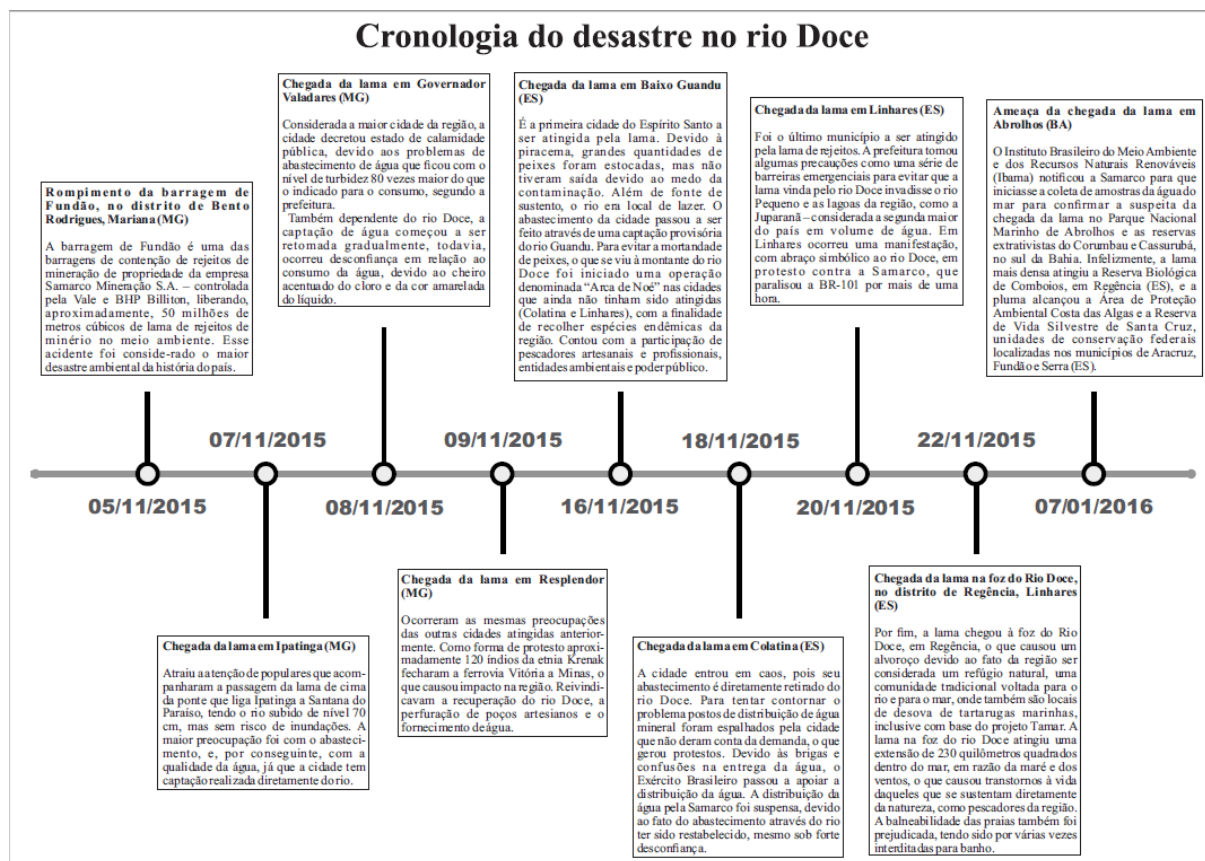
Nestes espaços, o padrão de interação com o Estado é discursivamente conflituoso, onde os movimentos e organizações da sociedade civil se utilizam de repertórios de ação contenciosos e de frames de contestação para expressar suas demandas, proposições e identidades. Em suma, as audiências públicas consistem em uso renovado do formato porque atores sociais ou seus apoiadores têm promovido as mesmas e têm tido espaço para vocalização e expressão. Porém, resta como um espaço sem resolutividade porque o poder de decisão está deslocado do Estado para a Empresa responsabilizada pelo desastre-crime.

Esta análise das formas de mobilização da sociedade civil, seus enquadramentos interpretativos, repertórios de ação coletiva, formas organizacionais e rede de relações sociais, permitem apreender os processos de inovação organizacional no contexto de “conjuntura crítica” do desastre, dada a sua excepcionalidade para a produção de novas oportunidades políticas seja para a sociedade civil seja para o Estado com o qual esta interage. Porém, a despeito das mobilizações sociais e arenas de contestação estabelecidas,

²³ Considerando o período de novembro de 2015 a setembro de 2016 foram realizadas 14 audiências públicas, distribuídas nos municípios de Vitória, Colatina, Baixo Guandu e Linhares, sendo: 57% organizadas pela ALES (Assembleia Legislativa do ES), especificamente CIPE ou Comissão de Meio Ambiente, a primeira delas organizada em conjunto com o Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce; e 43% promovidas pela DPE (Defensoria Pública Estadual); sendo rara a atuação de governos municipais. Outras audiências públicas continuaram sendo organizadas no período subsequente.

as decisões públicas das empresas e autoridades responsabilizadas tardam a se configurarem como políticas públicas complexas, integradas e longínquas no tempo. Em geral, as decisões públicas ainda se situam no plano das medidas emergenciais, muitas das quais firmadas sem a participação dos atingidos e a despeito da sua organização popular.

Figura 1 - Cronologia do desastre socioambiental e percurso da lama no rio Doce



Fonte: Elaboração própria a partir de notícias de jornais (Nupad-UFES, 2016).

À guisa de conclusão

O estudo demonstra, por um lado, a criação de novos instrumentos de políticas públicas na esfera do Estado, por outro, a emergência de novas formas de participação no campo da sociedade civil os quais apontam para processos de mudança institucional e organizacional que não seriam possíveis em outros contextos, dada a excepcionalidade das “conjunturas críticas” para a produção de novas oportunidades seja para o Estado seja para a sociedade civil.

O levantamento sistemático nos Diários Oficiais dos municípios, ainda que em fase exploratória e relativo a período relativamente curto, revelou mudanças importantes nos padrões de relações entre as instituições e os atores estatais. Embora seja cedo para

conclusões substantivas sobre o papel dos conselhos e dos comitês de bacias frente ao desastre, verificou-se que os mesmos emitiram poucas resoluções no período analisado. Por outro lado, o contexto de “conjuntura crítica”, como o desastre em questão, impulsionou mudanças institucionais no Estado através da criação de novos instrumentos de políticas públicas de três diferentes tipos: representativo, regulatório e fiscalizatório; que mobilizaram diferentes recursos organizacionais em múltiplas arenas (executivo, legislativo, sistema de justiça) e nas esferas estadual e municipal.

Por sua vez, no contexto do desastre socioambiental no Rio Doce no Espírito Santo emergiu um “ciclo de protestos” (TARROW, 1997) em prol das populações atingidas, caracterizado pelo uso de repertórios de ação coletiva inovadores e performáticos, cujas ações contestatórias e de mobilização pública foram desenvolvidas por movimentos sociais, organizações civis, ativistas, fóruns da sociedade civil e apoiadores da causa. A análise buscou o aprofundamento sobre as formas de ação coletiva contestatórias com base no exame dos repertórios de ação coletiva, dos enquadramentos interpretativos e dos padrões de interação de duas modalidades emergentes – os fóruns da sociedade civil e as audiências públicas. Seja nas mobilizações públicas seja nos fóruns da sociedade civil seja nas audiências públicas o papel de movimentos sociais preexistentes e de emergentes foi fundamental na criação de novos formatos de organização. Alguns deles funcionaram como “incubadoras” para o movimento contencioso, agindo na sua formação organizacional e identitária. Ademais, influenciando na adoção do repertório “modular” de nacionalização e internacionalização da causa através da articulação de redes de ativismo interfronteiriça. Caberá a estudos futuros investigar a capacidade de influência e produção de efeitos políticos destes nas decisões públicas, ainda que impactos biográficos e culturais já possam ser elencados.

Resta saber os desdobramentos dessas novas instituições e os potenciais conflitos entre os atores que as ocupam, assim como se elas vão permanecer ou não. Se partimos do pressuposto da mútua constituição nas relações entre o Estado e a sociedade civil e observamos mudanças organizacionais nos atores sociais e institucionais nos atores políticos, a questão que se coloca é em que medida as mudanças no Estado impactam nas mudanças na sociedade civil e vice-versa.

Nota-se uma movimentação tanto dos atores sociais, quanto dos atores políticos que instituíram novos instrumentos de políticas públicas após o desastre que orientam as relações entre o governo, a sociedade civil e os interesses de mercado, representados pelas empresas envolvidas, conquanto os novos dispositivos de representação incluam mais componentes técnicos do que componentes sociais.

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2014), Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, 57, 2, p. 325-57.
- ACSELRAD, H. (2004) **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll.
- AVRITZER, L. (2009), **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. (2000), Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. **Annual Review of Sociology**, 26, p. 611-639.
- CARLOS, E. (2018), Construindo encaixes institucionais e domínios de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. **Anais do XXXVI Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino Americanos (LASA)**, Barcelona-Espanha, Mai.
- CARLOS, E. (2015), **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015b.
- CARLOS, E. (2014), Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos. **Opinião Pública**, 20 (3): 450-479.
- CARLOS, E.; GOMES, P.A. (2016), **Relatório Final do Subprojeto: Interações entre movimentos sociais e Estado no contexto das violações de direitos humanos na Bacia do Rio Doce**. Universidade Federal do Espírito Santo, Programa Institucional de Iniciação Científica. Vitória: NUPAD, UFES, Mimeo.
- CARLOS, E.; MALINI, F.; MALINI, M.; SILVA, S. M.; PARIS, R. (2016), **Relato Rio Doce: sociedade civil, protestos e ciberativismo nas redes sociais**. Mimeo.
- CARLOS, E.; MARTINS, L.P. (2016), **Relatório Final do Subprojeto: Os movimentos sociais e a tragédia no Rio Doce: estudo de caso do Fórum Capixaba em Defesa da Bacia do Rio Doce**. Universidade Federal do Espírito Santo, Programa Institucional de Iniciação Científica. Mimeo.
- DIANI, M; BISON, I. (2010), Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 3, p. 219-250.
- DORNELAS, R.S.; LIMA, L.B.; ZANOTELLI, A.G.C.; AMARAL, J.P.P; CASTRO, J.S.; DIAS, T. (2016). Ações Civas Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta no caso do desastre ambiental da Samarco: considerações a partir do Observatório de Ações Judiciais. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Orgs.) **Desastre no vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Rio de Janeiro: Folio digital: Letra e imagem.
- FERREIRA, S. (2016) Marcas da colonialidade do poder no conflito entre a mineradora Samarco, os povos originários e comunidades tradicionais do Rio Doce. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Orgs.) **Desastre no vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Rio de Janeiro: Folio digital: Letra e imagem.
- GURZA LAVALLE, A., VOIGT, J. E SERAFIM, L. (2016), "O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas". **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 3.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. (2015), Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, p. 51-78.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. (2004), Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais, participação e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, p. 343-367.

- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. (2006), Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 49-103.
- GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. I. (2011), A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 95-139.
- GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (2017), Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Texto para Discussão CEM**, Nº 019, São Paulo: CEM, 40p.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. (2011), La construcción política de las sociedades civiles, In: GURZA LAVALLE, A. (org.), **El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional**, México, CIESAS, p. 207-267.
- HALPERN, C.; LE GALÈS, P. (2011), “No Autonomous Public Policy Without ad hoc instruments: a comparative and longitudinal analysis of the European Union's environmental and urban policies”. **Presses de Sciences Po, Revue française de science politique** (English), v. 61, n. 1, p. 43-67.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (2007), “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n.1, p. 1-21.
- LEONARDO, F.; IZOTON, J.; VALIM, H. CREADO, E. TRIGUEIRO, A. SILVA, B. DUARTE, L. SANTANA. N. (2017) **Rompimento da barragem de Fundão (SAMARCO/VALE/BHP BILLITON) e os efeitos do desastre na foz do Rio Doce, distritos de Regência e Povoação, Linhares (ES)**. Relatório de pesquisa. GEPEDES. Vitória: UFES, Abril, Mimeo.
- LOSEKANN, C. (2015) **Impactos socioambientais no Espírito Santo da ruptura da barragem de rejeitos da Samarco**. Relatório preliminar. ORGANON. Vitória: UFES, Nov./Dez. Mimeo.
- MAHONEY, J. THELEN, K. (2010), **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge. Cambridge University Press.
- MARQUETTI, A. (2003), Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 129-156.
- PIRES, R. R. (Org.) (2011), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, v. 7.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. (2008), Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, n. 1, p. 164-178.
- SKOCPOL, T. (1992), **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.
- SOUZA, L.A.M.; CHRISTO, R.S. (2016), **Relatório Final do Subprojeto: Os Impactos da Tragédia Socioambiental do Rio Doce nas políticas públicas do município de Linhares (ES)**. Universidade Federal do Espírito Santo, Programa Institucional de Iniciação Científica. Mimeo.
- SOUZA, L.A.M. (2016), “Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. In: BIB, São Paulo, n. 79, 1º semestre de 2015 (publicada em outubro de 2016), p. 83-103.
- TARROW, S. (1997), **El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política**. Madri: Alianza.
- TILLY, C. (2008), **Regime and repertoire**. Chicago, The University of Chicago Press.

TILLY, C.; TARROW, S. (2007), **Contentious Politics**. Boulder, Colo.: Paradigm Publishers.

VALENCIO, N. (2010) Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro. **Saúde Social**. São Paulo, V.19, n.4, p.748-762.