

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
NÍVEL MESTRADO**

IGOR AMARAL

**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO DO ESPÍRITO SANTO NO CASO
DO DESASTRE DO RIO DOCE**

**São Leopoldo
2020**

IGOR AMARAL

**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO DO ESPÍRITO SANTO NO CASO
DO DESASTRE DO RIO DOCE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS.

Orientadora: Dra. Monika Weronika Dowbor

Co-orientadora: Dra. Roberta Carnelos Resende - Unisinos

A485a

Amaral, Igor.

A atuação do Poder Legislativo do Espírito Santo no caso do desastre do Rio Doce / Igor Amaral. – 2020.

101 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2020.

“Orientadora: Dra. Monika Weronika Dowbor

Co-orientadora: Dra. Roberta Carnelos Resende - Unisinos.”

1. Comportamento legislativo. 2. Financiamento de Campanha. 3. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 4. Desastre de Mariana. 5. Samarco. I. Título.

CDU 342.52

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Amanda Schuster – CRB 10/2517)

IGOR AMARAL

**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO DO ESPÍRITO SANTO NO CASO
DO DESASTRE DO RIO DOCE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Aprovado em 13 de março de 2020

BANCA EXAMINADORA

Monika Dowbor – Unisinos

Carlos Eduardo Santos Pinhos - Unisinos

Sergio Simoni Junior – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Roberta Carnelos Resende - Unisinos

Dedico este trabalho à memória das pessoas que tiveram suas vidas arrastadas pela lama das mineradoras.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Rosa, que ao longo desta intensa jornada me apoiou e incentivou incansavelmente. Pelo amor me dado ao longo dessa vida, meu eterno agradecimento. Ao meu pai, Palmerino Félix, que de outro plano e em nossa memória alegra-se com minhas conquistas.

À minha orientadora, Monika Dowbor, pelos ensinamentos nestes dois últimos anos, pela compreensão em meus desvios, por ter me aberto as portas da academia e mostrado o que é fazer ciência. Monika é uma referência – com seu rigor metodológico - que levarei para vida. Também à Roberta Resende, coorientadora, que me mostrou os caminhos a seguir, foi ombro forte nos momentos complicados e amiga.

Aos meus colegas do grupo de pesquisa Com Rio, Com Mar, Manoella Treis, Rodrigo Dresh e o professor doutor Aloísio Ruscheinsky, pelos tantos ensinamentos e indagações compartilhados. A todos os professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos pelos valiosos conhecimentos transmitidos.

Ao meu amigo e companheiro de labuta, Luiz Felipe Fontoura, pela sensibilidade de permitir minha ausência do trabalho e, nos períodos em que me dedicava ao mestrado, segurar as pontas em nossa corrida rotina. À grande profissional, talentosa jornalista e ímpar pessoa, Marcela Panke, também estendo esse agradecimento. Às colegas Valessa Prado e Patrícia Augsten, pelo carinho e companheirismo. Patrícia e eu dividimos muitas alegrias e aflições sobre o mundo acadêmico, muitos debates teóricos e compartilhamos sonhos.

Aos professores doutores Carlos Eduardo Santos Pinho e Sergio Simoni Junior pela disponibilidade de contribuírem com o desenvolvimento do meu trabalho, lerem a minha pesquisa e emprestarem o conhecimento.

Por fim, não menos importante, à minha família e aos meus amigos, que neste mundo fluído, escolheram estar ao meu lado, dividindo momentos de alegria e me dando amor, carinho e cuidado. Obrigado por entenderem minha ausência e serem afagos nessa jornada solitária que a academia acarreta.

Solo le pido a Dios que el dolor no me sea indiferente...
Solo le pido a Dios que lo injusto no me sea indiferente.

(Mercedes Sosa, 1982).

RESUMO

Os Desastres Socioambientais provocam distintas demandas ao Poder Público, na busca da mitigação de seus efeitos no tecido social atingido. Este estudo aborda o comportamento do Poder Legislativo do Espírito Santo a partir dos prejuízos causados pela chegada dos rejeitos de mineração oriundos do rompimento da barragem de Fundão, na cidade de Mariana, em Minas Gerais. O desastre, causado pela empresa subsidiária da companhia Vale do Rio Doce, a Samarco, ocorrido em novembro de 2015, afetou cidades de dois estados e causou estragos pessoais e materiais em milhares de quilômetros. Problemas estes que persistem por um longo período pós-desastre e, cada vez mais, demandam iniciativas do Estado. Assim, essa pesquisa busca entender como reagiram os deputados estaduais pós-desastre no que diz respeito à produção legislativa. Nossa revisão bibliográfica perpassa os estudos sobre Desastres, no que tange aos seus paradigmas e tentativas de conceituação, e pelos Estudos Legislativos, sobre a compreensão do comportamento político, geografia do voto e, por termos um ator privado como causador do desastre, as relações entre financiamento de campanha e produção legislativa. Na exposição empírica são trazidos dados das propostas apresentadas pelos parlamentares, valores recebidos pelos parlamentares como doação, oriundos da empresa, e informações eleitorais. Para dar seguimento à pesquisa, foram formuladas cinco perguntas norteadoras que buscam dar interpretações aos dados levantados, a saber: (1) se os deputados que têm colégio eleitoral nas zonas mais assoladas pela lama foram mais atuantes frente às necessidades da população; (2) se os deputados eleitos com financiamento da Vale e suas subsidiárias procuraram proteger a mineradora; (3) se o Executivo foi preponderante na produção ante a iniciativa parlamentar; (4) se, em razão da necessidade eleitoral, os deputados foram mais atenciosos às pautas relacionadas ao desastre nos dois últimos anos do mandato; (5) se o desastre de Brumadinho, em 2019, atuou como um contexto precipitador de novas propostas. Em pesquisa inicial, foram encontradas, entre os anos de 2015 e 2019, 25 proposições da casa versando sobre o tema da tragédia. Um número baixo se compararmos o total de propostas protocoladas na Assembleia durante o mesmo período, que passa dos 20 mil projetos. Dentre os projetos apresentados, aqueles que buscavam beneficiar a empresa somam maioria, enquanto a população nunca fora ouvida pelos parlamentares, o que sugere uma reação pró-empresa da casa, sobretudo nos três anos que sucederam o rompimento.

Palavras-chave: Comportamento legislativo; Financiamento de Campanha; Assembleia Legislativa do Espírito Santo; Desastre de Mariana; Samarco

ABSTRACT

Socioenvironmental Disasters cause different demands to the Public Power, seeking to mitigate their effects on the affected social fabric. This study addresses the behavior of the Legislative Power of Espírito Santo based on the losses caused by the arrival of mining waste from the rupture of the Fundão dam, in the city of Mariana, in Minas Gerais. The disaster, caused by Vale do Rio Doce's subsidiary company, Samarco, which occurred in November 2015, affected cities in two states and caused personal and material damage in thousands of kilometers. Problems that persist for a long post-disaster period and, increasingly, demand State initiatives. Thus, this research seeks to understand how post-disaster state deputies reacted about legislative production. Our bibliographic review runs through the studies on Disasters, in terms of their paradigms and attempts at conceptualization, and by the Legislative Studies, on the understanding of political behavior, voting geography and, because we have a private actor as the cause of the disaster, the relations between campaign financing and legislative production. In the empirical exposition, data of the proposals presented by the parliamentarians, values received by the parliamentarians as donations, from the company, and electoral information are presented. In order to continue the research, five guiding questions were formulated that seek interpretations of the data collected, namely: (1) if the deputies who have an electoral college in the areas most affected by the mud were more active in the face of the needs of the population; (2) whether the deputies elected with financing from Vale and its subsidiaries sought to protect the mining company; (3) if the Executive was predominant in the production before the parliamentary initiative; (4) whether, due to the electoral need, deputies were more attentive to the agendas related to the disaster in the last two years of their mandate; (5) whether the Brumadinho disaster in 2019 acted as a precipitating context for new proposals. In an initial survey, between the years 2015 and 2019, 25 proposals from the house were found, dealing with the theme of tragedy. A low number if we compare the total of proposals filed at the Assembly during the same period, which exceeds 20 thousand projects. Among the projects presented, those that sought to benefit the company have a majority, while the population has never been heard by parliamentarians, which suggests a pro-company reaction from the house, especially in the three years that followed the rupture.

Keywords: Legislative behavior; Legislative Assembly of Espírito Santo; Mariana's disaster; Samarco.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de produção legislativa e seus ritos burocráticos	45
Quadro 2 – Composição da Assembleia Legislativa nas duas últimas eleições.....	69
Quadro 3 – Conteúdo das Proposições	72
Quadro 4 – Votação na região atingida nas eleições de 2014 e suas proposições..	73
Quadro 5 – Parlamentares financiados pela Samarco e suas proposições (2015-2018)	78
Quadro 6 – Atuação dos deputados não financiados pela Samarco (2015-2018)	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proposições por ano.....	86
-------------------------------------	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	17
2.1 DESASTRES: COMO COMPREENDÊ-LOS?.....	18
2.1.1 O desastre da Samarco	21
2.2 PODER LEGISLATIVO: AS DIVERSAS FORMAS DE ENTENDÊ-LO	25
2.2.1 Estratégias, racionalidades e comportamento dos parlamentares	31
2.2.2 Individualidades e coletividades: qual caminho seguir?	35
2.2.3 Financiamento eleitoral no Brasil e comportamento político	39
2.2.4 Processo Legislativo no Espírito Santo	43
2.3 REPERTÓRIO DE AÇÃO LEGAL PARA OS DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL	47
2.3.1 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil	48
2.3.2 Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta aos Desastres	50
3 NOSSO PROCESSO METODOLÓGICO	53
3.1 A NECESSIDADE DE UM ESTUDO DE CASO	55
3.2 LANTERNAS PARA O CAMINHO: NOSSAS HIPÓTESES	59
3.2.1 A zona eleitoral é importante?	60
3.2.2 O dinheiro é determinante?	61
3.2.3 O Executivo detém a agenda?	63
3.2.4 Com a chegada da eleição, houve mais atenção com o desastre?	64
3.2.5 O desastre de Brumadinho agiu como contexto precipitador?	65
4 ANÁLISES E CONCLUSÕES A PARTIR DAS HIPÓTESES ESTABELECIDAS	68
5 CONCLUSÕES	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

1 INTRODUÇÃO

Num intervalo de 38 meses, o Brasil assistiu duas de suas maiores tragédias socioambientais. No dia 5 de novembro de 2015, às 15h30, a barragem de Fundão, na unidade de Germano, na cidade de Mariana, em Minas Gerais, entrou em colapso, rompeu-se e expeliu mais de 80 milhões de toneladas de rejeitos de minério. Pouco mais de três anos depois, às 12h28, da sexta-feira, 25 de janeiro de 2019, foi a vez de uma barragem do Complexo de Paraopeba, na cidade mineira de Brumadinho, romper-se. Somados, os dois casos resultaram em, cerca de, 280 mortes e afetaram mais de 500 mil famílias, direta ou indiretamente.

Ao longo de milhares de quilômetros, estragos sociais, ambientais e econômicos foram causados nas comunidades por onde a lama passou. E não fora só isso, os atingidos pelos rejeitos tiveram diferentes tipos de violações de direitos básicos. Estudo feito pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, no caso da barragem de Mariana, apontou que tais violações foram "desde o acesso à água potável às atividades econômicas dos agricultores familiares, até a própria reativação econômica das comunidades; pessoas com problemas de moradia" (RELATÓRIO, 2016, p. 6).

Já no rompimento da barragem de Brumadinho, relatório do Ministério dos Direitos Humanos¹ observou que idosos, crianças e adolescentes, portadores de necessidades especiais e povos indígenas experimentaram os mais danosos efeitos do colapso social provocado pelo rompimento. O documento recomenda ao Poder Público combater as "violações ao direito à saúde, à cultura e à educação decorrentes da desintegração dos laços sociais, a perda de meios de subsistência e a interrupção da frequência".

Além dos efeitos imediatos, os rompimentos deixam amargas heranças nas localidades vitimadas. Em estudo sobre a experiência de 2015, Homa (2015) constatou que os problemas decorrentes do rompimento impactaram e impactarão a vida das pessoas, com efeitos a curto, médio e longo prazos, ao ampliar, por exemplo, casos de depressão, síndrome do pânico, alcoolismo e drogadição, além dos já

¹ Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/fevereiro/missao-emergencial-do-cndh-apresenta-relatorio-sobre-rompimento-de-barragem-da-vale/RelatrioMissoemergencialaBrumadinho.pdf>> Acesso em: 15 out. 2019.

citados prejuízos econômicos e sociais. Para além dos prejuízos e causas semelhantes nas duas tragédias, há um ponto crucial em comum: as duas barragens eram operadas pela mineradora Vale do Rio Doce e suas subsidiárias.

De acordo com os Princípios Orientadores da ONU², os quais o Brasil é signatário, as relações entre empresas privadas, Estado e os Direitos Humanos baseiam-se em três pilares, a saber: o dever de protegê-los compete ao ente público, as empresas privadas devem respeitar tais direitos e os dois atores são responsáveis por remediar eventuais violações dos Direitos Humanos. Embora a Samarco seja responsável por reparar os danos causados, como determinou o Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC)³ assinado entre Ministério Público, União e as empresas administradoras da barragem, no caso de Mariana, e a condenação recebida pela empresa sobre o Caso de Brumadinho, o Poder Público permanece sendo o principal indutor e garantidor das ações de mitigação dos prejuízos acarretados à população atingida.

No caso de Mariana, a elaboração de Políticas Públicas mitigadoras ficou a cargo de um arranjo institucional que une Estado e a empresa causadora do desastre. Através de um Comitê Interfederativo, comandado pelo IBAMA, que une União, estados e municípios atingidos à Vale. Neste novo arranjo, o Poder Legislativo não teve espaço, sequer foi citado como parte da discussão e fiscalização das políticas de reparação dos danos. É dessa lacuna que nasce o interesse pela pesquisa que apresentamos neste trabalho.

Mesmo ficando a centenas de quilômetros do local onde houve o rompimento, o estado do Espírito Santo também foi atingido. As cidades de Baixo Guandu, Colatina e Linhares foram as que registraram maiores prejuízos e, conseqüentemente, demandaram a ação do Estado, seja do Executivo ou do Legislativo (RELATÓRIO, 2016). Assim como em Minas Gerais, o estado também teve severos danos ambientais e sociais, tais como: poluição de águas, desabastecimento hídrico, prejuízos no turismo e na pesca, perda de emprego e os prejuízos humanos, como: depressão, alcoolismo, dengue e outras doenças. A realidade das pessoas atingidas,

² Conectas Direitos Humanos. “Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros da ONU para Proteger, Respeitar e Reparar”. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2XiOm6g>>. Acesso em: 15 de set. de 2019.

³ Disponível em: <<http://www.pge.mg.gov.br/images/stories/downloads/Acordo/acordo-final-consolidado.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

na emergência do desastre socioambiental e nos períodos seguintes, esteve estruturada no conjunto de relações sociais totalmente desfeitas e esgarçadas.

Para Edis Milaré (2011, p. 220), é de responsabilidade do poder Legislativo, ou seja, dos representantes do povo, organizar as grandes linhas das políticas públicas de proteção e mitigação dos desastres ambientais. Já ao poder Executivo, cabe a execução destas políticas. Por meio do Legislativo, as ações de proteção ao meio ambiente e as suas vítimas, em caso de tragédias socioambientais, tem a sua oportunidade de responder aos desastres racionalmente, na ação da faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade. José Afonso da Silva (2003, p. 75) ressalta que o Poder Legislativo deve atuar em face ao respeito de temas ligados ao meio ambiente, em caráter humanista, coletivo e solidário.

Nesse contexto, esse estudo busca entender como o Legislativo do Espírito Santo agiu para amenizar os problemas causados pelo rompimento da barragem. O poder destrutivo do episódio, no que se refere às questões socioambientais, é imensurável. Ao passo que ao Poder Público recai a responsabilidade de atuação, seja na mitigação ou no sentido de evitar a repetição de crimes semelhantes. É nessa toada que essa pesquisa se insere, ao descrever como e de que maneira a Assembleia Legislativa atuou, buscamos entender o *modus operandi* do Legislativo.

O primeiro passo de nossa investigação foi fazer um levantamento de quais foram as proposições e iniciativas produzidas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo acerca do desastre. Ao analisar a produção da casa, desde o dia do desastre até setembro de 2019, observamos que, das 22.436 propostas protocoladas no parlamento, apenas 25 versavam sobre os prejuízos causados pelo lamaçal. Neste momento, surge a segunda camada de interesses dessa pesquisa. Se antes já havia o questionamento sobre como agiram os deputados ficando fora do arranjo institucional montado para dar respostas, agora, busca-se entender o porquê desta produção, diante de tão sérios e extensos prejuízos causados pelo desastre nas cidades do Espíritos Santos atingidas pela lama.

Para transpor tal estudo, no primeiro capítulo desta pesquisa recorreremos à base bibliográfica que trará respostas sobre o que influencia o comportamento e produtividade dos deputados. O Poder Legislativo é plural e mediado por incontáveis forças que cooperam para sua atuação. Esta pesquisa, que é descritiva, entende que os atores atuantes, os deputados, neste caso, agiram a partir de seu contexto e para

garantir a sequência de suas carreiras. Além disso, também discutimos a relação dos parlamentares com a empresa causadora do desastre e a produção dos deputados que têm como colégio eleitoral as cidades mais atingidas.

Para a operacionalização desta descrição recorreremos ao processo metodológico. Para adentrar no corpo empírico da pesquisa, que abarca a produção legislativa ordinária e extraordinária, o perfil dos deputados e outros fatores que influem no comportamento parlamentar, formulamos, a partir da revisão bibliográfica cinco questões norteadoras da nossa pesquisa, a saber: (1) se os deputados que têm colégio eleitoral nas zonas mais assoladas pela lama foram mais atuantes frente às necessidades da população; (2) se os deputados eleitos com financiamento da Vale e suas subsidiárias procuraram proteger a mineradora; (3) se o Executivo foi preponderante na produção ante a iniciativa parlamentar; (4) se, em razão da necessidade eleitoral, os deputados foram mais atenciosos às pautas relacionadas ao desastre nos dois últimos anos do mandato; (5) se o desastre de Brumadinho, em 2019, atuou como um contexto precipitador de novas propostas.

A nossa análise, em geral, observou que o caso do rompimento da barragem provocou um comportamento peculiar nos parlamentares, durante o período analisado. Aquilo que apontava a bibliografia não se repetiu em três das cinco hipóteses propostas nesse tópico. As premissas sobre geografia do voto, monopolização do Executivo na produção legislativa e produção de ação com vistas na eleição não se confirmaram em nosso objeto. Ao passo que as hipóteses sobre a relação entre ação parlamentar e financiamento de campanha e o desastre de Brumadinho como contexto precipitador foram confirmadas. Além disso, foi possível constatar que houve a atuação dos parlamentares para bloquear a agenda e impedir que o tema fosse discutido de forma central no parlamento, pelo menos, durante os três primeiros anos estudados.

Como já foi dito, a escolha dessas perguntas é oriunda da revisão bibliográfica realizada na primeira etapa da pesquisa e busca entender/descrever o maior número de fenômenos que envolvem a produção e o comportamento parlamentar. Para poder responder nossas perguntas, cruzamos, já no terceiro capítulo, os principais achados da pesquisa bibliográfica com nossos dados, que incluem a produção legislativa e as informações eleitoral, como doações, número de votos e colégios eleitorais.

As motivações que movimentaram tal pesquisa são de cunho acadêmico e pessoal, conforme descrevemos a seguir. Particularmente, o tema se insere no projeto de 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”**, financiado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), Agência Nacional de Água e os Fundos de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais e do Espírito Santo, que estuda as respostas dadas pelo Estado e pelas políticas públicas aos prejuízos causados pela lama da Samarco, o qual o acadêmico é bolsista. A curiosidade pela análise e descrição de fatos importantes sempre esteve presente na minha jornada profissional e acadêmica. Bacharel em Jornalismo, pela Universidade Feevale, me insiro, neste momento, no caminho da Ciência Política.

Academicamente, podemos dividir as motivações em duas áreas: na Ciência Política e no campo dos Desastres, que, em determinado momento, se interligam. Somente pelos dois casos, de Mariana e Brumadinho, os Desastres Socioambientais, seja para prevenção ou mitigação de seus prejuízos é um campo importante para a Ciência Política. No entanto, a importância de trazer esse debate ao mundo acadêmico se torna ainda mais vultosa se considerarmos, apenas as perigosas barragens de rejeitos de minério, que o Brasil possui 24.092 dessas estruturas registradas para os mais diversos fins, como irrigação, aquicultura e mineração. Relatório feito pela Agência Nacional de Águas (ANA), em 2017, mostra que não há nenhum ato de autorização, outorga ou licenciamento em 42% das barragens do país, e, em 76% dos casos, não está definido se a barragem é ou não submetida à Política Nacional de Segurança de Barragens por falta de informação. Do total geral, 790 barragens são utilizadas como tanques para o armazenamento de rejeitos de mineração e 204 delas têm grande potencialidade de altos danos à população ou ao meio ambiente, caso se rompam. Em paralelo, segue o relatório da ANA (2017), apenas 3% do total de barragens foram vistoriadas pelos órgãos fiscalizadores em 2017, na comparação com anos anteriores, houve diminuição no número de barragens checadas pelos órgãos federais.

Diante desses dados, é imprescindível que a Sociedade, inserida neste contexto também a academia, volte suas atenções para o iminente risco de novos

rompimentos, que fomentam o ciclo vicioso de mortes, sofrimento físico e psíquico e de prejuízos sociais e financeiros, sobretudo, às pessoas mais pobres (VALÊNCIO, 2009, p.125). Não devemos nos perguntar “se” teremos um novo desastre, mas sim “quando” o teremos? E, o mais interessante para essa pesquisa, como o Estado responderá a ele?

Nossa opção é não percorrer o caminho mais fácil e midiático do desastre que motiva essa pesquisa. Optamos por pesquisar as ações implementadas no Espírito Santo, estado que não fora tanto citado na mídia, mas que também foi atingido. Também fomos na contramão da maior parte dos estudos sobre desastres, que foca a sua atenção no poder Executivo e significativas pesquisas que têm como objeto o Judiciário. Buscamos investigar os atores e locais que, em geral, não estão no centro das discussões do tema. Um caminho atípico que acarreta grande desafio para dar prosseguimento à nossa pesquisa. Embora, os resultados encontrados sejam interessantes formas de 1) contribuir com os Estudos Legislativo e 2) Agregar conhecimento ao campo dos Desastres Socioambientais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para iniciarmos a busca pelas respostas que essa pesquisa possui, inicialmente, precisamos dar luz aos conceitos e abordagens com os quais vamos trabalhar e entender como são estudados os temas que aqui empenhamos. Nesse capítulo, que abre esse trabalho de dissertação, fizemos uma revisão bibliográfica para congregar estudos já realizados e trilhar nosso caminho a partir daquilo que já fora estudado. Essa pesquisa une duas áreas diferentes de estudo: os Estudos Legislativos e o campo dos Desastres. Disciplinas diferentes que, nessa pesquisa, se encontram num tronco comum. Nosso escopo coloca em primeiro plano os estudos sobre o legislativo, e os contextualiza através dos estudos sobre desastres. Desta forma, o capítulo que segue está mais focado em entender o comportamento do legislativo do que propriamente as dinâmicas dos desastres.

De início, fizemos uma breve revisão sobre os desastres ambientais. Para além de saber como são estudados, queremos elucidar o entendimento da interpretação sobre estes fenômenos. Por mais que o conceito de desastres seja de entendimento comum, qualquer pessoa se questionada pode fornecer uma caracterização sobre o tema, por isso, entendemos que é preciso trazer particularidades que possam passar despercebidas. Como, por exemplo, o entendimento que esses fenômenos não são naturais, mas, sim, construções sociais. O que sugere a urgência de ação do Poder Público nestes fenômenos. Depois, explicamos como se deu o desastre aqui estudado, suas consequências para as regiões de nosso interesse e os motivos que levaram a lama que desceu o Rio Doce, em 2015, a se transformar num problema, em termos de políticas públicas.

Ao entrar nos Estudos Legislativos, buscamos compreender e dar clareza aos paradigmas que permeiam os estudos da área. Deputados agem coletivamente ou sozinhos? As orientações partidárias são determinantes na hora da tomada de posição? Como funciona a dinâmica dos legislativos subnacionais? Essas e outras indagações fazem parte do roteiro o qual percorremos. Os temas aqui selecionados dialogam com as hipóteses que elegemos para entender como a Assembleia Legislativa do Espírito Santo respondeu ao desastre da Samarco. Tais questões irão nos guiar diante dos dados empíricos.

2.1 DESASTRES: COMO COMPREENDÊ-LOS?

Um desastre não é um fenômeno físico ou geográfico. Desastres são acontecimentos sociais. Neste trabalho, entendemos que não é correto afirmar, como muito se lê em jornais, que eles são “naturais”. A morte, destruição, sofrimento e os prejuízos, frutos dos desastres, não podem existir senão pela mão dos humanos. Fora da sociedade, de suas ações e decisões, estes fenômenos não ocorrem, não causam prejuízos à vida. Desastres não são naturais, são humanos. Mesmo se pensarmos em terremotos e inundações, que têm agentes naturais, os desastres trazem consequências sociais devido às atitudes tomadas antes, durante e depois da ocorrência dos fenômenos. Se a sociedade permite que pessoas morem em áreas onde as terras deslizam, empresas constroem barragens não resistentes ou se são liberadas para abarrotá-las de rejeitos, se não existe informações suficientes sobre os perigos de enchentes e se os sinais de alertas falham, o agente causador geofísico é menos culpado do que a conjuntura social. São as falhas sociais que ocasionam vítimas, prejuízos econômicos, medo e interrupção das atividades cotidianas que são a essência dos desastres (QUARANTELLI, 2015). As características da existência de um desastre do passado, do presente e do futuro se originam nas tensões sociais do dia a dia, essa é a imagem que devemos ter ao pesquisar, enfrentar ou gerir um desastre.

O campo dos estudos sobre desastres é complexo e controverso. Desde que S. H. Prince (1920) se empenhou para estudar a explosão entre dois navios na cidade canadense de Halifax, em 1915, a academia tem dedicado a compreender tais fenômenos. Depois de um século de investimentos intelectuais acerca da temática, o conceito sobre o que é um desastre ainda é indefinido (QUARANTELLI, 1998; QUARANTELLI; PERRY, 2005). A diversidade de disciplinas que se empenham a pesquisar e debater sobre o tema é um dos fatores que eleva a definição dos desastres a categoria dos “conceitos em disputa”. Áreas como Sociologia, Ciência Política, Antropologia, Geografia, Psicologia, Ciências da Saúde e as engenharias transitam pelo campo de pesquisa dos desastres (ALEXANDER, 2000; TIERNEY, 2007).

A disputa pela distinção do conceito é fruto das diversas tensões coexistentes no campo de estudos e abarca diferentes interesses, essa disputa é, ao mesmo

tempo, cognitiva e política. Segundo Quarantelli e Perry (2005), no eixo cognitivo há as discussões – que resultam na falta de consenso – sobre a eleição de uma abordagem de temática central que delimite o campo dos desastres. Já no campo político, que extrapola os limites da academia, o debate gira ao redor da gestão dos desastres no que diz respeito aos antagonismos entre as medidas de preparação e recuperação e entre a centralidade estatal e a organização comunitária. Segundo os autores, uma das dificuldades de se conceituar desastres reside no seguinte pensamento: quanto menor for a delimitação desse objeto, menores são os entendimentos sobre os prejuízos que eles causam. Assim, agentes causadores, como empresas e/ou Estados, têm menos responsabilidades, já que os atores responsáveis pela mitigação conceituam os desastres a partir de cada caso específico.

A consolidação do campo de estudos sobre desastres veio a partir da Segunda Guerra Mundial, quando se estabelece um processo contínuo, massivo e pluricontinental de produção de conhecimento acadêmico acerca do campo. Com o passar dos anos, foram surgindo institutos de pesquisa sobre desastres, revistas e eventos especializados e a criação de comitês temáticos, em diversos países do mundo. Em 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) definiu que a década seguinte seria o Decênio Internacional para a Redução dos Desastres Naturais. A organização também criou um programa permanente para observação, estudos e auxílio aos desastres. Logo, para além dos nichos acadêmicos, os desastres também firmaram espaço na agenda governamental ao redor do globo, nas últimas décadas.

Para Mattedi e Butzke (2001), duas das abordagens se distinguem nos estudos sobre desastres: a geográfica e a sociológica. A primeira, motivadora dos primeiros estudos do campo, considera os fatores naturais dos desastres. Estas pesquisas tinham como objetivo principal reduzir os danos às populações atingidas pelos fenômenos. Ao chegar à conclusão de que, descartando o elemento humano dos estudos, as pesquisas eram poucos eficazes, acrescentou-se, então, os cidadãos nas unidades de estudo sobre desastres, sendo pioneiro nessa situação o trabalho de Gilbert White, realizado em 1945. Segundo Mattedi e Butzke (2001), a partir dos anos de 1970, a definição da magnitude de um desastre começou a ser vinculada ao tamanho do prejuízo que ele causou às pessoas.

Já a abordagem sociológica, proveniente da transformação iniciada em 1945, considera o contexto social e o impacto sobre a população vitimada por um desastre. Dessa forma, os estudos se dividem em três áreas, as que buscam compreender: 1) o agente causador; 2) o agente vitimado e 3) as respostas aos desastres (MATTEDI; BUTZKE, 2001, p. 7). Os autores entendem que, diante dessas três unidades de pesquisa, é fácil compreender as dificuldades de construção de um consenso em torno da abordagem sociológica dos desastres. Mattedi (2017) observa que, diante de tais pluralidades, surgem três paradoxos sobre a problemática: 1) Paradoxo da Informação: socialmente produzidos, os desastres são pouco conhecidos pela sociedade; 2) Paradoxo da Intensificação: a área de estudos se torna menos interessante e menor, na medida em que aumenta o número de pesquisas e pesquisadores sobre o tema; 3) Paradoxo de Gestão: desastres são mais impactantes na medida em que estudos – e o consequente desenvolvimento de dispositivos – sobre a gestão são desenvolvidos.

Ainda no campo sociológico, há a seguinte indagação: os desastres são produzidos dentro ou fora de sociedade? Mattedi (2017) observa dois paradigmas: da Ameaça Externa e da Vulnerabilidade Interna. O primeiro foca os desastres a partir das premissas geofísicas, por meio da relação “evento-percepção”. Tenta entender como essas premissas se tornam ameaças às pessoas, qual a percepção, respostas e ajustes a estes fenômenos. Busca verificar aspectos como duração, tipo de agente causador, velocidade, preparação das comunidades e extensão dos desastres. Já o paradigma da Vulnerabilidade Interna, segue Mattedi (2017), preocupa-se com os aspectos sociais dos desastres através da relação “impacto-organização”. Para essa linha, o que importa é o impacto que o desastre causa na organização social. Enquanto o primeiro paradigma observa como variação os aspectos geofísicos, este, entende o social como variante. Neste sentido, o agente causador do desastre e o grau de vulnerabilidade local são intrínsecos ao contexto, sendo agentes endógenos do tecido social que estão inseridos. Para além da relação sociedade-agente causador, Norma Valencio (2009, p. 20) entende que os desastres são fenômenos de “constatação pública de uma vulnerabilidade na relação do Estado com a sociedade diante o impacto de um fator de ameaça que não se conseguiu, a contento, impedir ou minorar os danos e prejuízos”.

As pesquisas sobre a gestão dos desastres encontram dois momentos distintos. Inicialmente, a gestão destes fenômenos privilegiava as etapas pós-evento, como a preparação para as situações de emergência. No entanto, através de uma mudança conceitual, a fase que antecede os fenômenos passou a ganhar mais espaço (MATTEI, 2017). A primeira fase foi denominada de Gestão dos Desastres, enquanto a segunda, Gestão de Risco dos Desastres.

A gestão dos riscos de desastres entende que o risco é uma construção, onde a sociedade é ator ativo nesse processo. Por outro lado, a gestão dos desastres estava mais preocupada com as ações de recuperação das perdas causadas pós-impacto. Com a mudança de paradigma, a gestão dos riscos, como bem diz o nome, entende a presença do risco e se guia pela probabilidade e perdas, e danos em desastres futuros, redirecionando a ação da gestão para a diminuição das chances de maiores impactos às sociedades atingidas.

Os desastres socioambientais são construções sociais e atingem, em geral, as pessoas mais vulneráveis. Nesse contexto, as medidas de prevenção e gestão a curto, médio e longo prazos desses fenômenos se desenham interessantes temas de pesquisa. No caso em questão, temos interesse em verificar quais foram as medidas tomadas, em médio e longo prazo, a partir do desastre de Mariana. Partimos para essa verificação na busca de contribuir com o campo dos Desastres a partir da lógica da Gestão de Riscos, no eixo sociológico destes estudos.

2.1.1 O desastre da Samarco

No dia 5 de novembro de 2015, por volta das 16h20, a barragem de Fundão, na unidade de Germano, na cidade de Mariana, em Minas Gerais, entrou em colapso e rompeu-se. Operado pela empresa Samarco, o tanque de resíduos de mineração expeliu mais de 80 milhões de toneladas de lama na Bacia do Rio Doce. Caso fosse dividido, “cada brasileiro, receberia aproximadamente 450 quilos de rejeitos da mineração” (ZONTA; TROCATE, 2016, p. 7). Ocorre que essa carga de dejetos foi toda depositada numa limitada área dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Dezenove pessoas, entre membros das comunidades atingidas e empregados da Samarco e de empresas contratadas, morreram e pelo menos 500 mil pessoas foram afetadas direta ou indiretamente.

O caso aqui estudado se configura com um desastre tecnológico⁴, conforme a definição dada pelo Banco de Dados de *Emergency Events Database*. Os desastres tecnológicos são aqueles provocados em decorrência do uso científico. Segundo o Manual de Desastres Humanos de Natureza Tecnológica, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, em 2004, essa categoria ocorre:

“quando não existe preocupação com o desenvolvimento sustentado; dos riscos relacionados com o desenvolvimento industrial, quando a segurança industrial e a proteção do ambiente contra riscos de contaminação são descuradas; da intensificação das trocas comerciais e do conseqüente incremento do deslocamento de cargas perigosas; de concentrações demográficas elevadas, em áreas urbanas, quando as mesmas não são dotadas de uma infraestrutura de serviços essenciais compatível e adequada; de desequilíbrios nos inter-relacionamentos humanos de natureza social, política, econômica e cultural; do relacionamento desarmonioso do ser humano com a sociedade e com os ecossistemas urbanos e rurais; de deficiências dos órgãos promotores de saúde pública, muitas vezes agravados pelo pauperismo, por desequilíbrios ecológicos e sociais e por carência na estrutura de saneamento ambiental” (BRASIL, 2004, p.11).

Ao longo de 650 quilômetros, em que os dejetos foram se espelhando ao longo dos dias precedentes ao rompimento, um estrago inaudito foi causado. Considerada, “a maior tragédia ambiental brasileira”⁵, nas palavras da presidenta da República à época, Dilma Rousseff, a quebra da barragem de Fundão causou um rastro de destruição, social, ambiental e econômica, nas comunidades onde passou.

Conforme o Homa (2015), o desastre impactou e impactará a saúde de milhares de pessoas ao longo de toda a bacia do Rio Doce, com efeitos a curto, médio e longo prazos.

Para além das condições materiais de sobrevivência, no que diz respeito aos danos sociais, psicológicos, de saúde, dentre outros, estes se apresentam como agravos de ordem incomensurável: depressão, síndrome do pânico, alcoolismo, outras doenças como casos de pioras em doenças respiratórias, conjuntivite, coceira, alergias, queimaduras em contato com o rejeito (HOMA, 2015, p. 9).

Além da perda de parentes e amigos ou ter sofrido alguma lesão ou dano direto à saúde, danos materiais e imateriais, os atingidos podem ter a continuidade do

⁴ Disponível em: <<https://www.emdat.be/classification>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

⁵ Disponível em: << <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/12/31/relembre-os-momentos-que-marcam-o-maior-desastre-ambiental-do-brasil.htm>>> Acesso em: 11 de dez. de 2019

sofrimento durante muitos anos, segundo relatório do Ministério Público atenta para a situação em longo prazo. De acordo com o relatório, os impactos ambientais ocorridos nos mananciais foram graves e envolvem metais pesados. “Seus efeitos se apresentarão no tempo, nas águas, solo e cadeia alimentar, resultando em efeitos sobre a saúde que, se não forem monitorados, simplesmente se tornarão invisíveis e esquecidos” (TTAC, 2016).

No Espírito Santo, as cidades de São Mateus, Colatina, Baixo Guandu, Aracruz, Marilândia e Linhares foram as mais atingidas, de acordo com o Termo de Transição e Ajuste de Conduta (TTAC, 2016). Além do impacto na saúde física e mental dos moradores destas regiões, a lama da Samarco também trouxe prejuízos financeiros. Pescadores e pessoas que viviam do turismo na região tiveram de deixar de trabalhar por devido à poluição do rio Doce por metais pesados. Por conta disso, visitantes que iam à região desfrutar das praias e eventos turísticos também escassearam.

Somente sobre a saúde pública, autores como Freitas, Silva e Menezes (2016) destacam diversos impactos deste desastre para a saúde dos atingidos. Além dos óbitos, há uma série de limitações impostas ao uso da água, as consequências de longo prazo e os impactos diretos e indiretos para a saúde, que foram classificados da seguinte maneira:

a) comprometimento dos serviços de provisão de alimentos e água potável; b) de regulação do clima (destruição de mais de mil hectares de cobertura vegetal) e dos ciclos das águas (contribuindo para enchentes nos períodos chuvosos), contribuindo para alteração nos ciclos de vetores e de hospedeiros de doenças (dengue, chikungunya e zika, além de outras doenças como esquistossomose, doenças de Chagas, leishmaniose, que podem surgir meses após o período inicial do desastre); c) animais peçonhentos, que também tiveram seus habitats completamente alterados ou destruídos; d) doenças respiratórias e contaminação dos organismos com a transformação da lama de rejeitos em grande fonte de poeiras e material particulado (contendo óxido de ferro, sílica e matéria orgânica, além da hipótese de outros metais como alumínio e manganês) inalado pelas pessoas (14); e) impactos psicossociais e na saúde mental, resultantes do comprometimento das heranças culturais e da perda da sensação de lugar, bem como a sensação de insegurança e medo da violência para os que foram deslocados para abrigos ou casas temporárias, contribuindo para futuras doenças crônicas, como as cardiovasculares. Não menos grave foram também os impactos sobre os índios Krenak, que tiveram seus modos de vida, cultura e religião afetados pelo desastre (FREITAS; SILVA; MENEZES, 2016, p. 27).

Como um efeito de longo prazo importante, Wanderley et al. (2016) apresentam estudos que relacionam a presença de metais pesados nos rios com o aumento das

doenças crônicas e apontam a necessidade de acompanhamento e monitoramento por parte das políticas públicas. Destacam-se os feitos na saúde mental da população. Neves et al. (2018) identificaram ocorrência de estresse pós-traumático em 82% de crianças e adolescentes, risco de suicídio de 16,4% nos atingidos, prevalência de depressão em 28,9% e transtorno de ansiedade generalizada em 32% dos entrevistados.

Fica claro portanto de que os efeitos na saúde da população atingida não serão resolvidos no curto prazo e serão sentidos pelos indivíduos e comunidades por bastante tempo. Freitas et al. (2019) definem da seguinte maneira o papel da Saúde Coletiva frente aos desastres:

Do ponto de vista da Saúde Coletiva, a importância de se compreender os mesmos está não só no quantitativo de óbitos e danos à saúde imediatos, mas também na identificação da emergência de novos problemas e necessidades de saúde ao longo do tempo, de modo que mobilizem quase toda estrutura de Saúde Pública. Além disso, os desastres tecnológicos, por envolverem contaminantes, exigem decisões em condições de urgência carregadas de incertezas, para cessar ou diminuir as exposições e riscos, bem como cuidar dos danos e doenças, não só as de curto prazo, mas também as de médio e longo prazos (FREITAS et al., 2019, p. 01).

Deste modo, as alterações no perfil epidemiológico da população e nas necessidades sociais em saúde provocadas pela situação de desastre vão exigir respostas do poder público nas políticas públicas de saúde no nível local e regional, considerando efeitos de curto, médio e longo prazo.

Então, mesmo ficando a uma longa distância do ponto onde houve o rompimento, as cidades do Espírito Santo sentiram e sentem os prejuízos da lama. Isso demandou do Poder Público a formulação de Políticas Públicas para dar respostas e mitigar os problemas vindos com os rejeitos de mineração. Ainda que, num nível macro, fosse criado um arcabouço institucional para mitigar os prejuízos, o Estado tinha também de contribuir para amenizar o sofrimento dos cidadãos.

Nos dias subsequentes ao rompimento foi necessária a intervenção do Ministério Público para que a Samarco apresentasse soluções emergenciais. A empresa também foi autuada pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA), em função do desabastecimento de águas nos municípios do norte do Estado. Procuradoria Geral do Espírito Santo entrou com ação cautelar para que uma equipe de monitoramento e mitigação dos danos na fauna e flora fosse constituída. A partir daí uma série Ações Civis Públicas foram ajuizadas contra a

empresa pelos Ministérios Públicos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, as quais estavam em curso até março de 2016, quando foi assinado o referido Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre governos federais e estaduais e as empresas envolvidas. O documento determinava uma série de programas a serem implementados pela empresa para mitigar e dar respostas ao desastre.

Para minimizar ou solucionar os estragos causados pela lama, foi montado um arranjo institucional novo que consistiu em entregar a realização de “programas compensatórios e reparatórios” a um ente privado, especialmente criado para isso, a Fundação Renova, conforme o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). A condução dessas ações, de acordo com o TTAC, será fiscalizada e supervisionada pelo poder público (TTAC, 2016). Deste modo as respostas aos problemas públicos são, ou deveriam ser, dadas por meio de um arranjo institucional que articula as diferentes esferas do poder público, ao Comitê Interfederativo, órgão que reúne estados, municípios e Poder Executivo Federal com poder de fiscalização e sanção das políticas mitigatórias, e a Fundação Renova, criada especificamente para atender às demandas causadas pelo desastre (REGIMENTO INTERNO CIF, 2016).

Esse novo arranjo institucional criado para dar respostas ao desastre de Mariana deixou o Poder Legislativo do Espírito Santo à margem do processo. Desta forma, mesmo que não tivesse participação ativa nas políticas, espera-se que deputados tenham interesse em acompanhar e fiscalizar a execução de políticas que amenizem o sofrimento da população atingida. A criação da Fundação Renova não deve eximir o parlamento de suas responsabilidades de atuar para garantir do bem-estar social dos cidadãos.

2.2 PODER LEGISLATIVO: AS DIVERSAS FORMAS DE ENTENDÊ-LO

O Poder Legislativo, composto por membros eleitos pelo povo, como parte integrante do poder político estatal, detém as funções de representação, legislação, legitimação da ação governamental, controle, juízo político e constituinte, conforme Silva (2010). Inegavelmente, em seu desenvolvimento histórico, o Legislativo aumentou a capacidade de representação e controle do poder soberano, evoluindo desde o exercício de um mandato imperativo, quando representante é orientado por

seus eleitores, passando pelo modelo de mandato representativo, até o princípio da soberania popular, segundo o qual a única fonte do poder vem do povo.

A função legislativa tem por objetivo a formação de leis, a partir das pautas que devem ser submetidas ao escrutínio dos parlamentares eleitos. Atualmente, o Legislativo assume realce na vida política, na medida em que:

Tem que estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções, que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas deve influir na realidade social. Isto é, não pode ser simplesmente lei de arbitragem, lei que arbitra, simplesmente, os conflitos interindividuais ou intersubjetivos, como ocorria no Estado liberal, apenas visando a manutenção da ordem. Há, também, que ser lei de transformação, lei destinada a interferir na direção da economia e realizar o desenvolvimento. Ele é, por isso, reconhecido como o instrumento institucional de maior importância no controle social (SILVA, 2010, p. 137).

Em tese, o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo. O Legislativo é a caixa de ressonância das aspirações populares, espaço de debate público e garantia de vigência da democracia (SILVA, 2010). No entanto, essa visão não consensual entre os pesquisadores da área e, como veremos a seguir, é facilmente refutada.

Desde a redemocratização, com a conseqüente revitalização da atividade parlamentar, o poder Executivo brasileiro continua desempenhando um papel preponderante na produção legislativa, sendo o autor da maior parte das proposições transformadas em normas jurídicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 1997). A transição da Ditadura para a Democracia caracterizou-se por um processo altamente centralizado. Esse movimento, que iniciou com os militares, foi incluindo, paulatinamente, novos grupos políticos. Tal transição teve a incumbência de promover um novo sistema político que respondesse às novas demandas de um arcabouço político-social mais complexo do que aquele que viveu na breve democracia que ocorreu durante a República Populista, de 1945 a 1964. Neste sentido, Figueiredo e Limongi (2001) observam que:

[...] o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aqueles experimentos vivenciados pelo país

no passado. A carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do Presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, (...) a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 47).

Há de ser observado, nesta toada, que as ações do Executivo não representam as atitudes tão somente do chefe do poder, já que propostas legislativas oriundas do Executivo podem vir diretamente do presidente da República ou de um de seus ministros. A proposição de medidas legislativas por outros membros do Executivo pode ocorrer por uma proximidade ideológica entre estes e a presidência, ou uma confiança do presidente de que determinado membro de seu governo converge os interesses de seu próprio partido com a agenda presidencial.

Os chefes dos ministérios têm a prerrogativa de deter mais informações e conhecimentos sobre suas pastas e, assim, mais propriedade para deliberar sobre as propostas relacionadas. Desta forma, com base em uma abordagem baseada nas estruturas nacional e subnacional, pode-se dizer que o chefe do Executivo transfere este poder aos ministros, baseando-se num cálculo a respeito do comportamento de seus aliados e nos custos envolvidos na delegação de funções. Assim, tendo ciência que o Executivo é a maior fonte de formulação de políticas públicas desde a redemocratização, e que a atividade do Congresso Nacional é delineada por um grupo pequeno de líderes partidários, podemos dizer que o domínio da capacidade legislativa dessas duas instituições permanece na mão de poucos indivíduos (BATISTA, 2013).

O Congresso Nacional é uma das instituições mais estudadas pelos cientistas políticos (RICCI; TAMOIO, 2010). Desde a revitalização da atividade parlamentar, no final de década de 1980, houve processo de investigação que levou vários analistas, nacionais e estrangeiros, a estudar o Congresso sob óticas diferentes e a partir de perspectivas teóricas às vezes contrapostas. Quando se trata das assembleias legislativas estaduais, o mapeamento da literatura é mais restrito, mas não menos

importante. A seguir vamos sintetizar os principais pontos desses dois campos de estudos do Poder Legislativo.

Um dos mais referenciados estudos sobre o Poder Legislativo é feito por Sérgio Abranches (1988), onde é cunhado o termo Presidencialismo de Coalizão. Para chegar ao conceito, Abranches observa o fato que a dinâmica do sistema político brasileiro, mesmo sendo presidencialista, detém determinadas singularidades do parlamentarismo. Logo, essa conjunção dos sistemas se expressa dessa forma: embora o Presidente da República chegue ao poder obtendo a maioria dos votos dos cidadãos, o seu partido, em geral, não obtém a maioria das vagas do Congresso. Destarte, existe a possibilidade de uma paralisia decisória no parlamento pela falta de maioria por parte do governo no Congresso. Para driblar o risco de uma possível ingovernabilidade, o Presidente e seus articuladores no parlamento negociam a formação de uma coalizão de partidos, construindo, então, uma maioria de assentos.

Em comparação, os estudos sobre o legislativo brasileiro ainda estão muito distantes daqueles realizados sobre o legislativo norte-americano, como constataram Araújo e Silva (2012). Mesmo que exista uma enormidade de estudos sobre o tema, há muito que se pesquisar. Existem contribuições importantes sobre a atuação dos partidos na arena parlamentar, principalmente com Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (1994 e 1998). Os trabalhos mais importantes sobre o legislativo brasileiro estão reunidos em “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Eles são importantes porque introduziram uma nova forma de ver a atuação dos parlamentares e dos partidos na arena do Poder Legislativo em nosso país.

O papel dos partidos enquanto peças fundamentais no processo de elaboração de leis foi explorado por Figueiredo e Limongi (1999). As questões relativas à disciplina partidária, ao impacto do comportamento dos parlamentares no Congresso, à migração partidária, à fusão e a criação de novas agremiações e ao impacto dos partidos na chamada governabilidade aparece em muitos trabalhos. Amorim Neto e Santos (2003) estudaram quais fatores induzem o comportamento dos legisladores nos sistemas presidencialistas. Ao pesquisar a produção legislativa na primeira década de redemocratização do país, os autores concluíram que a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros não tem em vista problemas locais.

Araújo e Silva (2012) observam que, até o momento, em geral, os trabalhos publicados no campo dos estudos legislativos no Brasil privilegiam a iniciativa formal e a análise dos resultados oriundos da aprovação definitiva da agenda legislativa. Com isso, “não se observa com a atenção devida o processo legislativo, de debate e avaliação da agenda oferecida, especialmente quanto à participação direta ou indireta dos parlamentares, de quaisquer siglas partidárias” (ARAÚJO; SILVA, 2012, p. 12). Boa parte das pesquisas sobre o tema trata o desempenho do Legislativo apenas na forma de polarização da aprovação ou reprovação das propostas, excluindo que o texto resultante no produto é inerente aos esforços dos poderes políticos. Além disso, ainda conforme os autores, tende-se a eleger a verificação quantitativa da produção legislativa como símbolo de bom andamento da atuação do Legislativo.

Com foco nos estudos sobre os Poderes Legislativos Subnacionais, podemos destacar dois grandes estudos: Fernando Abrucio (1998), *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, e Fabiano dos Santos (2001), *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Ambas as pesquisas são leituras obrigatórias para quem se propõe ao estudo das assembleias legislativas brasileiras.

Em seu estudo, Abrucio (1998) conceitua o modelo do ultrapresidencialismo estadual, onde as Assembleias Legislativas seriam frágeis e serventes ao poder Executivo estadual. Nesse sentido, salienta o autor, há monopólio do poder do Executivo estadual ocorre pelos seguintes fatores: (1) poder de legislar sobre as dinâmicas financeiras, políticas e administrativas do estado, (2) o sistema eleitoral brasileiro, estabelecido através de voto proporcional de lista aberta, acaba por criar colégios informáveis e maleáveis facilmente pelos chefes do Executivo; (3) a ausência de estruturas políticas intermediárias entre municípios e o governo estadual, (4) a falta de lastro institucional das assembleias legislativas; (5) a frágil visibilidade política da esfera estadual e sua desconexão com os distritos eleitorais; e (6) a capacidade do governo estadual de neutralizar a ação de órgãos que deveriam exercer o papel de fiscalização, como Tribunais de Conta e Ministério Público Estadual.

Já Tomio e Ricci (2012) estudam a dinâmica da produção legislativa em doze estados do Brasil. Entre as suas constatações, os autores entendem que não é possível replicar os conceitos construídos nos Congressos dos legislativos subnacionais já que nestes núcleos localizados existiriam singulares agendas políticas

e pautas decisórias. Indo de encontro a Abrucio (1998), que entendia as assembleias como subservientes do Executivo, Tomio e Ricci entendem que dentro das casas legislativas estaduais há diferentes disputas e relativos poderes na agenda política. Ainda no campo das singularidades, o estudo dos dois autores mostra que existem significantes diferenças não só entre Assembleias Legislativas e o Congresso, como também, e sobretudo, entre as próprias assembleias.

O estudo de Tomio e Ricci (2012) traz à tona entendimentos como: assembleias de estados como Minas Gerais e Rio de Janeiro são independentes das agendas do Executivo, enquanto no Sergipe o entendimento de Abrucio (1998), que a assembleia seria um apêndice do governo é factível e no estado de Santa Catarina haveria uma espécie de hibridismo dos dois conceitos. O que estes achados de pesquisa nos mostram? Que cada estado, em seu contexto, é detentor de uma dinâmica única. Claro que isso não significa que não existam padrões comparativos entre assembleias estaduais. A constatação apenas evidencia que os contextos políticos e sociais são variáveis importantes na compreensão do todo. Embora, aqui entendemos, que as semelhanças encontradas nos estudos de diferentes conjunturas sejam fundamentais para a desenvolvimento de uma “linha de base” para esta pesquisa.

Outro estudo importante sobre os legislativos subnacionais foi realizado por Silva (2012). O autor analisou o desempenho da Assembleia Legislativa de São Paulo entre os anos de 2003 e 2006. Em suas constatações, Silva destaca que a Constituição Federal de 1988 e o regimento interno da assembleia implicaram fortes restrições às ações do Legislativo estadual, reduzindo a importância do mesmo. No entanto, segue o autor, a casa não seria só um cartório que chancela as decisões do Executivo, mas seria responsável por determinada produção legislativa, ainda que exígua.

A esse estudo, interessa observar se há relação entre a agenda do Executivo e Legislativo no que diz respeito ao desastre de Mariana. Se o parlamento atuou sob a tutela do governo para criação de medidas com intuito de amenizar os problemas e evitar novos desastres. Também se a produção de proposições segue o contexto avaliado por outros pesquisadores, que observam domínio do Executivo na agenda parlamentar. Além disso, pretendemos verificar se a afirmação que a produção legislativa apresenta desconexão com os problemas enfrentados pela população. São esses tópicos que a bibliografia acima revista vai nos embasar para análise dos dados levantados por este estudo.

2.2.1 Estratégias, racionalidades e comportamento dos parlamentares

Em suma, os estudos legislativos apontam que parlamentares podem aprovar matérias que não sejam estreitamente benéficas aos seus interesses porque estabelecem cálculos que se colocar contra algumas pautas, em determinadas conjunturas, podem afetar seus planos de obtenção de poder dentro do parlamento e até prejudicar a continuidade de suas carreiras. Essa constatação é oriunda das pesquisas sobre as estratégias e racionalidades empenhadas pelos deputados, tal campo de estudo se divide, sumariamente, em duas partes (HALL; TAYLOR, 2003).

Na primeira, temos os estudos que se debruçaram sobre a compreensão e descrição do comportamento parlamentar. Essas pesquisas partem da abordagem do Neoinstitucionalismo, a partir do enfoque da Escolha Racional. O Neoinstitucionalismo da Escolha Racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no Congresso dos Estados Unidos, em meados dos anos 1980, e é inspirado na observação de um paradoxo significativo: se os preceitos da escolha racional são exatos, seria difícil reunir maiorias concretas para votar proposições numa assembleia, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter plural das questões deveriam, rapidamente, gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso Americano, objeto de estudo dos teóricos à época, são de notável estabilidade. Para responder este paradoxo, teóricos do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional buscaram resposta nas instituições. Essa escolha interpreta os interesses como o produto da instituição em que o indivíduo se insere.

O enfoque nos interesses individuais e na lógica estratégica racional é uma forma de naturalizar as arenas políticas e sociais a fim de transformá-las em objetos previsíveis e compreensíveis (HALL; TAYLOR, 2003). Este marco teórico observa que os atores e suas escolhas estão imersos em regras e normas que restringem e facilitam certos comportamentos, ao mesmo tempo em que seus interesses, crenças e valores são considerados centrais no processo de tomada de decisão (ou não-decisão), a partir das regras do jogo.

Teóricos dessa corrente partem da lógica que o comportamento de um ator é determinado por uma racionalidade estratégica que é fortemente influenciada pelas

expectativas do mesmo, no que tange ao comportamento provável dos outros atores. Neste contexto, as instituições formatam essa relação ao determinarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda e oferecem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza sobre comportamento alheio (HALL; TAYLOR, 2003).

Então, a criação das instituições tem como cerne a noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Dessa maneira, entende-se que, se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes. Assim, a forma de organização da instituição se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência (HALL; TAYLOR, 2003).

Se analisarmos os trabalhos realizados sobre o comportamento parlamentar no Brasil observamos que, sob tal paradigma teórico, boa parte deles tentam explicar a relação entre esse comportamento com o produto dos processos decisórios dos legislativos. Logo, seguindo a lógica desses estudos, os resultados legislativos ocorrem em função da atuação estratégica dos parlamentares, que fazem cálculos e projetam conjunturas. Assim sendo, o produto legislativo é resultante de uma complexa equação de comportamentos estratégicos isolados. Falando em outras palavras, o comportamento individualizado de cada parlamentar é considerado a representatividade do todo, já que ele é uma manifestação - um fruto - dos cálculos e estratégias estabelecidos a partir da instituição.

Esse debate não é nenhuma novidade no campo teórico da Ciência Política. Pelo contrário, já é uma discussão clássica. No início do século, Reis (2000) também suscitou essa discussão abordando a relação entre “ação individual e resultados coletivos”. O autor conceitua esse viés no debate entre “micro” – que compreende as ações racionais exercidas pelos deputados – e o “macro”, que é a soma das vontades individualizadas. Olson (1999) e Downs (1999), através do clássico paradoxo da Ação Coletiva, entendem que os resultados alcançados no coletivo não são correspondentes às vontades individualizadas.

A visão central da Escolha Racional em resumo, observa que a relação necessária entre o paradigma da racionalidade é aqui seguidora da abordagem neoinstitucionalista de Escolha Racional, como via de entrada para o entendimento

em sentido amplo da produção legislativa. Sob forte influência das instituições estes ambientes, os parlamentos, são janelas de larga moldura onde se pode ver a influência para o direcionamento de resultados e para o abrandamento, em determinadas situações, de correntes individualistas. Em outras palavras, a tomada de decisões no parlamento é materializada através dos cálculos e estratégias feitos pelos deputados, que resultam num padrão geral de ação. Nesse sistema, a observância não é para evitar a interferência entre poderes, mas para a não interferência das vontades individuais em detrimento do produto coletivo.

Essa modulação de vontades é estabelecida através das instituições, mais precisamente, de como os agentes políticos fazem uso dela. Isso porque a visão do resultado da ação coletiva não é visto somente como a soma das vontades individualizadas, mas sim, pela adaptação desses complexos desejos através das instituições existentes dentro daquele contexto.

Riker (1986) vai além da Escolha Racional e avisa: não se pode compreender o comportamento parlamentar somente a partir dos cálculos e estratégias individuais, mas também tende se observar as experiências acumuladas pelos agentes políticos e a história das instituições legislativas. Essa experiência histórica é variável importante em quaisquer perspectivas de pesquisa que estudem a relação entre a ação racional e as instituições sociais e políticas. Nesse sentido, calha a abordagem através do Neoinstitucionalismo Histórico, que nasce como uma resposta à análise da vida política, em termos de grupos, bem como contra o estruturalismo-funcionalismo, correntes que dominavam a política nos anos 1960 e 1970. Esta vertente focaliza mais diretamente os temas do poder e seus interesses. Hall e Taylor (2003) observam que os teóricos dessa corrente conceituaram o termo instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Para eles, há quatro características próprias ao institucionalismo histórico. Primeiro, os acadêmicos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Terceiro, pesquisadores buscam formar uma idealização do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Quarto, buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de

situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias (HALL; TAYLOR, 2003).

Essa linha sugere uma possibilidade de síntese agência-estrutura⁶, que permite ao pesquisador narrar analiticamente não só o comportamento estratégico dos agentes e a interação dos atores, mas também o contexto de formação de suas preferências. Conforme a bibliografia denota, atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são mais bem estudados a partir da contextualização (STEINMO, 2008).

As percepções introdutórias sobre a racionalidade, estratégia e comportamento parlamentar dão conta de que os deputados são conduzidos, via de regra, pela manutenção de suas carreiras e pelas benesses promovidas pelo Estado, como cargos, acesso à agenda e emendas. Se tomarmos em consideração os estudos de Cervi (2009), que mostram que os deputados, nos âmbitos subnacionais, estão mais movimentados à ação individualista do que propriamente à ação coletiva. A depender da conjuntura, então, haveria uma contradição com os preceitos defendidos pelas correntes do Neoinstitucionalismo, especialmente na vertente da Escolha Racional.

⁶ Na teoria social, o neoinstitucionalismo implica a necessidade de combinar tanto a agência quanto a estrutura em qualquer explicação do comportamento e dos resultados políticos, rompendo, assim, com modelos explicativos polarizados ao reconhecer que as preferências dos indivíduos vêm de estruturas e experiências passadas (GOODIN, 1996).

2.2.2 Individualidades e coletividades: qual caminho seguir?

Se dentro do parlamento, deputados agem tendo em vista as regras do jogo em que estão inseridos e, antes da tomada de decisão, fazem cálculos e estabelecem estratégias buscando ampliar suas chances de sucesso, no período que antecede sua legislatura, as eleições são de total individualização. Graças ao sistema eleitoral brasileiro, de lista aberta, em que os cidadãos não votam em partidos, mas sim em pessoas. Esse movimento, então, faz com que a busca por votos e o sucesso eleitoral, ainda que seja submetido à coligação do partido do candidato, seja um processo totalmente individualizado. Candidatos que buscam se reeleger precisam prestar contas aos seus eleitores sobre tudo aquilo que fizeram para beneficiá-los.

Antes de adentrarmos nesse tópico de conexão eleitoral e produção legislativa é importante fazer considerações acerca de determinadas teorias que o circundam. Importante estudo de Cervi (2009) analisou relações entre conexão eleitoral e produção legislativa. A pesquisa investigou a Assembleia Legislativa Paranaense e teve como base o modelo de análise inaugurado por Mayhew (1974), denominado Duas Arenas. Nesse conceito, parlamentares seriam movidos basicamente por interesses eleitorais. Desta forma, toda a produção legislativa seguiria a premissa da busca pela reeleição, ou seja, todo o produto entregue pelo parlamento seria uma consequência da necessidade de votos. Logo, o termo Duas Arenas é utilizado para descrever a importância sobre a primeira arena, a eleitoral, sobre a segunda, a legislativa. Essa lógica, determinada pelo sistema político, desenvolveria uma conexão clientelista entre os parlamentares e suas bases.

Cabe, porém, enfatizar que outros estudos feitos a partir da perspectiva de Conexão Eleitoral no Congresso, ou seja, no âmbito federal, refutam as ideias expostas no modelo de Mayhew (1974). Um dos exemplos é o artigo escrito por Pereira e Muller (2003), onde os pesquisadores comprovam a disciplina partidária e a força dos partidos na relação entre conjunto, bancada, e unidade, o parlamentar. Essa fidelidade ocorre em função da agenda parlamentar ser definida e controlada, em geral, pelo Colégio de Líderes. Nessa toada, os deputados são orientados a seguir as determinações dos “chefes” de suas bancadas nas votações que mexem com os interesses da coalização em que estão inseridos. Essa relação se estabelece como

um jogo: o parlamentar vota em favor da coalização para não ter a agenda bloqueada quando pautar os projetos de seu interesse.

Com a possível insuficiência do modelo de Duas Arenas para dar respostas aos pesquisadores, foi criado, então, o conceito de Uma Arena (BOWLER, 2000). Tendo em vista os estudos feitos por Gary Cox (1987) e Cox e McCubbins (1993), que buscaram entender o comportamento dos deputados não apenas pelo prisma da conexão eleitoral, mas guiados por regras e instituições centralizadoras do espectro legislativo, que colocam os partidos em primeiro plano e as relações às ações individuais dos políticos, em segundo. Seguindo essa lógica, deputados agiriam segundo as definições – e interesses – de seus partidos, guiados pelas posições das lideranças na fase decisória da atividade legislativa. Sendo assim, a Arena Legislativa seria totalmente desconexa com a Arena Eleitoral. A partir disso, os partidos passam a permitir que parlamentares participem da tomada de decisões e solucionam o problema de uma possível ameaça da ação individualizada no parlamento (BOWLER, 2000). Nesta visão, os deputados agiriam a considerar mais importante as instituições – bancadas, coalizões, relação partidária e submissão ao Executivo. No entanto, tanto o modelo das Duas Arenas quanto o de Uma Arena foram desenvolvidos em países da Europa, não no Brasil. Por isso, trazer para o centro do debate o sistema brasileiro e suas implicações são fundamentais para a complexificação e aprofundamento da discussão aqui proposta.

Autores brasileiros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; 1997; 1999; 2000; 2002; MENEGHELLO, 1998; PEREIRA; MULLER, 2000; AMORIM NETO; SANTOS, 2001; AMORIM NETO, 2002) têm evidenciado que o fenômeno da centralização decisória do Congresso é uma chave para o entendimento do comportamento parlamentar. Pesquisas realizadas nas últimas décadas mostram que os parlamentares do Brasil se comportam de forma disciplinada e seguem as orientações de seus líderes partidários. Na visão das Duas Arenas, existe uma conexão eleitoral direta, já na visão da arena única, essa conexão seria indireta.

Pereira e Muller (2003) observam que, nesse sentido, ambos os modelos são incapazes de explicar o comportamento dos deputados dentro e fora das assembleias brasileiras. Esses autores defendem que particularidades do sistema brasileiro abarcam as duas visões, sem que elas sejam antagônicas. Como isso seria possível? De um lado, as instituições inerentes ao processo eleitoral, tais como: regimento das

eleições, coligações e diversidades de partidos – que descentralizariam o sistema político. Já as instituições inerentes ao processo legislativo – regimentos internos, distribuição de recursos e cargos, coalizões e relacionamento com o Executivo – propiciam a centralização. Enquanto a legislação leva ao comportamento individual dos deputados, a prática legislativa e suas instituições tornam o comportamento dos deputados mais agregador e dependente de seus pares. Prova disso, ainda em Pereira e Muller (2003), é a denotação que parlamentares, sobretudo da base do governo, cooperam com a agenda legislativa, de acordo com a orientação das lideranças de bancada, para ter acesso às benesses controladas pelo Poder Executivo. Com vistas na reeleição ou na sequência de sua carreira como agente político eleito, eles usam destes benefícios – que os chegam pela submissão aos interesses do sistema – na arena eleitoral.

Diante dessa complexificação da abordagem do comportamento parlamentar, torna, neste trabalho, imperativo pender para a hipótese que a Assembleia Legislativa do Espírito Santo apresenta de características dos dois modelos. No momento em que é conveniente, o parlamento se vale da atuação individual para propor projetos voltados ao benefício de suas zonas eleitorais, utilizando-se de *Pork Barrel Project*, termo utilizado para conceituar o particularismo legislativo. Nesta visão, parlamentares utilizariam políticas distributivas buscando voto dos beneficiários. Assim, projetos particularizados, feitos com verbas governamentais, seriam superestimados pelo eleitor beneficiário (PENNOCK, 1970). No entanto, em temas polêmicos e de macro alcance, os deputados agiriam de forma disciplinada acolhendo as orientações da bancada e/ou das coalizões (CERVI, 2009). Via de regra, os temas de macro alcance, estão ligados à formulação de políticas públicas, então, para ter algum tipo de poder de influência no produto legislativo, o deputado se submeteria às indicações das lideranças. Essa submissão também tem vistas ao acesso de recursos do Estado, já que no Brasil há grande monopolização de recursos nas mãos do Poder Executivo. Assim, mesmo que a orientação para o posicionamento das lideranças em determinada pauta seja diferente daquela do deputado, ele se mantém disciplinado. Isso ocorre porque para ter acesso aos recursos, financeiros e políticos, que podem angariar algumas benesses ao deputado ante seu eleitorado, ele precisa manter bom relacionamento com a fonte destes recursos: o Executivo.

Também é fundamental atentar-nos ao sistema partidário para o entendimento do comportamento legislativo. A Lei Eleitoral brasileira gera uma relação entre pequenos partidos e deputados individualistas, aqueles que têm bases ou públicos bem específicos. O modelo de lista aberta, onde os partidos apresentam uma gama de candidatos e os eleitores decidem a ordem de ocupação das cadeiras do parlamento, estimula a preponderância de adoção individualista em detrimento do coletivo (CAREY; SHUGART, 1995). Diante do alto número de concorrentes, os candidatos organizam suas campanhas de maneiras independentes dos partidos. Todavia, como o sucesso das agremiações depende do desempenho dos candidatos, os partidos tendem a incluir nas disputas concorrentes de maior relevância nos diversos nichos sociais. O clássico conceito de Bernard Manin (1995) que caracteriza a “democracia de públicos” traduz essa constatação.

Voltando ao artigo de Cervi (2009), que questiona se: o produto legislativo dos deputados subnacionais está ligado diretamente à busca por votos ou o parlamentar atua sob orientação de seu partido? Com base nas evidências expostas pelo autor, podemos concluir que, de fato, os deputados têm uma produtividade individualista mais ligada geograficamente, buscando beneficiar regiões específicas. Nesses casos, deputados que atuaram com a referência geoeleitoral tiveram melhores resultados na busca por reeleição. O autor compreende ser possível observar a dinâmica do comportamento dos deputados a partir da arena legislativa centralizada, onde sua posição independe da opinião particular. Por outro lado, há também indícios da coerência do modelo de arena eleitoral personalista, como as ideias defendidas por Pereira e Muller (2003). Em uma terceira via, Cervi entende que existe uma arena paralela à organizada pelos partidos, neste espectro o parlamentar agiria individualmente na proposição de pautas que dependem exclusivamente de recursos legislativos para beneficiar suas bases.

A bibliografia apresentada nesse tópico de nossa revisão tem como objetivo dar insumos para a verificação se os parlamentares do Espírito Santo, entre os anos de 2015 e 2019, atuaram dando mais atenção às questões internas da Assembleia ou à arena eleitoral. Queremos identificar como os deputados agiram diante dessas duas lógicas, se privilegiaram seus redutos eleitorais ou se pautaram pela ação institucionalizada da casa nas pautas relativas ao desastre aqui estudado.

2.2.3 Financiamento eleitoral no Brasil e comportamento político

A partir da criação e aprovação da Lei 8713/1993, foi possível que a academia brasileira pudesse desenvolver seus estudos sobre financiamento de campanha. Tal legislação permitiu a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e, além disso, também determinou que os concorrentes prestassem contas à Justiça Eleitoral, movimento que foi seguido, posteriormente, da obrigação da divulgação pública das movimentações financeiras dos candidatos relativas ao pleito. Desde o início do século, com a intensificação dos valores empenhados por empresas privadas em campanhas eleitorais, houve um crescimento exponencial dos estudos sobre financiamento de campanha (LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010; MANCUSO, 2012).

Um desses estudos foi feito por Mancuso (2015). O autor mostra que na campanha eleitoral de 2010, por exemplo, quase 75% do dinheiro investido em candidatos que buscavam uma vaga no cenário político veio de empresas privadas. Afora isso, observa a pesquisa, havia concentração das doadoras: apenas 15 companhias concentraram 32,5% do investimento total nas campanhas. Nessa toada, o Grupo Vale, estudado neste trabalho, foi o quinto maior doador aos concorrentes, gastando mais de R\$ 58 milhões, ao longo do pleito. Como entendem Resende e Amaral (2020), a concentração destes recursos para campanha em poucas empresas de grande porte pode subordinar valores democráticos importantes, como a igualdade política, distorcendo em favor das grandes companhias, e acarretando prejuízos na própria disputa política, fortalecendo aqueles candidatos beneficiados com os maiores aportes destas empresas. Esse quadro pode levar a uma série de problemas, como por exemplo, a troca de favores ilícitos entre financiadores e financiados e a perda da legitimidade dos representantes (SPECK, 2011; MANCUSO, 2015). David Samuels (2003) já havia observado, que, em eleições brasileiras, as doações de campanha seguem singularidades. Via de regra, candidatos recebem doações de poucas empresas, as quais repassam altos montantes de dinheiro. Desta forma, surge um “oligopólio do financiamento”, o que acarreta num processo onde a desigualdade social se infla, já que os mais pobres passam a ter menos influência no processo político (SAMUELS, 2003, p. 60).

As companhias, verifica Mancuso (2015), investem em campanhas ou

candidatos com intuito de receber benefícios, tais como: acesso ao financiamento de bancos públicos, obtenção de contratos com o governo, desempenho econômico das empresas, interesses na política econômica, benefícios tributários e benefícios em geral. Para o autor, os interesses dos doadores ocorrem na busca de vantagens mútuas ou a barganha, pois as doações são entendidas como trocas de recursos eleitorais por benesses às empresas, “os benefícios visados pelos doadores podem ser de diversos tipos, tais como acesso aos tomadores de decisão, celebração de contratos com o poder público, obtenção de regulamentações favoráveis, realização de gastos públicos que favoreçam seus interesses, entre outros” (MANCUSO, 2015, p.9).

A operacionalização desta estratégia de ação para defesa dos interesses das empresas, segundo Mancuso (2004) ocorre através da definição das Agendas Legislativas, por parte do ente privado. É este o diapositivo que eles reúnem seus interesses ante o Poder Público, já que o sucesso ou insucesso de seus negócios, conforme o autor, depende das decisões tomadas pelos agentes políticos. Na prática, as empresas definem cinco passos para a defesa de sua agenda na produção do Poder Público, a saber: acompanhamento, análise, tomada de posição, orientação e pressão (MANCUSO, 2004, p.12). Desta forma, quando o Poder Público está movimentando alguma pauta que seja do interesse de determinado nicho de negócio, as empresas acompanham o comportamento dos agentes políticos, analisam os impactos que aquela decisão pode ter em sua atividade, definem pela contrariedade ou adesão, de forma coletiva orientam as demais indústrias e, finalmente, exercem a pressão no setor público.

A pressão política pode ocorrer em diversos estágios da produção legislativa: no estágio de discussão dos projetos nas duas Casas do Congresso Nacional, no de votação dos projetos nas comissões ou no plenário, no da sanção (ou veto) presidencial, ou ainda no estágio da votação pelos parlamentares de eventuais vetos do presidente. A pressão política em defesa dos interesses do empresariado industrial é exercida algumas vezes “por dentro” do processo de produção legislativa, o que ocorre quando os tomadores de decisão convidam oficialmente as entidades que representam os interesses do setor industrial para participar de audiências públicas ou reuniões de trabalho e apresentar sua posição. Outras vezes a pressão política é realizada “por fora” do processo normal de produção legislativa, nos casos em que os contatos com os tomadores de decisão não ocorrem em encontros oficiais e em que a iniciativa é tomada, em geral, pelos representantes da indústria (MANCUSO, 2004, p.13).

Sobre as pesquisas acadêmicas acerca do financiamento eleitoral no Brasil, Mancuso (2015) as divide em três vertentes: a) a que aborda a relação entre investimento e desempenho eleitoral – os resultados eleitorais são tomados como variável dependente e o investimento eleitoral é tomado como variável explicativa principal; b) a que estuda os determinantes do investimento eleitoral - os trabalhos procuram as variáveis explicativas para o investimento eleitoral, que se torna então a variável dependente; e c) a que trata da relação entre investimento e concessão de benefícios para os investidores - o investimento eleitoral é tomado como variável explicativa principal, porém, a variável dependente passa a ser os resultados alcançados pelos financiadores.

Os estudos sobre desempenho eleitoral e os determinantes dos investimentos dominam a agenda de pesquisas. Nesse cenário há relativo consenso no que se refere às hipóteses de que quanto maior o investimento financeiro em campanhas maior o número de votos (SILVA; CERVI, 2017) e de que os políticos já inseridos no governo tendem a arrecadar mais recursos do que os demais (SAMUELS, 2001; CERVI, 2010). No entanto, não são numerosos os trabalhos enquadrados na terceira vertente, nem tampouco consensuais no que se refere à retribuição dos eleitos para com seus investidores. É nesta vertente que este trabalho se insere, pois busca observar como o financiamento eleitoral pode influenciar no comportamento dos atores políticos.

Os estudos desta vertente analítica focam no Executivo, havendo poucos trabalhos sobre o Legislativo, apesar de sua importância, e com achados não consensuais (MANCUSO et al., 2019). Os trabalhos de Cruz (2015), que buscam compreender a relação entre financiamento e a agenda ruralista na Câmara dos Deputados, e de Carvalho (2003), que avalia a relação entre doações de planos de saúde e atuação parlamentar, são alguns dos poucos exemplos disponíveis, mas que não encontram evidências estatísticas da relação entre financiamento e comportamento parlamentar. Mancuso et al. (2019), suspeita que a ausência de relação nestes estudos se deva ao fato de os autores não diferenciarem as proposições positivas e negativas ao setor, ou seja, de não levarem em consideração a natureza das proposições.

Para dar um passo na direção de suprir a lacuna existente nos estudos que observam a natureza das proposições em relação ao financiamento de campanhas, vamos então, neste trabalho, recorrer às pesquisas de Smith (1995). Ao fazer uma

avaliação crítica dos estudos sobre a influência do capital na tomada de decisão dos políticos, o autor observa que, de fato, ela existe, no entanto, ela não abrange todos os níveis do Estado. Para ele, a influência das empresas privadas na política ocorrem quando, pelo menos uma, das seguintes questões, estão presentes: (a) quando se trata de assuntos de baixa capacidade midiática, (b) em pautas técnicas e especializadas, (c) quando os produtos de determinadas políticas são concentrados e os custos distribuídos entre os eleitores, (d) se o assunto não estiver inserido em espectros partidários e ideológicos, (e) quando a sociedade civil ignorar o tema da política em questão e (f) se o tema da política a ser discutido não ferir outros interesses de grupos de financiamentos diferentes (SMITH, 1995, p. 94).

No Brasil, segundo Diniz e Boschi (2004), as formas de atuação destes grupos passaram por modificações nas últimas três décadas. A mais significativa para nosso estudo diz respeito ao aperfeiçoamento dos mecanismos de pressão através do financiamento eleitoral na participação no parlamento. Para os autores, houve um deslocamento das atividades orquestradas pelos interesses privados do Executivo para o Legislativo. Nessa mudança de alvo, o Poder Legislativo ganhou status de espaço de interlocução e expansão dos interesses e influência dos poderes de grupos empresariais.

Publicado em 2000, o estudo de David Samuels mostrou que, no Brasil, as doações de campanha seguem singularidades. Em geral, candidatos recebem doações de poucas empresas, as quais repassam altos montantes de dinheiros. Desta forma, surge um “oligopólio do financiamento”, acarreta num processo onde a desigualdade social se infla, já que os mais pobres passam a ter menos influência no processo político (SAMUELS, 2003, p.60).

A discussão fica ainda mais crítica se levarmos em consideração a observação feita por Nicolau (2002) de que é mínima a população que se interessa pela atuação de seu deputado e não o acompanha em sua tomada de posições. Autor observa ainda que parte da população sequer lembra em quem votou. Se tal acompanhamento, aqui também pode ser entendido como forma de *accountability*, não é feito pela população, quem é que o faz?

A bibliografia trazida nessa parte do texto nos dá insumos para verificação sobre a atuação dos parlamentares a partir das doações de empresas privadas. Pretendemos verificar se os deputados agiram de alguma forma para beneficiar a

empresa causadora do desastre. Como vimos, ela é grande doadora para campanhas políticas, inclusive em nosso objeto de estudo, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Nesse sentido, cabe trazer a importante discussão sobre as dimensões do poder. Nos aliamos a Bachrach e Baratz (1970) e Lukes (2005) no entendimento que nada fazer também é fazer algo, na abordagem da “não-decisão” em políticas públicas. Os autores mostram que é esta face do poder que deve ser levada em consideração nas pesquisas sobre valores dominantes em instituições políticas que podem favorecer os interesses organizados de um ou mais grupos. A partir dessa abordagem, muda-se o questionamento sobre “quem domina?” e sobre “alguém tem poder?” para uma investigação da mobilização de viés da instituição e quais os grupos são beneficiados por isso, em detrimento, ou não, de outros.

Desta forma, entendem os autores que o poder pode ser exercido quando A participa da tomada de decisão que interfere em B. Além disso, o poder também pode ser verificado quando A se movimenta de forma a garantir valores sociais e políticos de práticas institucionais que intervêm no escopo do processo político somente a temas que interessam ao mesmo A (LUKES, 2005). Como afirmam Bachrach e Baratz (2011), se A obtém o êxito nessa estratégia, impede que B leve à arena pública temas que possam ser prejudiciais aos interesses de A. Isso mostra um desenho em que uma organização política pode ter um viés, onde determinados conflitos são priorizados em detrimento, ou a partir da supressão de outros temas, sendo eles organizados e mobilizados a partir das instituições políticas, ou fora delas.

Então, a partir dessas constatações bibliográficas levamos em consideração que os parlamentares podem agir para beneficiar as empresas que o financiam em campanhas. E que esse “agir” pode não se dar pela construção concreta de medidas factíveis, mas, sim, por não permitir que temas que constriam e prejudiquem os interesses dessa financiadora. São esses os dispositivos teóricos que nos interessam. Ou seja, queremos verificar se os deputados agiram para proteger a empresa objetivamente com proposições ou atuaram para coibir que pautas que prejudiquem a mineradora fossem levadas à escrutínio público.

2.2.4 Processo Legislativo no Espírito Santo

Se pretendemos analisar a produção legislativa, logo, é fundamental estabelecermos quais são os meios que ela se materializa. Nesse tópico, vamos

abordar quais são os mecanismos à disposição dos parlamentares para a atuação na produção de políticas e fiscalização dos poderes. A produção da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) compreende a elaboração de Leis complementares (PLC), ordinárias (PLC), decretos, emendas à Constituição (PEC) e resoluções. A essas ferramentas de ação se denomina Processo Legislativo, que pode ser como “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado” (SILVA, 2019, p. 458).

A proposição de leis é de responsabilidade dos parlamentares, da mesa diretora e das comissões da ALES, ao governador do estado, ao Tribunal de Justiça, Ministério Público e a, no mínimo, 1% da população, através de iniciativa popular. Para que se tornem medidas efetivas, as leis propostas devem obedecer a medidas mais restritivas. As proposições de emendas constitucionais podem ser apresentadas por: (1) um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa - que conta com 30 assentos -; (2) Governador do Estado; (3) iniciativa popular; (4) um terço, no mínimo, das Câmaras Municipais. Embora o artigo 56 da Constituição Estadual diga que a emenda à constituição é uma competência exclusiva da ALES, o artigo de número 62 autoriza esse tipo de proposição pelos autores acima citados. Então, parlamentares individualmente não podem apresentar propostas de emenda à Constituição sem o apoio de um terço de seus colegas.

Para que uma PEC seja aprovada, ela precisa ser discutida e votada em dois turnos, sendo efetivadas quando conquistar, nos dois escrutínios, três quintos dos votos dos parlamentares da Assembleia. O PLC e PL são aprovados em uma votação, por maioria absoluta dos membros da ALES. Já as resoluções são voltadas para assuntos de burocracia interna da casa – como a criação de uma CPI -, enquanto os decretos legislativos se referem às burocracias externas. Esses dois meios se diferem das outras ferramentas já que não partilham do intuito de produzir leis.

Quadro 1 – Tipos de produção legislativa e seus ritos burocráticos

EMENDA CONSTITUCIONAL	INICIATIVA	DISCUSSÃO	VOTAÇÃO
Pode alterar, modificar, retirar texto constitucional exceto limitações estabelecidas como cláusulas pétreas.	Por um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa, pelo Governador do Estado, por mais da metade das câmaras municipais do Estado e por pelo menos 2,5% do eleitorado estadual, distribuído por, no mínimo, 40 municípios.	Encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões ordinárias. Aprovada, vai à votação.	Assembleia Legislativa discute e vota a proposta em dois turnos, sendo aprovada se, em ambos os turnos, obtiver três quintos dos votos dos membros da Assembleia.
LEI COMPLEMENTAR Existe reserva constitucional, portanto o legislador não está livre para tratar, por lei complementar, os assuntos que lhe interessar. A LC que trate de assuntos diversos terá status de lei ordinária.	Qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, Governador do Estado, Tribunal de Justiça, Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos (iniciativa popular)	Encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões ordinárias. Aprovada, vai à votação.	Deverá ser aprovada por maioria absoluta.
LEI ORDINÁRIA Destinado a regular as matérias de competência do Poder Legislativo com a sanção do Governador do Estado.	Qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, sob a forma de projeto de iniciativa popular.	Comissão específica analisa e envia à Assembleia.	É aprovado pela maioria simples dos presentes à votação.
DECRETO LEGISLATIVO São leis que não demandam remessa ao governador para fins de sanção. E não demandam	Todos os deputados.	Após discutida na comissão competente, submetida à apreciação do Plenário.	Majoria simples — mas há exceções.

justamente porque atinam a matérias reservadas, com exclusividade, ao órgão legislativo.			
RESOLUÇÃO São regulamentadas por projeto de resolução, entre outras, as matérias relativas ao regimento interno do Legislativo, à polícia e serviço administrativo de sua secretaria, bem como criar, prover, transformar e extinguir os respectivos cargos, fixar sua remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.	Qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, Governador do Estado, Tribunal de Justiça, Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos (iniciativa popular).	Comissão específica analisa e envia à Assembleia.	Majoria simples — mas há exceções.

Fonte: Constituição do Espírito Santo de 1989⁷

Por óbvio, cada tipo de proposta tem um objetivo diferente. A PEC visa à alteração pontual em algum trecho da Constituição. Ela pode suprimir, alterar ou acrescentar dispositivos à legislação original. Já a lei ordinária tem, via de regra, o caráter normativo primário, contando normas gerais e abstratas. As leis complementares compõem um tipo de legislação que não assumem a rigidez dos ritos constitucionais tampouco admitem a revogação por força de qualquer lei ordinária subsequente. A lei complementar tem como objetivo proteger determinadas partes de caráter paraconstitucional contra mudanças apresadas sem, no entanto, imprimir uma rigidez exagerada de forma a dificultar sua modificação (BRASIL, 2002).

⁷ Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf> Acesso em: 23 dez. 2019.

Sobre o Espírito Santo, Rainha (2012, p.7) lembra que as leis complementares atuam sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e detém caráter estrutural. Elas versam sobre leis do sistema financeiro e do sistema tributário estadual; as de organização judiciária; estatuto e lei orgânica do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Procuradoria-Geral do Estado, do Magistério Público, da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros, lei orgânica da Defensoria Pública e estatuto dos funcionários públicos civis do Estado.

O processo legislativo é composto pelas seguintes fases: (1) iniciativa; (2) discussão; (3) deliberação; (4) sanção ou veto; (5) promulgação e (6) publicação. Exceto as PECs, todas as demais proposições precisam ser submetidas ao regime de urgência, na fase de tramitação. Isso significa que pode haver redução do prazo temporal para que ela seja votada. Esse pedido, que deve ser apreciado em até 45 dias, é realizado por uma comissão, liderança, pela Mesa Diretora, pelo Governador ou por um décimo dos membros da ALES. PEC, PL e PLC passam pela sanção do governador, que pode promulgar ou vetar total ou parcialmente o conteúdo da proposta.

Embora ao governador não seja dado o poder da criação de medidas provisórias, a ele cabe a iniciativa exclusiva de leis que versam sobre administração direta, criação e remuneração de cargos, organização administrativa, organização dos servidores públicos do Poder Executivo, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública, criação e estruturação de Secretarias do Estado e modificações no efetivo da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. Conforme lembra Rainha (2012), também são leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

2.3 REPERTÓRIO DE AÇÃO LEGAL PARA OS DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL

Depois de conhecermos quais ferramentas os deputados têm para a ação, partimos agora à pesquisa sobre aquilo que já fora feito por legisladores nacionais. O intuito aqui é mostrar quais são os marcos legais que operam à gestão dos desastres ambientais no Brasil para entender, primeiro, qual o ponto de partida que os deputados do Espírito Santo tinham para propor ações sobre os desastres e quais as leis que

já operam nesses casos, as quais não podiam ser “reinventadas” pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Os desastres socioambientais têm gerado grandes desafios à gestão pública do Brasil, devido a fatores relacionados ao desenvolvimento do país como o crescimento desenfreado das cidades, a grande população economicamente vulnerável e as condições inadequadas de grande territorialização em todas as regiões do país. Além desses fatores, as condições socioeconômicas do Brasil, a grande densidade populacional em áreas suscetíveis às tragédias ambientais, como zonas de habitação próximas às encostas ou na beira de rios, e a falta de planejamento urbano no país também são fatores que aumentam a vulnerabilidade da sociedade brasileira (PNDC, 2007).

Nesse sentido, o Brasil tem fortalecido o desenvolvimento de instrumentos políticos que integram em seus repertórios de ações e a redução do risco causados pelos desastres socioambientais, por meio da implementação de planos nacionais, ao longo da última década, que fazem parte das normativas da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC, 2012), e o lançamento do novo Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais (2012). Ambos são instrumentos de gestão pública que estimulam a formulação de ações de redução do risco de desastres de seara em eixos de atuação: Prevenção; Mapeamento; Monitoramento e Alerta; e Resposta a desastres. Essas políticas serão desmembradas nos trechos seguintes:

2.3.1 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

A redução do risco de desastres socioambientais no Brasil tem sido uma discutida pauta no âmbito nacional na busca de se encontrar uma base institucional para implementação, o que pode ser evidenciado nos últimos anos pelo desenvolvimento de políticas com quadros legislativos e institucionais que contribuem para a redução do risco de inundação e auxiliam a gestão pública do país. De maneira a enfrentar a ocorrência das tragédias socioambientais no Brasil, aplicam-se regulamentos nas três esferas de governo para balizar o atendimento das medidas de redução de risco de inundação nos Estados brasileiros, interligando diferentes setores da sociedade e níveis de governo.

No Brasil, o Congresso promulgou a Lei nº 12.608/12, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, entre outros (PLANALTO, 2012).

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (2012) aborda um sistema de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação a desastres voltados à proteção e defesa civil. Essa política também preconiza a sua integração às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais. Tem como diretrizes uma atuação articulada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para redução de desastres, dando prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres. Neste ponto, embora a legislação tenha sido discutida no Congresso, não há diapasões que convertam responsabilidades destas ações ao Poder Legislativo.

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, criado em 2013, é constituído no Brasil por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelas Entidades Públicas e Privadas de relevante atuação no ramo de proteção e defesa civil. Esse sistema tem o intuito de contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil.

O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil é um órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional e tem por finalidades: acompanhar o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção e defesa civil, propor normas para implementação e execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, auxiliá-la na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre outros. Esse conselho é composto por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, representantes das comunidades atingidas por desastre e por especialistas de notório saber.

Ainda que a legislação oriente a transversalidade entre estados e União, a tomada de decisão, em geral, é feita em termos nacionais. Então, a política de defesa

civil, em termos macro, é extremamente federalizada. Assim como, por exemplo, a fiscalização de barragens, fica sob encargo da Agência Nacional de Águas. Essa concentração de poder pode desvirtuar a responsabilidade dos estados em combater os riscos para as populações próximas às barragens. Além disso, não cria alternativas para atuação dos poderes locais quando a União é falha. Isso pode resultar numa soma de negligências e transferências de responsabilidades, que tendem a prejudicar as pessoas mais vulneráveis socialmente.

2.3.2 Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta aos Desastres

O Brasil lançou, em agosto de 2012, o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, que apresenta ações de redução do risco de desastres voltadas para quatro eixos principais: prevenção, mapeamento, monitoramento e alerta e resposta a desastres. Esse plano tem o objetivo de proteger a vida das pessoas, garantir a segurança das comunidades, minimizar os danos decorrentes de desastres e ainda preservar o meio ambiente, por meio das ações em cada um dos eixos (PLANALTO, 2012).

O Eixo Prevenção abrange, entre outras, ações estruturais de construção de obras de contenção de encostas, drenagem urbana e controle de inundações; adutoras; construção de sistemas de abastecimento de água etc. (PLANALTO, 2012).

Já o Eixo Mapeamento abarca a realização de mapeamento de áreas de alto risco de inundação e deslizamento em 821 Municípios prioritários e planos de intervenção, que identificam as vulnerabilidades das infraestruturas das habitações.

O Eixo Monitoramento e Alerta compreende ações para fortalecer o Sistema de Monitoramento e Alerta como a ampliação da rede de observação e da estruturação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN)⁸,

⁸ O CEMADEN identifica vulnerabilidades no uso e ocupação do solo, principalmente no planejamento urbano e na instalação de infraestruturas e também desenvolve ações para fortalecer o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD, 2012), o qual possibilita: o gerenciamento de ações preventivas e de respostas, por meio de um sistema informatizado; a mobilização de recursos humanos, materiais e equipamentos; a coordenação das informações de riscos de desastres aos Estados brasileiros; o monitoramento dos parâmetros dos eventos adversos e faz o geoprocessamento de dados via satélite (CEMADEN, 2012).

o qual desenvolve, testa e implementa um sistema de previsão de ocorrência de desastres naturais em áreas de risco em todo o Brasil.

Já o quarto eixo, de Resposta a Desastres, apresenta ações focadas na elevação da capacidade de resposta aos desastres como a criação da Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS), instituída pelo Decreto 7.616/2011 para apoiar Estados e Municípios que declararem situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

Além disso, em todos os Estados do Brasil deverão ser implementadas “Salas de Situação” para monitoramento hidrológico pela Agência Nacional de Águas (ANA), com um fluxo de informações disseminadas pelo CEMADEN ao CENAD com alertas de possíveis ocorrências de desastres em áreas de risco já mapeadas e, por sua vez, o CENAD, além de encaminhar os alertas aos Estados, aos Municípios e a outros órgãos federais, também oferece apoio às ações de resposta aos desastres (CEMADEN, 2012).

Por meio da implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) no Brasil, observa-se que há uma descentralização de responsabilidades aos Estados e Municípios, competindo aos estados instituir Planos de Proteção e Defesa Civil. Nesses planos são elaborados mapas de riscos com a identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, bem como apoio aos Municípios na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil, entre outros.

No Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais (2012-2014), o governo federal do Brasil prevê investimentos para mais de 800 Municípios em situação de risco de desastres relacionados a eventos climáticos extremos como as inundações e outros.

Com o intuito de acelerar os repasses de recursos orçamentários aos Estados e Municípios em situação de desastre, o governo federal brasileiro está implantando o Cartão de Pagamento de Defesa Civil para ser utilizado em ações de socorro, assistência e restabelecimento de serviços essenciais. Para isso, há o respaldo na Lei nº 12.340/2010, que trata do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e das transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para implementação de ações de resposta e recuperação nos locais afetados por desastres.

Como vimos, a legislação brasileira que versa sobre os desastres socioambientais está mais focada para o período de emergência destes episódios. Não há, estruturalmente, um arcabouço legal que sustente as ações a serem implementadas em longo prazo, como é o caso da pesquisa aqui apresentada. O caso como o de Mariana não termina com a contagem de corpos e a retirada da lama, ele vai além. Pode, inclusive, durar longos anos e provocar pequenos desastres cotidianos, como problemas de saúde mental, no trato respiratório e violência intracomunitária. Além disso, parte destes fenômenos é causada por empresas privadas e aí encontramos mais uma falha na lei. Como devem agir as empresas? Como se estabelece onexo causal do episódio? Quem implementa as políticas e monitora a saúde das pessoas nos anos que sucedem, por exemplo, o rompimento de uma barragem? São estas lacunas que abrem brechas para problemas como os que interessam a nossa pesquisa.

3 NOSSO PROCESSO METODOLÓGICO

Para darmos sequência à nossa pesquisa, de caráter exploratório e natureza descritiva, precisamos nos paramentar com ferramentas metodológicas. O intuito desse empenho é compreender vieses motivadores e razões causais do comportamento da Assembleia Legislativa do Espírito Santo em resposta ao desastre socioambiental da Samarco, em 2015. Guiados pela seguinte questão: O que fizeram os deputados diante do desastre da Samarco que provou danos à população e ao meio ambiente?

Para obtermos êxito em tal empreitada, recorreremos aos documentos da produção legislativa referente à proposição e tramitação das matérias. A partir disso, montamos um banco de dados com todas as proposições referentes à barragem de Fundão. Mapeamos as propostas por eles apresentadas à Assembleia Legislativa do Espírito Santo, de 05 de novembro de 2015 a 28 de setembro de 2019, que possuem relação direta ou indireta com este desastre socioambiental.

Assim, nosso universo de análise é composto pelas 25 proposições que foram apresentadas pelos deputados estaduais no período estudado. Os dados foram coletados junto aos sites do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁹, do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE-ES)¹⁰, e da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES)¹¹, e processados pelo software *Statistical Package for the Social Sciences – SPSS*.

Para construir nosso banco de dados, utilizamos o portal da Assembleia Legislativa, na seção Produção Legislativa. Lá, estão disponíveis todas as proposições apresentadas pelos deputados, desde 1899. O banco dispõe de 60.000 ações protocoladas pelos parlamentares ao longo da história da casa. A consulta às propostas pode ser feita usando filtros por autor, tipo de proposição, ano e o andamento. Utilizamos a aba denominada Consulta Geral, onde é possível fazer buscas utilizando termos: “barragem”, “fundão”, “rompimento”, “Mariana”, “tragédia”,

⁹ Disponível em: <http://inter01.tse.jus.br/spcweb.consulta.receitasdespesas2014/>. Acesso em: 28 set. 2019.

¹⁰ Disponível em: <http://www.tre-es.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/eleicoes-2014>. Acesso em: 28 set. 2019.

¹¹ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/spl/>. Acesso em: 28 set. 2019.

“Samarco”, “Rio Doce”. A partir da coleta de material, os dados foram tabulados numa planilha de Excel. Além disso, as propostas também foram categorizadas de acordo com seu tipo, tais como projeto de lei, criação de comissão, requerimento de informação etc. Nesse tópico, organizamos as propostas em dois grandes grupos: os projetos de lei e as demais proposições. Isso foi feito para separar, de forma mais objetiva, propostas com potencial para, de alguma maneira, tratar de questões mais substantivas e transformar a realidade das pessoas atingidas ou ameaçadas. Afora essa classificação, o banco de dados também levou em consideração a autoria das proposições, observando o nome do deputado, filiação partidária e se houve associação para apresentação da proposta; e em qual dos estágios do rito burocrático de tramitação a pauta se encontra, se já fora aprovada, arquivada ou ainda tramitando.

Esse banco de dados nos possibilitou uma visualização de um quadro geral da produção legislativa versando sobre o tema que este estudo se propõe. De forma macro, levando em consideração a pesquisa de dados, podemos entender como a Assembleia Legislativa do Espírito Santo respondeu ao desastre, a partir do repertório de ação legal disponível aos parlamentares. Diante desses dados, tem-se a estrutura empírica incipiente para responder as hipóteses que guiam essa pesquisa. Determinadas questões, no entanto, precisaram da realização de consultas a outros bancos de dados e o cruzamento dessas informações com nosso banco principal. O detalhamento do processo de construção dos bancos auxiliares será descrito no tópico referente à pergunta a ser respondida, a seguir no texto.

Para a compreensão do quadro que se formou e se traduziu nas mudanças observadas na atuação do Poder Legislativo do Espírito Santo no caso da Samarco é necessário descreve-lo em toda a sua complexidade. O interesse aqui é analisar as relações do Poder Legislativo com os atores, políticos, civis e do mercado, e relacionar estes elementos com a produção legislativa. Independente da pluralidade de escolas do pensamento voltadas a pesquisar os fenômenos sociais, segundo Minayo (2008, p. 60), “todas tem em comum o reconhecimento da subjetividade e do simbólico como partes integrantes da realidade social” bem como o “indissociável imbricamento entre subjetivo e objetivo”. Essas subjetividades são trazidas nas múltiplas representações dos atores sociais e na forma como são interpretadas pelos pesquisadores. A autora adverte quanto à importância da objetivação ou “rigor metodológico” no trato de pesquisas desta natureza e atenta para a necessidade de

se ultrapassar a abstração teórica na análise do material coletado. Minayo também ressalta a necessidade de se chegar a ter proposições de ordem prática que poderiam auxiliar na transformação da realidade.

Este é um Estudo de Caso, que se propõe utilizar – como técnica de coleta de informações, dados e evidências – a pesquisa documental. A pesquisa tem como ponto fundamental a descrição de fenômenos dotados de significados singulares e subjetivos que, quando pesquisados, favorecem o aprofundamento da temática e o desenvolvimento do conhecimento científico. Porém, a opção primária pelo método qualitativo não exclui que questões desta pesquisa possam ser respondidas sob a perspectiva quantitativa. Até porque autores como Teddlie e Tashakkori (2003) observam que os dois métodos não são antagônicos. Eles, inclusive, sugerem que os pesquisadores devam adotar posturas flexíveis ao desenrolar do fazer científico, propondo uma ligação entre os métodos de forma a complementar e enriquecer um estudo.

3.1 A NECESSIDADE DE UM ESTUDO DE CASO

A presente pesquisa está situada no enquadramento dos Estudos de Caso, o estudo de um caso único focado na resposta do Poder Legislativo para o rompimento da barragem de Mariana. O Estudo de Caso é uma ferramenta que permite adensar uma unidade singular de análise e que propicia informações e propostas teóricas às múltiplas complexidades que o caso aporta (GERRING, 2015). Nesse sentido, esse modelo de pesquisa permite “elucidar mecanismos que conectam um particular X com um particular Y” (GERRING, 2015, p.155).

Não faltam, sob a perspectiva teórica, definições sobre o Estudo de Caso. Clássica definição do cientista social americano Robert Yin (2009), a metodologia é a mais conveniente para fornecer respostas a questões do tipo “por quê?” e “como?”, em situações que o acadêmico não tem a delimitação clara do enfoque, em estudos de fenômenos contemporâneos. Para o autor, o método, as consequentes múltiplas fontes de evidências e os dados obtidos na pesquisa precisam se articular de forma a buscar uma convergência triangular. Um dos benefícios dos Estudos de Caso é o desenvolvimento incipiente de proposições teóricas que guia a coleta e análise de dados (YIN, 2009). Para o autor, o sucesso do emprego deste método dependerá do tipo de indagação empregada. Não obstante, há ainda definições mais específicas

sobre o termo, uma delas entende que o estudo de caso é um modelo heurístico transparadigmático e transdisciplinário “que envolve a delineação cuidadosa dos fenômenos para os quais a evidência está sendo coletada” (VAN WYNSBERGHE; KHAN, 2007, p. 80).

Em um livro seminal sobre os Estudos de Caso, Gerring (2004) descreve o método como um estudo aprofundado de uma única circunstância, com o objetivo de generalizar para um grupo maior de unidades. O autor entende que o Estudo de Caso é uma metodologia que deve ser compreendida como um “modo específico de definir casos” e não uma ferramenta para defini-los ou “modelar relações causais” (GERRING, 2004, p. 341). A partir disso, o autor traz definições acerca dos conceitos que permeiam o método, a saber: “unidade” é entendida como qualquer fenômeno que possa ser delimitado no espaço, sendo estudada em um período pontual ou histórico prolongado; cada unidade estudada se configura num “caso”; já um conjunto destas unidades é entendido como “amostra”. Na prática, cada um desses elementos ganha materialização teórica a partir do arcabouço de pesquisa realizado. No mesmo livro, Gerring observa que os pesquisadores podem empregar diversas abordagens que nem sempre têm um número de casos pequenos e/ou são obrigatoriamente qualitativas.

Gerring (2004) identifica sete características distintas do Estudo de Caso na comparação com outros métodos científicos. Inicialmente, a metodologia proporciona pesquisas de maior profundidade e menor amplitude. São estudos que tentam compreender o fenômeno com maior complexidade e riqueza de detalhes. Outra característica, identifica que, apesar de terem pouca representatividade, os Estudos de Caso são, geralmente, passíveis de comparação quando têm origem nas mesmas “unidades”. No terceiro ponto, mostra que esta metodologia tem características descritivas e menos casuais; no quarto e quinto pontos, ainda dentro das pesquisas sobre causas de fenômenos, o Estudo de Caso é mais seguro quando lançado para analisar mecanismos casuais sem variabilidade do que entender as consequências causais. Sendo assim, a metodologia não é adequada para investigar fenômenos a partir das relações causais de probabilidade. Na sexta particularidade entendida por Gerring, há a observação que os Estudos de Caso são proveitosos em situações que a variância tida como importante para o estudo está, singularmente, disponível em uma ou em poucas “unidades”. E, derradeiramente, o pesquisador mostra que o

método tem como característica seminal a importância em pesquisas inéditas e exploratórias.

Essas observações descritas por Gerring (2004) podem ter duas interpretações diferentes. Podemos entender que eles dão características positivas aos Estudos de Caso ou, contrariamente, são limitadores do método de pesquisa. Podemos entender, numa perspectiva mais positiva, que esse tipo de estudo possibilita a identificação de variáveis e hipóteses inéditas. Dentre as limitações do estudo de caso, podemos destacar que há clara dificuldade para o pesquisador em escolher “casos” relevantes, há pouca possibilidade de universalização dos achados da pesquisa, pouca representatividade e dependência entre os casos estudados (Bennett, 2004).

Nesta pesquisa, iremos articular, em níveis diferentes, dois campos distintos da academia: os Estudos Legislativos e os Desastres Socioambientais. O nosso caso, portanto, refere-se a atuação do Poder Legislativo no caso de Desastre. A escolha, a guiar-se pela consulta à bibliografia que guia essa dissertação, mostra-se positiva, já que, em ambos os campos, há predominância por esta metodologia.

Ao estudar o Poder Legislativo subnacional em um contexto único, há clara necessidade e concordância com os preceitos do Estudo de Caso. Como já fora dito no capítulo em que fizemos uma revisão bibliográfica, o Estado da Arte dos estudos de assembleias legislativas aponta para dificuldades de generalização deste tipo de parlamento. Pesquisadores indicam que cada contexto, temporal e político, são produtores de diferentes resultados, muitos deles, em perspectiva comparada, antagônicos. Essa constatação está presente nos estudos de Abrucio (1998) e Silva (2012) que observam que, embora existam padrões comparativos em estudos legislativos no nível subnacional, para o entendimento mais rico e completo do todo, cada unidade deve ser estudada seguindo suas instituições, história e contextos. Por isso, houve a opção por um estudo de caso, utilizando-se as tendências, ou padrões, observados em diferentes estudos do campo.

No que diz respeito aos desastres socioambientais, Stallings (2007) entende que, independentemente do tamanho da amostragem de um estudo sobre desastres vai sempre mostrar a realidade de uma unidade que pode ser seguida por outros pesquisadores:

Não importa quantas entrevistas sejam realizadas, seja com representantes de organização ou pessoas comuns, não importa se as estratégias de amostragem produzem probabilidade ou amostras de probabilidade, o estudo

na área dos desastres ambientais é na realidade uma “amostra” de um desastre e não do universo hipotético de todos os desastres do mundo (STALLINGS, 2007, p. 62).

Diante da escassez de estudos na área, segue o autor, mesmo estas pequenas amostras podem ser incorporadas a outras, em estudos posteriores, para fortalecimento do campo e a produção de hipóteses e verificações causais. A confiança nas amostras de um estudo único crescerá na medida em que as hipóteses encontradas sejam semelhantes aos padrões vigentes em estudos posteriores.

Para dar lógica à pesquisa, então os estudos sobre desastres devem buscar seguir uma linha de base para fins de comparação. Em geral, essa linha é uma descrição da unidade de análise, no nosso caso o parlamento do Espírito Santo, sobre como era o contexto antes do desastre e como ele se configurou na emergência ou depois, para dar resposta ao episódio. Nesse estudo, a linha que escolhemos está presente na revisão bibliográfica e nas hipóteses, que seguem no próximo tópico, sobre padrões de comportamento e atuação dos parlamentares. Assim, a linha de base será a bibliografia para aferir qual foi o comportamento dos parlamentares no período pós-desastre.

Em termos de generalização de pesquisa, o caso aqui em cena é complexo, no entanto, prima pela profundidade e pluralidade da investigação. Assim, a análise de diferentes fontes e a interrelação das mesmas com a bibliografia busca compensar a difícil generalização.

A importância, e conseguinte representatividade deste estudo, reside na articulação entre a análise entre os dados empíricos de um período de crise política, ambiental e social da região afetada, no nosso caso as cidades do Espírito Santo atingidas pela lama da Samarco. Buscamos fincar importância, nesse estudo, ao trazer para o debate acadêmico um quadro profundo e seguro para o entendimento da realidade que nos propomos. Evidente que, para deixar o estudo factível, é necessário fazer escolhas e deixar o escopo do estudo comensurável. Entendemos que o Estudo de Caso irá nos possibilitar uma contribuição teórica para futuros estudos na área sobre os processos políticos em situações de desastres socioambientais. Podemos, a partir desse estudo, colaborar com futuros pesquisadores que pretendem lançar mão de hipóteses de pesquisa em outros casos, já que forneceremos estofo bibliográfico e empírico de um caso particular. Dessa forma, o estudo aqui apresentado tem preocupações não só com o caso particular,

mas também com um futuro conjunto de casos que podem seguir não só com hipóteses, mas também com desenhos de pesquisa.

3.2 LANTERNAS PARA O CAMINHO: NOSSAS HIPÓTESES

No empenho de investigar os objetivos de nossa pesquisa que, em linhas gerais, busca entender como reagiram os deputados estaduais do Espírito Santo aos prejuízos causados pela lama da Samarco, buscamos identificar, com base na bibliografia estudada, variáveis determinantes do comportamento dos atores legislativos. Desta forma, criamos um rol de hipóteses que irão fomentar nossa busca pelo entendimento do processo de respostas ao desastre de 2015. Essas hipóteses servem como lanternas que irão guiar nossa pesquisa empírica e nos darão as mais diferentes visões dos nosso banco de dados. São esses marcos que nos farão interpretar nosso objeto com base nos estudos bibliográficos. Cabe observar que nosso intuito não é de realizar testes estatísticos de hipóteses.

Como estamos diante de um estudo de caso entendemos, obviamente, que há limitações para entendimentos universais sobre o tema, já que nossa amostra do fenômeno é parca. O arcabouço aqui montando, porém, pode, futuramente, ser utilizado para outras pesquisas acerca dos desastres.

Diante disso, a ideia aqui estabelecida, dita de maneira mais simplificada, é testar se os parlamentares agem de forma racional e estratégica motivados pela sequência da carreira na vida política.

Nossa lanterna para o caminho - na selva de dados empíricos - é movida não só pela Conexão Eleitoral, mas também pela teoria neoinstitucionalista da Escolha Racional, que compreende a dinamicidade dos processos de tomada de decisão, que são determinantes à produção legislativa. Destarte, os tópicos que seguem uma revisão objetiva da bibliografia relacionando com hipóteses aplicadas ao nosso objeto.

Vamos analisar os seguintes fatores: (1) se os deputados que têm colégio eleitoral nas zonas mais assoladas pela lama foram mais atuantes frente às necessidades da população; (2) se os deputados eleitos com financiamento da Vale e suas subsidiárias procuraram proteger a mineradora; (3) se o Executivo foi preponderante na produção ante a iniciativa parlamentar; (4) se, em razão da necessidade eleitoral, os deputados foram mais atenciosos às pautas relacionadas ao

desastre nos dois últimos anos do mandato; (5) se o desastre de Brumadinho, em 2019, atuou como um contexto precipitador de novas propostas.

A seguir, destrinchamos cada uma dessas hipóteses relacionando a literatura estudada e os dados levantados por essa pesquisa acerca do nosso objeto.

3.2.1 A zona eleitoral é importante?

Para Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), como as ações dos parlamentares são orientadas para benefícios eleitorais e visam garantir a sua sobrevivência política, o parlamentar tenderá a dar mais atenção a seus redutos eleitorais, independente dos interesses coletivos do partido a que pertença ou das limitações institucionais. No entanto, como vimos em nosso levantamento bibliográfico, esse comportamento depende das particularidades da matéria em questão e dos cálculos feitos pelos parlamentares para agir. Desta forma, é importante entendermos como se comportaram os deputados eleitos pelas cidades mais prejudicadas pela lama da Samarco.

Em que medida a geografia influencia o comportamento parlamentar? Um eleitorado dividido geograficamente reduz a capacidade de *accountability*, deputados eleitos com votação concentrada regionalmente, aqueles que são demandados de eleitores por benefícios localizados, não têm interesse em apoiar partidos políticos. Ter a hegemonia regional em determinada zona obriga o parlamentar a trazer benefícios às elites econômicas e sociais da comunidade que ele representa, sob pena de não reeleição (CERVI, 2009). Via de regra, essas hegemonias são alcançadas em zonas menos desenvolvidas ou mais rurais, não em capitais e metrópoles. A representação do parlamentar credencia a recepção de recursos, estes os buscam para ter condições de angariar a renovação dos votos nas próximas eleições. Por isso, espera-se que ele aja para atender as demandas de sua comunidade.

Por outro lado, cabe, nessa questão, trazer os achados de Urick Becker (2001) que, ao falar sobre a gestão dos desastres, aponta para uma negação destes episódios por parte dos atores políticos. Além disso, o autor observa que, em geral, a ação do Estado tem como desfecho mascarar ou negar os perigos e prejuízos e, a partir do momento que essa negação não funciona, há, então, a estratégia de

dissimular ou impedir o estabelecimento de uma relação denexo causal, de causa e efeitos, e, conseqüentemente, da responsabilidade dos agentes causadores. Em circunstâncias em que a ação de abafamento da relação causal é falha, há, por parte dos responsáveis e, salienta Beck (2001), sobretudo do Estado, de mostrar-se que o pouco feito é o máximo possível. Desta forma, ao cruzamos as bibliografias dos campos da Ciência Política e dos Desastres há uma controvérsia sobre a atuação dos parlamentares.

Com base nos dados do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, vamos mapear quais foram os deputados eleitos pelas cidades atingidas pela lama da Samarco, a saber: Baixo Guandu, Colatina, Aracruz, Marilândia e Linhares (TTAC, 2016). Para isso, então, será necessário realizar dois processos: o levantamento dos parlamentares mais votados nas cidades atingidas, nas eleições de 2014 relacionando com suas respectivas produções. Em posse destes dados, vamos verificar se houve atuação em prol das comunidades ou se houve negação de desastre.

3.2.2 O dinheiro é determinante?

O setor de extração mineral possui uma relação estrutural com o Estado brasileiro (ZONTA; TROCATE, 2016, p. 185). Desde os anos 1930, a União tinha como uma das suas principais preocupações o desenvolvimento do setor mineral e o elegeu como prioridade de suas ações. Com a exportação de matérias primas oriundas da exploração mineral, a economia nacional se garantia de entrada de moeda estrangeira no país e, conseqüentemente, conseguia realizar a importação de bens de capital para promover a incipiente industrialização do país (ZORZAL; SILVA, 2004; TRINER, 2011).

Zonta e Trocate (2016) observam que o crescimento do setor mineral foi em parceria com o Estado, sobretudo com o poder Executivo Federal. Prova disso é que as principais companhias mineradoras do país, Vale (Companhia do Rio Doce) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foram empresas estatais. Ambas acabaram sendo privatizadas ao longo dos anos 1990. Uma das amostras que o setor mineral passou a ser prioridade para o governo Federal pode ser encontrada no Decreto-lei 3.365/1941 que dá o status de atividade de interesse público à mineração. Outro

trecho de legislação nacional, no Código Mineral (DECRETO-LEI nº 227/1967), estabelece que “qualquer medida judicial não poderá haver embargo ou sequestro que resulte em interrupção dos trabalhos de lavra”.

Conforme Zonta e Trocate (2016), as empresas mineradoras desenvolveram diferentes estratégias para influenciar os governos em prol de seus interesses. Alguns destes *modus operandi* não se aplicam somente em terras brasileiras, mas são identificadas em diversos outros países que essas empresas atuam. Entre as formas de cooptação do Estado para a defesa de seus interesses vão desde o *lobby*, assessoria direta, atuação de escritórios de advocacia e até mesmo casos de corrupção (ZONTA; TROCATE, 2016, p. 190).

Nas eleições para deputado estadual no Espírito Santo, escopo de interesse deste trabalho, o grupo Vale, administrador da Samarco, empresa que operava a barragem de Fundão e responsável legal pelo crime socioambiental, se utilizou de seis empresas para realizar doações aos candidatos, a saber: Vale Energia, Vale Manganês, Vale Mina do Azul, Minerações Brasileiras Reunidas, Mineração Corumbaense Reunida e Salobo Metais. Em âmbito nacional, essas empresas aplicaram R\$ 79,3 milhões em campanhas políticas, somente em 2014. Especificamente, na disputa às vagas para Assembleia Legislativa do ES foram investidos R\$ 670.800,00 em 12, dos 30, deputados eleitos.

Para descrever como a Vale penetrou no Estado, através da doação de campanhas, cruzaremos os dados disponíveis no Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, onde constam as doações recebidas por cada parlamentar, com o resultado das eleições, disponíveis do site do Tribunal Superior Eleitoral, e a produção Legislativa, disponível no site da Assembleia Legislativa. Dessa forma será possível observar se o comportamento destes parlamentares estava relacionado com as doações de campanha realizadas pelo grupo Vale. Tendo em vista a data da ocorrência do desastre (novembro de 2015), recorreremos aos recursos recebidos pelos deputados na campanha das eleições de 2014, e limitamos nossa análise às propostas apresentadas até 2018, quando termina o pleito destes políticos.

Cabe aclarar que tivemos duas importantes modificações na legislação no que se refere ao financiamento de campanha: o fim das doações de pessoas jurídicas a campanhas políticas determinada pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, e a aprovação, pelo Congresso Nacional em 2017, do Fundo Especial de Financiamento

de Campanha, conhecido como fundo eleitoral, que utiliza recursos públicos a serem destinados para campanhas. Pessoas físicas seguem habilitadas para doar, desde que não ultrapasse 10% do rendimento bruto alcançado no ano anterior à eleição, e 10 salários mínimos para cada cargo ou chapa majoritária em disputa, somadas as doações.

Por fim, vamos relacionar as descobertas empíricas com Smith (1995). O autor observa que a interferência das empresas privadas no Estado ocorre, em pelo menos uma, das seguintes questões estão presentes: (a) quando se trata de assuntos de baixa capacidade midiática, (b) em pautas técnicas e especializadas, (c) quando os produtos de determinadas políticas são concentrados e os custos distribuídos entre os eleitores, (d) se o assunto não estiver inserido em espectros partidários e ideológicos, (e) quando a sociedade civil ignorar o tema da política em questão e (f) se o tema da política a ser discutido não fira outros interesses de grupos de financiamentos diferentes.

3.2.3 O Executivo detém a agenda?

Neste ponto, a intenção é compreender se a produção legislativa foi, majoritariamente, oriunda de proposições do Poder Executivo. Com vasta produção bibliográfica acerca do tema, como já escrito anteriormente neste trabalho, os estudos sobre a relação Executivo e Legislativo mostram preponderância do primeiro sobre o segundo, no que tange à agenda legislativa. É central para essa pesquisa, que metodologicamente busca testar hipóteses teóricas com seu objeto, entender se a relação de preponderância se manteve no que diz respeito às iniciativas para mitigar os efeitos da lama da Samarco no Espírito Santo.

Pesquisa de Figueiredo e Limongi (1995) mostra que a maior parte das proposições do Executivo eram aprovadas no Legislativo. O tempo de tramitação dos projetos nascidos no Executivo também seria menor. Enquanto uma proposição de um deputado demora, em média, 965 dias para percorrer o rito burocrático até a aprovação, aquelas propostas pelo Executivo levariam, em média, 271 dias (MOISÉS, 2011).

O arcabouço de pesquisa utilizado no âmbito da federação é, sem dúvida, uma ferramenta importante para compreender a dinâmica de funcionamento do Legislativo

em âmbito subnacional. No entanto, como já foi abordado nesse texto, as instituições informais e as conjunturas peculiares de cada assembleia são elementos cruciais a serem lembrados. As interações políticas são específicas em cada contexto, então, não há um padrão específico das assembleias legislativas em todo o país (SANTOS, 2001; TOMIO; RICCI, 2010, 2012). De acordo com estudos de Santos (2001), Tomio e Ricci (2010, 2012), a taxa de aprovação das propostas submetidas ao escrutínio do Legislativo pelo Poder Executivo, em média, chega aos 80%.

Ao estudarem a taxa de sucesso do Poder Executivo do Espírito Santo na ALES, entre a década entre 1951 e 2010, Tomio e Ricci (2012) mostraram que, ao contrário de outros estados do Brasil, a taxa sucesso durante o período foi de 51%. Enquanto a taxa de aprovação das propostas dos próprios parlamentares foi de 66%. Esses números são diferentes na comparação com estados como Minas Gerais (99-06), São Paulo (51-58), estudados pelos pesquisadores. Na mesma pesquisa, o total de propostas apresentadas pelo Executivo foi de 75%, enquanto do Legislativo foi de 25%. Outro estudo sobre a ALES foi feito por Domingues (2001), referente à legislatura de 1995 e 1998, o autor encontrou características de ultrapresidencialismo estadual, mostrando que houve um pacto homologatório, onde os deputados se abdicaram de debater as propostas do Executivo, apenas as aprovando. Domingues enfatiza que a fraqueza da ALES para propor e organizar sua agenda também é fator importante para essa sobreposição do Executivo. Rainha (2012), ao estudar a produção legislativa entre 2003 e 2010, concluiu que 66% das propostas apresentadas pela ALES foram feitas por deputados estaduais, já o Executivo foi responsável por 30% da produção.

Diante desses dados, vamos estratificar as propostas por autores e averiguar se, no caso do rompimento da barragem da Samarco, houve replicação desses índices. Vamos verificar se o Executivo, sobre essa pauta específica, deteve 1/3 da produção e qual o grau de sucesso das propostas apresentadas.

3.2.4 Com a chegada da eleição, houve mais atenção com o desastre?

Até aqui, nossos acordos teóricos assumiram diversos compromissos para dar interpretações ao fenômeno que estamos estudando. Um deles foi o entendimento que deputados agem para prosseguir tendo êxito em sua carreira política. Conforme

entendido por Mayhew (1974), a estratégia de ação é pela busca da reeleição. Embora, conforme já abordado nesse texto, existam variações para essa interpretação, há de se seguir alguma. Uma delas, que aqui levamos em consideração, é aquela dada por Pereira e Muller (2003), que fazem uma aglutinação das – até então antagônicas – teorias das Arenas. Para os autores, parlamentares agiriam direta e indiretamente na busca da reeleição, mesmo que se comportem individualizada ou coletivamente.

Se a busca pelo êxito nas urnas é um dos nortes guiadores da atividade parlamentar, logo, nosso estudo que pesquisa tal atividade, tem de entender se, com a proximidade do período eleitoral, houve intensificação de ações legislativas que buscassem dar respostas ao desastre da Samarco, a partir da teoria do Voto Retrospectivo, a qual abordaremos a seguir.

Partindo da premissa da Teoria do Voto Retrospectivo, que entende que os cidadãos estão impregnados por experiências observadas no último ano de atuação do governo (KEECH, 1995). Diante disso, existe entendimento que, mesmo que parte do eleitorado seja racional quanto aos anos anteriores, um contingente superior desconsidera as ações produzidas ao longo dos primeiros anos de governo. Logo, o político que busca a reeleição, deve se atentar à intensificação da produção legislativa e pela busca dos *pork barrel projects*, no último ano do mandato.

Esse conceito, ainda que tenha sido submetido a determinadas críticas, é uma chave interessante para analisarmos se a produção de matérias que atendam às demandas das comunidades atingidas ocorreu na segunda metade dos mandatos. O desastre ocorreu em 2015, no primeiro ano da legislatura, então, houve mais três anos para atuação dos parlamentares.

Nesse sentido, nossa intenção é estabelecer uma análise descritiva temporal do banco de dados produzido com as propostas apresentadas. Vamos identificar em quais períodos houve maior produção de projeto e se houve concomitância com a aproximação do período eleitoral. O empenho é para, mais uma vez, testar as hipóteses apresentadas pelo levantamento bibliográfico, relacionando-as com nosso objeto.

3.2.5 O desastre de Brumadinho agiu como contexto precipitador?

Para que um tema entre na agenda ou ganhe mais espaço na produção legislativa, tendo seu entendimento revisto, é preciso, entre outras coisas, que contextos internos ou externos precipitem tal mudança. A ocorrência de fenômenos que mudem a percepção sobre determinado assunto, chamando a atenção de que monopoliza a decisão, é um elemento de propulsão da agenda. É aí que o processo decisório passa por transformações e novos atores e/ou propostas ganham maior relevância.

Dada a natureza conservadora da agenda, que é monopolizada por lideranças, determinadas mudanças podem ser lentas e graduais. No entanto, sugerem, Baumgartner e Jones (2005), em algumas circunstâncias, novos atores e pautas conseguem acessos aos “monopólios” e rompem com o *status-quo*. A virada de chave para a instabilidade conservadora do monopólio da agenda ocorre quando a visão compartilhada sobre problemas, solução, signos e relações a respeito de uma determinada política é alterada. Contribuem para tal mudança de imagem acontecimentos que focalizem as lideranças, pressões da opinião pública, acontecimentos externos à conjuntura, por exemplo. Postas essas situações, em geral, aquela pauta, que têm ligação com contexto precipitador, passa a fazer parte da agenda ou, se nela já está inserida, ganha maior relevância. Isso posto, fica fácil tangenciar que acontecimentos de ampla repercussão tenham a capacidade de influenciar a agenda legislativa, cumprindo a função de *output* para novos arranjos decisórios.

Nesse ponto de nosso estudo, por tanto, procuramos responder se o rompimento da barragem de Brumadinho, ocorrido em janeiro de 2019, atuou como um contexto precipitador para a retomada da pauta na agenda da ALES. O caso, muito semelhante ao aqui estudado, embora em proporções diferentes e sem relação com o Espírito Santo, acendeu o farol amarelo da agenda? Houve maior preocupação com a criação de leis para fiscalização ou gestão dos desastres? Para responder essas questões utilizaremos, tal qual no tópico anterior, nosso banco de dados e o estratificaremos de forma temporal, para verificar as propostas pós-janeiro de 2019. Mais a fundo, vamos verificar se o tipo das proposições foi diferente e se elas tinham caráter mais preventivo, na tentativa de evitar que desastres assolem e vitimizem cidadãos do Espírito Santo.

4 ANÁLISES E CONCLUSÕES A PARTIR DAS HIPÓTESES ESTABELECIDAS

A contribuição teórica e metodológica que se construiu nas páginas que antecedem esse capítulo tem a intenção de permitir a descrição e o entendimento de uma série de eventos que, articulados entre si, observam como foi a reação do Poder Legislativo do Espírito Santo ao desastre da Samarco. A compreensão dos diversos pontos a serem elevados ao *status* central desse estudo permitem a construção do eixo central dessa pesquisa. Ou seja, a partir da seleção de diferentes perguntas, que no nosso contexto são hipóteses de pesquisa, busca-se entender o macro – o eixo central – sobre o comportamento do legislativo e dos deputados aos prejuízos causados pela lama da Samarco.

A partir da documentação traçada para a compreensão do nosso fenômeno, paralelo à revisão bibliográfica sobre o tema, foram identificadas cinco questões que irão, neste capítulo, ser relacionadas com o banco de dados construído. Diante disso, o esforço a partir de agora em nossa pesquisa é concatenar todos os dados empíricos e bibliográficos e formular conclusões a partir da conjuntura dos elementos encontrados e das hipóteses propostas. O cerne de nossa descrição e análise dos dados será percorrido tendo como guia o marco teórico apresentado em nossa revisão. Trata-se de testar as hipóteses, a partir dos dados obtidos, relacionando-as com pesquisas já realizadas. Como dito anteriormente, não se trata de refutar ou acolher os achados de trabalhos anteriormente feitos, mas de analisá-los no contexto do desastre. Assim, além de dar novos vieses e roupagem particular na guisa da relação dos marcos bibliográficos com o contexto do desastre, na matéria dos estudos legislativos; contribuimos para o campo dos estudos da governança dos desastres socioambientais.

Para dar corpo à pesquisa aqui proposta, buscamos testar possíveis relações causais associadas às proposições apresentadas pelos deputados estaduais do Espírito Santo, tendo como base a pesquisa bibliográfica. Para construir uma narrativa lógica, elegeu-se as cinco hipóteses – perguntas-guia – com os temas que observam tanto as questões endógenas quanto exógenas do contexto da assembleia. Esse método se mostrou uma alternativa eficaz à escassez de propostas apresentadas pelos deputados, o que impossibilitou uma análise mais aprofundada do nosso objeto. A eleição do rol de perguntas se deu através da sua recorrência na bibliografia e tendo

como intenção abarcar o maior número de questões e vieses possíveis de se responder, buscando observar de diferentes ângulos nosso objeto, tendo em consideração o curto espaço de tempo e de páginas características de uma dissertação de mestrado.

Não se trata de um rol de questões escolhido aleatoriamente, mas sim de um roteiro de perguntas que conta com o maior número de pesquisas sobre o tema para um teste de hipóteses e, além disso, uma busca pela pluralidade de visões sobre o fenômeno. A forma direta e objetiva como foram escritas as perguntas que guiam a nossa pesquisa são frutos de um empenho para tornar a redação e a compreensão deste texto mais próxima à linguagem comum, na tentativa de despertar maior curiosidade dos possíveis leitores. Concluídas essas importantes considerações, partimos, então, para a análise.

As hipóteses exploratórias analisadas foram as seguintes: (1) se os deputados que têm colégio eleitoral nas zonas mais assoladas pela lama foram mais atuantes frente às necessidades da população; (2) se os deputados eleitos com financiamento da Vale e suas subsidiárias procuraram proteger a mineradora; (3) se o Executivo foi preponderante na produção ante a iniciativa parlamentar; (4) se, em razão da necessidade eleitoral, os deputados foram mais atenciosos às pautas relacionadas ao desastre nos dois últimos anos do mandato; (5) se o desastre de Brumadinho, em 2019, atuou como um contexto precipitador de novas propostas. A seguir, na medida, em que aprofundarmos nossa análise, buscaremos as respostas às hipóteses estabelecidas.

Quadro 2 – Composição da Assembleia Legislativa nas duas últimas eleições

Legislatura	2015-2018	Legislatura	2019-2022
Deputado	Partido	Deputado	Partido
Almir Vieira	PRP	Adilson Espindula	PTB
Amaro Neto	PPS	Alexandre Quintino	PSL
Bruno Lamas	PSB	Alexandre Xambinho	REDE
Cacau Lorenzoni	PP	Bruno Lamas	PSB
Da Vitória	PPS	Capitão Assunção	PSL
Dary Pagung	PRP	Carlos Von	AVANTE
Doutor Hércules	MDB	Dary Pagung	PRP
Edson Magalhães	DEM	Delegado Danilo Bahiense	PSL
Eliane Dadalto	PTC	Delegado Lorenzo Pazolini	PRP

Enivaldo dos Anjos	PSD	Doutor Hércules	MDB
Erick Musso	PP	Dr. Emilio Mameri	PSDB
Euclério Sampaio	MDB	Enivaldo Dos Anjos	PSD
Ferraço	DEM	Erick Musso	PRB
Freitas	PSB	Euclério Sampaio	DC
Gildevan Fernandes	PV	Fabício Gandini	PPS
Gilsinho Lopes	PR	Hudson Leal	PRB
Guerino Zanon	MDB	Iriny Lopes	PT
Hudson Leal	PRP	Janete	PMN
Janete de Sá	PMN	José Esmeraldo	MDB
Luzia Toledo	MDB	Luciano Machado	PV
Marcelo Santos	MDB	Marcelo Santos	PDT
Marcos Mansur	PSDB	Marcos Garcia	PV
Nunes	PT	Marcos Mansur	PSDB
Padre Honório	PT	Rafael Favatto	PATRI
Professor Marcos Bruno	PRTB	Raquel Lessa	PROS
Rafael Favatto	PEN	Renzo Vasconcelos	PP
Raquel Lessa	SD	Sergio Majeski	PSB
Rodrigo Coelho	PT	Theodorico Ferraço	DEM
Sandro Locutor	PPS	Torino Marques	PSL
Sérgio Majeski	PSDB	Vandinho Leite	PSDB

Fonte: TRE-ES

O Quadro 2 mostra a composição da Assembleia nas duas legislaturas aqui estudadas. A casa, que conta com 30 deputados, teve, na comparação dos dois momentos, fortes mudanças. A metade dos deputados que cumpriram mandato entre 2015 e 2018 não foi reeleita para o quadriênio 2019-2022. Assim, houve a renovação de 15 cadeiras. Com relação aos partidos detentores do maior número de cadeiras, no primeiro período o MDB tinha a maior bancada com 5, seguido de PPS, PRP e PT, ambos com 3 assentos, cada. Já na eleição de 2018, o número de partidos a fazer parte da assembleia cresceu, passando de 16 para 20. O PSL, seguindo a onda bolsonarista, obteve o maior número de deputados, com 4 eleitos.

Apresentados nominalmente e partidariamente os deputados, precisamos descrever quais foram suas propostas ao longo do período analisado, de 05 de

novembro de 2015 a 28 de setembro de 2019. Foram 25 proposições protocoladas durante os quase três anos observados. A maior parte das 25 proposições encontradas foi apresentada por um só deputado, apenas seis pautas foram protocoladas individualmente ante 19 coletivas. Ao analisarmos o seguimento do rito burocrático dessas proposições, apenas duas foram aprovadas, a criação da Comissão Especial de Acompanhamento e Apuração dos Atos da Fundação Renova e suas mantenedoras e a instituição da Semana Estadual em Memória e Solidariedade aos Atingidos pelo Desastre de Mariana e suas Consequências Socioambientais. Das outras 23 propostas, 11 foram arquivadas e 12 estão em andamento.

Os três projetos de Lei apresentados pelos deputados durante o período analisado, versam sobre os seguintes temas: 1) Estabelece obrigatoriedade de contratação de seguro contra rompimento ou vazamento de barragens, no âmbito do Estado (2643/2016- *status*: arquivada); 2) Dispõe sobre a proibição de utilização de barragens de rejeitos no Estado do Espírito Santo (386/2019- *status* em andamento); 3) Dispõe sobre a fiscalização das barragens no Estado do Espírito Santo e dá outras providências (463/2019- *status*: em andamento).

O Quadro 2 é fruto da classificação das 25 propostas de acordo com o conteúdo de suas proposições. As 25 pautas apresentadas pelos deputados, que compõem o banco principal dessa pesquisa, foram sintetizadas em 9 eixos, e agrupadas de acordo com a sua incidência e a representação, em termos percentuais. Deste modo, é possível verificar que, mesmo passados quase quatro anos do rompimento da barragem e a consequente chegada da lama ao Espírito Santo, a maior produção da Assembleia Legislativa, sobre o tema aqui estudado, tem como objetivo a produção de conhecimento científico acerca dos impactos causados pelo desastre de Mariana. A casa ainda está tentando fazer um diagnóstico dos prejuízos causados pelo episódio. Se adaptarmos essa situação à linguagem do campo de estudos das Políticas Públicas, podemos dizer que a assembleia ainda está, em termos do ciclo das políticas, na fase de Formação de Agenda, estudando o cenário local e suas necessidades para a implementação de uma política. Embora, cabe observar, essa fase seja mais de interação do que propriamente de ação, como diz a bibliografia das políticas públicas. No nosso caso, a interação com atores envolvidos no desastre inexistente. Em nenhuma das proposições estudadas há menção para a realização de

audiências públicas e/ou a criação de espaços para a fala do atingidos. Se somarmos as pautas que versam sobre o retorno das atividades da Samarco e o fim da investigação que apura a responsabilidade da mineradora nos prejuízos à população atingida, também é possível observar que 28% das proposições, de modo geral, tentam produzir decisões que beneficiariam a empresa causadora do desastre.

Quadro 3 – Conteúdo das Proposições

Conteúdo das Proposições	Número	%
Realização de estudo científico	5	20,0
Retorno das atividades da Samarco	4	16,0
Fiscalização e controle de barragens	4	16,0
Pedido de informação ao Poder Público ou instituições a ele vinculada	4	16,0
Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco	3	12,0
Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre	2	8,0
Busca de alternativas aos problemas causados pelo desastre	1	4,0
Instituir a Semana Estadual em Memória e Solidariedade aos atingidos pelo desastre e consequências socioambientais	1	4,0
Solicita resultados de exames e materiais sobre a tragédia	1	4,0
<i>Total</i>	25	100,0

Fonte: Resende e Amaral (2020)

Contextualizada nossa construção do banco de dados principal, partimos para o empenho de trazer luz às questões suscitadas por essa pesquisa.

O que fizeram deputados que têm colégio eleitoral nas zonas mais assoladas pela lama?

Com intuito de entender quais são os parlamentares que obtiveram mais votos na região que foi atingida pela lama da Samarco, pesquisamos os índices eleitorais nas cidades que foram reconhecidas pela Justiça como vítimas do rompimento, a saber: Baixo Guandu, Colatina, Aracruz, Marilândia e Linhares. Essas cidades fazem parte do conjunto de municípios reconhecidos pelo Termo de Transição Ajustamento de Conduta, assinado entre município, estados, União e as empresas controladoras da Samarco e fora homologado pelo Ministério Público Federal. O documento

determina as políticas a serem implementadas para mitigar os prejuízos causados pela lama.

Ao tabelar os votos dos deputados eleitos, somamos a votação nas cidades, a votação total do candidato e quanto os votos dos municípios representou o percentual para eleição deles. A coluna de percentual por região busca mostrar se, de fato, para o deputado eleito os municípios representaram, de alguma forma, sua base eleitoral. Para estabelecer a representação, selecionamos aqueles que tiveram a importância do voto nas cidades atingidas superior a 20%, tal qual usado por Ames (2003). A última coluna diz respeito à produção do deputado, qual proposta ele apresentou coletiva ou individualmente.

Quadro 4 – Votação na região atingida nas eleições de 2014 e suas proposições

Deputado	Votos Região	Votos Totais	Percentual região	Proposta
Maria Eliana Dadalto Melo	10.801	12.345	87,49%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas) e busca de alternativas aos problemas causados pelo rompimento.
Guerino Zanon	29.379	38.643	76,03%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (1 proposta).
Erick Cabral Musso	10.764	14.638	73,54%	Nenhuma proposta.
Dary Alves Pagung	6.957	14.327	48,56%	Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre, solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (1 proposta) e retorno das atividades da empresa.
Da Vitoria	9.542	40.190	23,74%	Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre, busca de alternativas aos problemas causados pelo rompimento, retorno das atividades da empresa e solicita o fim da comissão especial que apura as responsabilidades da empresa.

Fonte: TRE-ES e ALES

Desta forma, observa-se, de acordo com o quadro, que dos 30 deputados do estado, cinco tiveram significativa votação na região atingida. Três deles, Maria Dadalto, Guerino Zanon e Erick Musso, tiveram quase que a totalidade dos votos que os levaram à Assembleia Legislativa do Espírito Santo oriundos das cidades castigadas pela lama da Samarco. Assim, esperava-se destes parlamentares certo protagonismo na comparação com seus pares com relação à produção de ações que

minorassem o sofrimento das pessoas atingidas pela lama ou, pelo menos, ações de cobrança do estado ou à Fundação Renova respostas aos procedimentos que estavam sendo realizados para reparar os danos.¹²

No entanto, se colocarmos nossas atenções para a quinta coluna do quadro, podemos observar que, de maneira geral, os deputados estiveram mais engajados no fim da comissão que apurava as responsabilidades da Samarco e no empenho para a retomada das atividades da empresa na região. Há de se observar, nessa toada, que a adesão à pauta para a retomada da operação da Samarco não diz respeito só ao benefício do ente privado, mas também na busca pelas possíveis demissões que o fechamento da empresa causaria às localidades em que ela está instalada. Nossa análise, a partir do banco de dados, não consegue explicar por que os deputados Elena Dadalto, Dary Pagung e Da Vitória tenham encabeçado a autoria da proposta de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigaria a responsabilidade da empresa, mas meses depois fizeram parte de um grupo de deputados que propôs o fim dos trabalhos de apuração.

A CPI atuou por cerca de um ano, mas não chegou a ações concretas. Avanços significativos não foram causados, apesar do empenho em responsabilizar a empresa. A comissão teve como membros os seguintes deputados: Da Vitória, Eliana Dadalto, Dary Pagung, Guerino Zanon, Enivaldo dos Anjos, Jante de Sá, Erick Musso, Raquel Lessa, Rafael Favatto, Gildevan Fernandes, Rodrigo Coelho, Nunes, Bruno Lamas, Luzia Toledo e Almir Vieira. Eles visitaram em diversas ocasiões as regiões atingidas, ouviram as comunidades prejudicadas e os seus gestores locais, chamaram especialistas para depor sobre o caso, mas não chegaram a uma proposta formal de enfrentamento. O laudo final da comissão aponta que houve uma série de prejuízos às cidades vitimadas e consequentes perdas ao estado, no entanto, não há no documento menção sobre sanções à empresa ou indicação de ações que prevenissem futuros rompimentos. Nesse momento, o Espírito Santo perdeu a oportunidade de, possivelmente, ser pioneiro na criação de uma política pública para gestão dos desastres socioambientais.

¹² Importante destacar que o deputado Guerino Zanon não cumpriu seu mandato até o final, pois foi eleito prefeito da cidade de Linhares, uma das mais atingidas pelo desastre, nas eleições de 2016.

Por fim, é preciso destacar a curiosa situação do deputado Erick Musso, do PP¹³. Ele que obteve 73,54% dos votos na região atingida não aparece em nenhuma proposição. Durante os quatro anos, que sucederam o desastre, o parlamentar não foi autor ou, no mínimo coautor, de nenhuma proposta para estancar os flagrantes prejuízos oriundos do rompimento.

É cristalino, a partir dos levantamentos realizados até esta parte de nossa pesquisa, que, intencional ou despretensiosamente, o parlamento do Espírito Santo agiu conforme a estratégia descrita por Beck (2001). Ao propor, em quatro anos, apenas 25 propostas e dar prosseguimento a somente duas, a criação de uma CPI que não teve resultados práticos e a simbólica criação da semana de rememoração do desastre, houve um movimento de negação de responsabilidades.

Assim, a aprovação e instituição da Semana Estadual em Memória e Solidariedade aos Atingidos pelo Desastre de Mariana e suas Consequências Socioambientais, por mais paradoxal que nos pareça se levarmos em consideração que observamos um movimento de silenciamento do desastre, parece ser o máximo que a casa legislativa dispunha a fazer. Para além, como já foi destacado nesse texto, o não chamamento das comunidades atingidas para dar sua versão dos fatos ao longo das atividades parlamentares é um silenciamento forçado dos prejuízos e da necessidade de ação da casa legislativa. A negação dos riscos e das causas e efeitos não fica só restrita às ações da Assembleia Legislativa, as próprias prefeituras de cidades atingidas negaram, durante algum tempo, o fato de terem problemas por conta da lama.

Feitas essas observações com base na bibliografia do campo dos Desastres, partimos, já em vias de finalizar esse tópico, para os aportes dos Estudos Legislativos.

¹³ A CPI atuou por cerca de um ano, mas não chegou a ações concretas. Avanços significativos não foram causados, apesar do empenho em responsabilizar a empresa. A comissão teve como membros os seguintes deputados: Da Vitória, Eliana Dadalto, Dary Pagung, Guerino Zanon, Enivaldo dos Anjos, Jante de Sá, Erick Musso, Raquel Lessa, Rafael Favatto, Gildevan Fernandes, Rodrigo Coelho, Nunes, Bruno Lamas, Luzia Toledo e Almir Vieira. Eles visitaram em diversas ocasiões as regiões atingidas, ouviram as comunidades prejudicadas e os seus gestores locais, chamaram especialistas para depor sobre o caso, mas não chegaram a uma proposta formal de enfrentamento. O laudo final da comissão aponta que houve uma série de prejuízos às cidades vitimadas e consequentes perdas ao estado, no entanto, não há no documento menção sobre sanções à empresa ou indicação de ações que prevenissem futuros rompimentos. Nesse momento, o Espírito Santo perdeu a oportunidade de, possivelmente, ser pioneiro na criação de uma política pública para gestão dos desastres socioambientais.

Voltando à ação de não trazer à luz do debate os problemas das regiões atingidas, podemos entender que essa estratégia faz parte da racionalização dos deputados, como já descrito no 1º capítulo deste trabalho. A lógica da estratégia racional pode restringir ou facilitar determinados comportamentos dos atores políticos. O deputado faz, ou deixa de fazer algo, em razão dos cálculos concatenados a partir das “regras do jogo”. Os fatores que determinam o produto — a ação do parlamentar — levam em consideração as expectativas de obter sucesso em uma tomada de posição, junto da adesão dos demais colegas. A instituição dessa estratégia tem como objetivo a neutralização de comportamentos fora da curva, a determinação prévia de expectativas de comportamento e a redução de incertezas.

Ao esmiuçar o banco de dados, porém, verificamos que não houve reação diferenciada entre deputados que têm colégio eleitoral nas zonas atingidas e aqueles oriundos de outras localidades. Não é um comportamento peculiar ou inesperado, mas algo já descrito em pesquisas que nos antecedem. Ao adotar um comportamento institucionalista, o deputado age de acordo com as “regras do jogo”. Se ele entende que não há chances de obter êxito em uma empreitada, desiste. Se ele corre o risco de causar constrangimento e sofrer retaliações de seus pares, não age. As instituições informais do Parlamento atuam para barrar comportamentos distintos. Por mais que houvesse boa vontade de minorar os problemas das populações vitimadas, se o todo, ou a maioria de seus colegas, não estivessem dispostos, a bibliografia nos leva a entender que ele não agiria. Mas por qual motivo os deputados não dariam encaminhamentos efetivos, por exemplo, na CPI que apurou as responsabilidades da Samarco? Por qual razão havia um desejo de “livrar” a empresa de responder pelo desastre que cometera? Essa é uma questão que iremos responder no tópico a seguir, que discute o financiamento de campanha.

Antes de fecharmos essa parte do nosso trabalho, encerramos lembrando a pergunta que nos guiou nesse trecho. Deputados que têm colégio eleitoral nas zonas mais assoladas pela lama foram mais atuantes? A resposta é objetiva: não.

Deputados eleitos com financiamento da Vale e suas subsidiárias procuraram proteger a mineradora?

Nas eleições de 2014, a Vale, detentora da Samarco, empresa que operava a barragem de Fundão, em Mariana, aplicou R\$ 79,3 milhões em campanhas políticas,

em todo o Brasil. Especificamente, na disputa às vagas para Assembleia Legislativa do ES foram investidos R\$ 670.800,00 em 12, dos 30, deputados eleitos. A empresa, através de suas subsidiárias, utilizou seis razões sociais para fazer as doações, a saber: Vale Energia, Vale Manganês, Vale Mina do Azul, Minerações Brasileiras Reunidas, Mineração Corumbaense Reunida e Salobo Metais.

As eleições de 2018, em que não houve doações da empresa aos parlamentares eleitos pois, como foi dito, houve alterações na legislação do financiamento eleitoral, não estão no escopo desta pesquisa. Deste modo, vamos dividir nosso banco de dados principal destacando somente as propostas que foram apresentadas entre 2015 e 2018, onde, de certa forma, há a presença do variante financiamento no que diz respeito ao comportamento e produção legislativa.

Das 25 propostas que compõem nosso banco inicial, 11 apenas foram apresentadas até dezembro de 2018. Ou seja, mais da metade das ações envolvendo rompimento foram feitas após esse período. Essas proposições foram protocoladas por 28 parlamentares diferentes, desse total, 10 receberam recursos da Vale e suas subsidiárias. O MDB, maior partido da legislatura – ocupou 5 das 30 cadeiras - foi o maior beneficiado, 4 parlamentares receberam doações. O PT, que tinha três assentos, teve dois beneficiários, PMN, PRP, PV e PSB tiveram apenas um deputado eleito com recursos da Samarco.

Para dispormos essa produção, apresentamos a seguir o quadro 6, que elenca os deputados financiados pela Samarco, partido, a importância que o valor recebido da mineradora teve no total do investimento em sua campanha e quais as propostas foram apresentadas por eles.

Quadro 5 – Parlamentares financiados pela Samarco e suas proposições (2015-2018)¹⁴

Deputado	Partido	Doação Total	Doação Vale	Vale/ Total	Propostas
Dr Hércules Silveira	MDB	340.406,97	150.000,00	43,1%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Fiscalização e controle de barragens.
Janete De Sá	PMN	203.136,54	70.000,00	34,5%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre.
Luzia Toledo	MDB	379.767,09	89.500,00	27,1%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco.
Guerino Zanon	MDB	488.016,70	98.000,00	20,1%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco.
Hudson Leal	PRP	196.437,36	39.500,00	20,1%	Fiscalização e controle de barragens (2 propostas); Retorno das atividades da Samarco.
Gildevan Fernandes	PV	204.460,68	30.000,00	14,7%	Retorno das atividades da Samarco.
Bruno Lamas	PSB	326.828,20	45.000,00	13,8%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas).
Padre Honório	PT	105.350,09	12.700,00	12,1%	Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre; Retorno das atividades da Samarco.
Nunes	PT	389.155,75	44.000,00	11,3%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Retorno das atividades da Samarco.
Marcelo Santos	MDB	720.133,91	60.000,00	8,3%	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre.

Fonte: Resende e Amaral (2020)

Diante do quadro, ao observar a mobilização dos parlamentares em propostas que versavam sobre o rompimento da barragem de Mariana, podemos notar que aqueles que receberam recursos provenientes da Samarco se empenharam,

¹⁴ Cabe destacar ainda que os outros dois deputados beneficiados com recursos da Samarco, mas que nada propuseram sobre o tema e, por isso, não estavam elencados em nosso quadro foram Sandro Locutor, do PPS, e Rodrigo Coelho, do PT. Respectivamente, eles receberam R\$ 30.000 e R\$ 2.100, o que representou 12% e 0,6% na campanha de cada um. Valores absolutamente abaixo da média que receberam seus colegas, que foi de R\$ 63.780.

principalmente, para beneficiar a empresa de algum modo. Os 10 parlamentares eleitos com esses recursos agiram, sobretudo, para dar fim aos trabalhos executados pela CPI que investigava as responsabilidades da Samarco e para acelerar o retorno dos trabalhos da empresa no Espírito Santo. Sete deputados assinaram o pedido para o fim da CPI e três atuaram para suspender o embargo às atividades da Samarco no estado.

Como destacamos anteriormente, a empresa priorizou candidatos do PMDB e do PT, no entanto, também houve uma pulverização para outras siglas, com espectros ideológicos diversos. Nesse sentido, observamos que houve uma heterogeneidade no que se refere à questão partidária. Além disso, é possível ver que há discrepância entre os montantes doados. O petista Padre Honório, por exemplo, recebeu R\$ 12.700, recurso que simbolizou apenas 12% dos seus recursos totais. Já o emedebista Hércules da Silveira recebeu quase a metade dos recursos provenientes da Samarco. Foram doados ao candidato R\$ 150.000, o que representou 43% dos seus recursos.

Se testarmos as hipóteses levantadas por Smith (1995) sobre a relação, na prática, entre doadores de campanha e ação política, podemos fazer interessantes relações. O autor observa que a interferência Capital no Estado ocorre em pelo menos uma das seguintes questões: (a) quando se trata de assuntos de baixa capacidade midiática, (b) em pautas técnicas e especializadas, (c) quando os produtos de determinadas políticas são concentrados e os custos distribuídos entre os eleitores, (d) se o assunto não estiver inserido em espectros partidários e ideológicos, (e) quando a sociedade civil ignorar o tema da política em questão e (f) se o tema da política a ser discutido não fira outros interesses de grupos de financiamentos diferentes. A seguir, passamos para uma discussão de cada ponto levantado pelo autor relacionando com nosso caso.

O caso da barragem de Mariana foi de grande interesse da mídia, repercutindo internacionalmente. No entanto, há de se ponderar que, no caso do Espírito Santo, a cobertura foi menos expressiva se comparado com Minas Gerais. Evidente que as cidades mineiras foram mais atingidas e, conseqüentemente, tiveram mais vítimas e produziram mais imagens impactantes. Mesmo assim, o tema aqui estudado teve alta capacidade de catalisar o interesse dos jornalistas, logo, a hipótese sobre a relação entre a baixa midiática de um fenômeno e a defesa por parte dos agentes políticos

dos interesses de financiadores de campanha não se confirma no contexto que pesquisamos.

Situação diferente é encontrada no item “b”, sobre pautas técnicas e especializadas. Como os prejuízos causados pela lama são de complexo estabelecimento denexo causal e, mais ainda, não há conhecimento popular sobre quais prejuízos a lama, em termos de saúde pública, pode gerar, o tema é muito especializado. A mineração é um assunto técnico e produzir legislação acerca do tema exige conhecimento mais aprofundado. Conhecimento este que, entendemos, não havia na assembleia legislativa, já que a maior parte das proposições aqui estudadas tinham como tema a realização de estudos científicos. Neste caso, então, a hipótese de Smith (1995) é condizente com nosso dado empírico.

No item “c”, que fala sobre concentração de custos e benefícios de políticas, mais uma vez, os achados da pesquisa de Smith (1995) não podem ser verificados, pois, não houve políticas produzidas ao longo do período estudado e, conseqüentemente, não é possível avaliar como seriam calculados os custos e a divisão dos benefícios no caso.

A hipótese contida na letra d do rol de Smith (1995) diz que as empresas doadoras teriam mais facilidade para obter apoio dos políticos na defesa dos seus interesses se o tema da ação não estiver inserido em espectros partidários e ideológicos. Analisando a produção dos dados e observando as movimentações do espectro político, suspeita-se que a demanda por políticas públicas, a partir do rompimento da barragem não ganhou protagonismo na esfera política. Para se ter uma ideia, analisando os programas de governo entregues pelos candidatos ao Executivo estadual do Espírito Santo nas eleições de 2018 não há nenhuma referência ao desastre. Caso parecido também aconteceu em Minas Gerais, levantamento do jornal *O Tempo* mostrou que a pauta passou longe dos discursos dos candidatos ao governo mineiros. Apenas dois, dos nove concorrentes, estiveram na região atingida. Ao ser entrevistada pelo repórter, a líder da Comissão dos Atingidos da Barragem de Fundão-Mariana, Luiza Queiroz, mostrou bem a aversão dos candidatos à pauta. “A política abandonou a gente demais. Ninguém veio pedir voto. Entendemos que eles não querem se sujar de lama” (TRAGÉDIA, 2018).

Dessa forma, a atuação de um parlamentar para beneficiar a empresa não estaria infringindo nenhuma instituição dos espectros políticos e ideológicos. Já que,

em geral, essa pauta não estava presente no pleito. Não trazer para o centro da discussão os prejuízos causados pela lama, sugere, mais uma vez, a estratégia de barrar a inserção do tema na agenda da política do Espírito Santo.

A última hipótese de Smith (1995) diz que uma política pode defender os direitos do Capital se o tema dela não ferir outros interesses de grupos de financiamentos diferentes. Medidas como a apuração dos crimes da Samarco ou a não efetividade da Fundação Renova na implementação de políticas para amenizar os problemas das vítimas dizem respeito somente à empresa. Logo, não há prejuízos para outras empresas financiadoras. Então, nesse caso, entendemos que há ligação entre às hipóteses de Smith e a dinâmica de atuação da Assembleia do Espírito Santo.

Quadro 6 – Atuação dos deputados não financiados pela Samarco (2015-2018)

Deputados	Partido	Propostas
AMARO NETO	PPS	Retorno das atividades da Samarco
DA VITÓRIA	PDT	Retorno das atividades da Samarco; Busca de alternativas aos problemas causados pelo desastre; Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco; Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre
DARY PAGUNG	PRP	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre; Retorno das atividades da Samarco
DR. RAFAEL FAVATTO	PEN	Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre
EDSON MAGALHÃES	DEM	Busca de alternativas aos problemas causados pelo desastre
ELIANA DADALTO	PTC	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Busca de alternativas aos problemas causados pelo desastre
ENIVALDO DOS ANJOS	PSD	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco; Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre; Retorno das atividades da Samarco
ERICK MUSSO	PPS	Solicita fim da CPI que apura responsabilidades da Samarco
ESMAEL DE ALMEIDA	MDB	Retorno das atividades da Samarco
EUCLÉRIO SAMPAIO	PDT	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas).
FREITAS	PSB	Retorno das atividades da Samarco

GILSINHO LOPES	PR	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Retorno das atividades da Samarco; Solicita resultados de exames e materiais sobre a tragédia
JOSÉ ESMERALDO	MDB	Retorno das atividades da Samarco
LUIZ DURÃO	PDT	Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre
RAQUEL LESSA	SD	Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre; Retorno das atividades da Samarco
SÉRGIO MAJESKI	PSDB	Solicita fim da comissão especial que apura responsabilidades da Samarco (3 propostas); Criação de comissão especial para averiguar, debater e buscar alternativas para o desastre; Retorno das atividades da Samarco
THEODORICO FERRACO	DEM	Retorno das atividades da Samarco (3 propostas)
CLÁUDIA LEMOS	PRP	Instituir a Semana Estadual em Memória e Solidariedade aos atingidos pelo desastre e consequências socioambientais

Fonte: Amaral e Resende (2020)

O quadro anterior mostra os parlamentares que não foram beneficiados com recursos do grupo Vale, nas eleições de 2014, mas que foram autores de propostas sobre o desastre. Ao todo, 18 parlamentares, de 12 diferentes partidos, não financiados pela mineradora apresentaram propostas. Se analisarmos o quadro a partir da coluna sobre o conteúdo das proposições, observamos que, via de regra, não temos centrais diferenças ao comparar com a produção dos deputados financiados. Daqueles que ficaram de fora da lista de investimentos da mineradora, 11 associaram na autoria das proposições que reivindicavam o retorno das atividades da empresa. Podemos explicar esse movimento a partir de uma lógica econômica. Os deputados não financiados uniram esforços com os demais para retomar as atividades da empresa com intuito de evitar o desemprego na região. No Espírito Santo, as operações da Vale e suas subsidiárias representam 6% do Produto Interno Bruto, que é a soma dos bens e serviços produzidos em todo estado. Logo, o fim da licença para a empresa operar causaria a perda de empregos, que vem agregada a outros problemas como a redução da renda e do consumo e o aumento da pobreza. Soma-se a estes prejuízos os danos causados à economia do estado a partir do rompimento, que acarretou perdas financeiras ao setor da pesca e do turismo. Então, **entendemos**

que esse movimento de unificação de interesses entre os dois grupos de deputados tinha como objetivo beneficiar não só a empresa, que voltando a operar teria a geração de lucros retomada, mas também a sociedade geral e os cofres do estado.

Todavia, se nos debruçarmos sobre o comportamento de cada parlamentar, pode-se notar que há aqueles que agiram diferente. Essa é a situação de Doutor Rafael Favetto, Edson Magalhães, Luiz Durão e Cláudia Lemos. Eles não foram autores de proposições que buscavam beneficiar a empresa, pelo contrário, defenderam a necessidade de apurar as responsabilidades dela no desastre.

Há ainda o interessante caso do deputado Bruno Lamas, que apresentou comportamentos distintos. Ele, que recebeu R\$ 45 mil da Samarco, antes da alteração na legislação do financiamento de campanha, propôs o fim da comissão que apuraria as responsabilidades da Samarco. Já no mandato seguinte, sem recursos da empresa, foi autor do projeto de lei para proibir a utilização de barragens de rejeitos no Estado do Espírito Santo.

Na comparação entre as eleições de 2010 e 2014, a Vale, em nível nacional, aumentou em 40% suas doações para campanha políticas. Para Assembleia do Espírito Santo, foram destinados R\$ 200 mil, muito inferiores aos R\$ 680 mil doados na eleição seguinte. Daqueles que voltaram a receber nas eleições de 2014, Bruno Lamas, que em 2010 havia recebido R\$ 30 mil, viu aumentar em 50% esse montante na eleição seguinte. Já Marcelo Santos foi beneficiado com o triplo da eleição anterior, R\$ 20 mil (2010) e R\$ 60 mil (2014). Nesse sentido, é interessante observar o andamento de duas CPIs protocoladas na ALES. Aquela relativa ao desastre da Samarco, como já dito, foi extinta sem apresentar resultados efetivos. Já a CPI do Pó Preto, ocorrida em 2015, indiciou a Vale e suas subsidiárias Samarco, ArcellorMittal, por serem as principais poluidoras da atmosfera na região da Grande Vitória. Como “retaliação”, na eleição seguinte, a empresa mais que triplicou a doação de campanha aos candidatos à ALES. Assim, é possível entender de forma inegável a ligação entre os distintos resultados das CPIs com a doação de campanha.

A pergunta que guiou esse tópico da pesquisa era “Deputados eleitos com financiamento da Vale e suas subsidiárias procuraram proteger a mineradora?” Ao nos aprofundarmos nos dados do Tribunal Regional Eleitoral e os relacionar com a produção legislativa, fica claro que sim. Eles trabalharam, sobretudo, para defender os interesses de fugir das responsabilidades acerca do rompimento da barragem e

para a retomada das operações da Samarco no Espírito Santo. Esse movimento é explicado por Smith (1995) que estabelece cinco circunstâncias que favorecem as defesas do interesse privado no Estado. No nosso caso, a maioria dessas situações estavam presentes. Relevante ainda observar que não só os deputados que receberam recursos, mas também aqueles não financiados se articularam para a retomada da operação da empresa.

O Executivo foi preponderante na produção ante a iniciativa parlamentar?

Com base no levantamento bibliográfico que estrutura essa pesquisa, podemos afirmar que o Executivo domina a agenda legislativa. Nesse sentido, essa parte do texto se dedica a verificar se há paridade entre os estudos realizados sobre o tema e a nosso caso. Metodologicamente, buscamos testar as hipóteses teóricas com o nosso objetivo para constatar se houve, ou não, preponderância do Executivo sobre o Legislativo no que diz respeito às iniciativas para mitigar os efeitos da lama da Samarco no Espírito Santo.

O rito burocrático percorrido por proposições de autoria do Poder Executivo tem significativas diferenças na comparação daquelas feitas pelos deputados, tais como: tempo de tramitação, discussão, índice de aprovação e o total de propostas apresentadas por cada poder é diferente. Pesquisa de Figueiredo e Limongi (1995) mostra que a maior parte das proposições do Executivo são aprovadas no Legislativo, em âmbito nacional. Já nos estados, a constatação se repete, mas com índices bastante diferentes. Tomio e Ricci (2012) mostraram que em Minas Gerais, por exemplo, esse número chega até 99%, já no Espírito Santo, entre 1951 e 2010, 51% das propostas do governo estadual foram aprovadas. A taxa de aprovação das propostas dos próprios parlamentares capixabas foi de 66%, no mesmo período. Rainha (2012), ao estudar a produção legislativa entre 2003 e 2010, concluiu que 66% das propostas apresentadas pela ALES foram feitas por deputados estaduais, já o Executivo foi responsável por 30% da produção

Então, já sabemos que a bibliografia apresenta que a metade das propostas do Executivo do Espírito Santo são aprovadas no Legislativo e que 1/3 de todas as proposições são do governador. Vamos ao nosso banco verificar se os dados se repetem no contexto do desastre socioambiental de Mariana.

Primeiro, precisamos destacar que as propostas de autoria do governo estadual não constam em nosso banco principal, já que nossa intenção, ao construí-lo, era descrever a produção dos deputados. No entanto, paralela à busca pelas ações dos parlamentares, também destacamos aquelas que tinham o Executivo como autor. Em nosso banco de dados de pautas sugeridas pelos deputados temos 25 itens. Partindo dos estudos que nos baseamos e levando em consideração nossos números, era esperado que, pelo menos, 8 propostas fossem apresentadas pelo governo e que, quatro fossem aprovadas. No entanto, ao fazer o mapeamento das proposições oriundas do Poder Executivo encontramos apenas uma proposta com autoria do Governador do Estado: o projeto de lei 4466/2017 que estabelece o Programa Estadual de Segurança e Eficiência de Barragens.

Única política pública, em âmbito estadual, produzida em quatro anos após o rompimento da barragem de Mariana levar toneladas de lama tóxica ao Rio Doce e prejudicar a saúde e a economia do estado foi votada em rápida tramitação. Protocolada em regime de urgência em 18 de dezembro de 2017, foi aprovada nas comissões e no plenário, por unanimidade, no dia seguinte. A iniciativa teve como objetivo estabelecer legislação para a fiscalização das barragens no estado, bem como aumentar o processo burocrático para a obtenção de licença de operação desses locais. A lei também instituiu um departamento da Secretaria de Estado de Agricultura, Aquicultura, Abastecimento e Pesca para fiscalização de barragens. No entanto, nas 16 páginas que compõem a lei, sancionada em 3 de janeiro de 2018, não há nenhuma menção às ações de governança dos riscos de desastres causados por barragens no estado.

No contexto do desastre socioambiental da Samarco, não houve similaridade com as pesquisas que nos guiam. O Executivo não deteve a agenda para criar políticas que fortalecessem as ações de combate aos prejuízos pelos atingidos pela lama e tampouco aproveitou o ensejo do caso de 2015 para produção legal de medidas para atuação em possíveis futuros casos. Ao que parece, o governo não entende, ou não quer entender, a sua responsabilidade ante os desastres causados pela mineração e não coloca em pauta a segurança das pessoas que são ameaçadas por episódios como o ocorrido em Mariana. O estado tem 28 barragens das quais 19 são classificadas nas categorias: de risco e de dano em potencial associado, que é quando um rompimento pode causar estragos socioambientais na região atingida.

Logo, é evidente que uma legislação para os casos de rompimento é necessária e urgente.

Com olhos nas eleições, deputados foram mais atenciosos às pautas relacionadas ao desastre nos dois últimos anos do mandato?

Nossos acordos teóricos entendem que a estratégia ação dos parlamentares se dá em busca da reeleição. O desastre da Samarco ocorreu em 2015, primeiro ano de legislatura. Assim, os parlamentares tinham mais três anos para propor medidas com intuito de reestabelecer uma nova ordem, a da normalidade, nos locais atingidos. Keech (1995) nos mostra que os cidadãos votam tendo como balizador de adesão ou recusa as ações realizadas pelo ator político no último ano de mandato, na teoria do Voto Respectivo. Utilizando-se dos *Pork Barrel Projects*, o futuro candidato se vale da atuação individual para propor projetos voltados ao benefício de suas zonas eleitorais.

Desta forma, espera-se que, ao menos, os deputados eleitos na região atingida tenham atuado para mostrar aos seus eleitores iniciativas que resolvessem os seus problemas. Já que ele estaria empenhado em manter seus votos nestes locais e, talvez, conquistar outros. Destarte, é fundamental que dividamos as proposições por ano a fim de conseguir dar a resposta necessária à pergunta aqui discutida, o que é apresentado na tabela a seguir.

Tabela 1 – Proposições por ano

Ano	Propostas
2015	2
2016	7
2017	2
2018	1
2019	13
Total	25

Fonte: ALES

Ao detalhar quantas propostas foram apresentadas por ano, verificamos que o nosso caso não condiz com o que defende Keech (2015). Os deputados não agiram para resolver os problemas dos atingidos no ano que ocorreu as eleições. A única proposta apresentada durante o período foi o projeto de Lei para Instituir a Semana

Estadual em Memória e Solidariedade aos atingidos pelo desastre e consequências socioambientais, de autoria da deputada Cláudia Lemos. Ao renegar a demanda por ações para dar resolução aos problemas das vítimas da lama, os deputados colocaram em risco a continuidade de suas carreiras, já que, com base na teoria usada nesse tópico, eles teriam de apresentar soluções aos eleitores para angariar votos. Isso nos faz suspeitar que o bloqueio de agenda para temas que versam sobre o desastre foi tão bem-sucedido que a Sociedade não responsabilizou os deputados pela não-ação do Poder Público em atender suas demandas, já que todos os eleitos pela região tiveram crescimento de votos.

O desastre de Brumadinho, em 2019, atuou como um contexto precipitador de novas propostas?

Num intervalo de 38 meses, o Brasil assistiu duas de suas maiores tragédias socioambientais. No dia 5 de novembro de 2015, às 15h30, a barragem de Fundão, na unidade de Germano, na cidade de Mariana, em Minas Gerais, entrou em colapso, rompeu-se e expeliu mais de 80 milhões de toneladas de rejeitos de minério. Pouco mais de três anos depois, às 12h28, da sexta-feira, 25 de janeiro de 2019, foi a vez de uma barragem do Complexo de Paraopeba, na cidade mineira de Brumadinho, romper-se. Somados, os dois casos resultaram em cerca de 280 mortes e afetaram mais de 500 mil famílias, direta ou indiretamente.

Como vimos no 2º capítulo deste trabalho, a agenda legislativa é dotada de uma natureza conservadora. Ou seja, para que existam mudanças, elas precisam ser lentas e graduais. No entanto, contextos externos podem precipitar essa mudança e dar celeridade ao processo. Os chamados *outputs* contribuem para a construção de novos arranjos decisórios, contribuindo para a criação de uma visão partilhada sobre problemas, solução, signos e relações a respeito de uma determinada política. É nesse momento que novos temas entram na agenda e passam a ser o centro das atenções do Legislativo.

Nossa pergunta, nesta parte da pesquisa, quer saber se o desastre de Brumadinho agiu como um contexto precipitador da entrada do tema dos desastres socioambientais na agenda da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Se observarmos a tabela contida no tópico anterior, nota-se que, das 25 proposições, 13 foram protocoladas depois de Brumadinho. Essa reação nos sugere que a resposta

para nossa hipótese é afirmativa. Sim, o desastre de 2019 pode ter influenciado a construção de políticas para a mitigação do caso de Mariana.

Vem a calhar na explicação deste fenômeno, a observação de Baumgartner e Jones (2005). Para os autores, em algumas circunstâncias, novos atores e pautas conseguem acessos aos “monopólios” e rompem com os *status-quo*. Além disso, contribuem para tal mudança de agenda os acontecimentos que focalizem as lideranças, pressões da opinião pública, acontecimentos externos à conjuntura, por exemplo. Desta forma, um novo desastre trouxe à pauta da ALES e a casa mostrou uma reação inaudita, até então. Contribui para essa mudança de comportamento a chegada de novos parlamentares à assembleia. Na eleição de 2018 houve uma renovação de 50% do quadro, e, sobretudo, o fim do financiamento eleitoral por empresas privadas. Esse novo arranjo, de acordo com nosso levantamento, sugere que houve uma reação mais efetiva da casa.

Como título ilustrativo da afirmação feita acima, em outubro de 2019, período posterior ao analisado, o deputado Euclério Sampaio, que havia sido autor de uma proposta para barrar a CPI que apurava a responsabilidade da empresa, pediu a prisão dos diretores da Fundação Renova, durante uma comissão que investigava a sonegação de impostos, mas que dedicou parte do tempo para analisar a atuação da fundação nas políticas mitigatórias. Os dirigentes conseguiram um *habeas corpus* preventivo e não responderam à solicitação da ALES para darem depoimentos. Para encerrar, diante do exposto, espera-se que a casa, agora, atue mais efetivamente para solucionar os problemas causados pela lama e a negligência das instituições criadas para realizar tais políticas.

Com isso, encerramos a análise dos bancos de dados apresentados nessa pesquisa e fechamos o rol de perguntas/hipóteses que nos guiaram. Sinteticamente, podemos constatar que, em geral, o caso do rompimento da barragem provocou um comportamento peculiar nos parlamentares, durante o período analisado. Aquilo que apontava a bibliografia não se repetiu em três das cinco hipóteses propostas nesse tópico. As premissas sobre geografia do voto, monopolização do Executivo na produção legislativa e produção de ação com vistas na eleição não se confirmaram em nosso objeto. Ao passo que as hipóteses sobre a relação entre ação parlamentar e financiamento de campanha e o desastre de Brumadinho como contexto precipitador foram confirmadas. Além disso, foi possível constatar que houve a atuação dos

parlamentares para bloquear a agenda e impedir que o tema fosse discutido de forma central no parlamento, pelo menos, durante os três primeiros anos estudados. No tópico que vem a seguir, faremos um aprofundamento e relacionamento dos achados de nossa pesquisa, dando uma dimensão horizontal das respostas encontradas pelas perguntas que guiaram nosso texto.

5 CONCLUSÕES

Depois de percorrermos um denso caminho entre a literatura especializada e os dados empíricos, chegamos ao fechamento de nosso trabalho. Nesse momento, destacamos os principais achados de nossa pesquisa e apontamos reflexões acerca dos temas que nos empenhamos para discutir. A presente dissertação teve como objetivo entender como os deputados estaduais do Espírito Santo reagiram ao desastre da Samarco, entre os anos de 2015 e 2019. Essa pesquisa, de caráter exploratório e natureza descritiva, buscou relacionar dois campos diferentes da academia: o Estudos Legislativos e o Desastres.

Ainda incipiente no Brasil, a pesquisa sobre desastres socioambientais tem se estruturado em diversos países, há mais de cinco décadas. Produzir conhecimento tendo em vista pesquisas anteriores robustece o campo e auxilia os futuros acadêmicos da área. A subárea dos estudos sobre desastres a qual nos filiamos para conceituar nosso caso é aquela que estuda a gestão destes fenômenos, a partir do entendimento que eles são acontecimentos sociais e não situações de natureza. Entendemos ainda que estes desastres, em geral, vitimam as pessoas mais vulneráveis socialmente. Daí a emergência de se conhecer como estas situações são administradas e a busca pela normalização do contexto atingido ocorre. Optamos por usar a bibliografia dos Estudos Legislativos, tendo em vista o comportamento dos deputados, a produção e os financiamentos, em primeiro plano, recorrendo aos estudos dos Desastres como auxiliares ao entendimento e descrição de nosso objeto.

No que diz respeito ao Poder Legislativo, adotamos a premissa que os parlamentares se utilizam da estratégia racional para atuação tendo em vista a sequência de suas carreiras políticas, mas isso não significa, como destacado na revisão bibliográfica e refletido na parte empírica, que eles atuem só em busca de votos. A sequência da carreira política pode ser entendida para além da prospecção e manutenção de eleitores, mas também como participação na agenda, boa relação com as lideranças da assembleia, acesso aos recursos do Executivo, cargos no governo e diversos outros elementos. Para que isso ocorra é preciso manter uma disciplina no que tange à tomada de decisão, com intuito de fazer do parlamento uma casa sem sobressaltos e de decisões esperadas e combinadas. Assim sendo, deputados se comportariam permeados pelas regras da instituição, formais ou

informais, ligadas à lógica decisória do parlamento. Entende-se por instituições regimentais, detenção da agenda, cuidado para não constranger seus pares, coalizões partidárias, lideranças de bancada, a Mesa Diretora da casa e a relação da assembleia com o Executivo, entre outras. Para olhar nosso objeto, usamos as lentes da Teoria da Escolha Racional, em sua perspectiva neoinstitucionalista e no arranjo dos processos decisórios do Poder Legislativo.

Nosso banco de proposições teve apenas 25 itens, em um período que a casa teve protocolados mais de 20 mil projetos. Mostrando que houve baixa produtividade dos parlamentares no que diz respeito às vítimas do desastre. Isso denota que, embora a gravidade dos prejuízos causados pela lama, a pauta dos atingidos nunca ocupou espaço central na Assembleia Legislativa. Mas a atuação dos parlamentares, em geral, foi para destituir a Samarco de suas responsabilidades. Ou seja, não é possível afirmar que o desastre não tenha tomado tempo da agenda da ALES, já que a casa esteve mais preocupada em contribuir com a empresa do que com os atingidos. Ao analisar as doações de campanha, observamos que um em cada três deputados da ALES foi financiado pela Vale e suas subsidiárias, é inegável que esse dado não tenha interferência sobre a contradição que verificamos acerca da produção legislativa.

Sabemos que o Poder não se materializa somente nas ações por ele concretizadas, mas também naquilo que não é feito. Ao ignorar o problema, em termos de políticas públicas, que aqui estudamos, os deputados agiram para criar uma (falsa) percepção de “não há o que fazermos”. Ao marginalizar, colocar à margem, a pauta das vítimas do desastre, a estratégia de contenção e normalização da situação das pessoas atingidas passa a ocupar papel secundário na elaboração de políticas mitigatórias.

Desta forma, o poder, neste caso, seria exercido com intuito de evitar o surgimento de tensões políticas por meio da mobilização de viés. Ou seja, manipulando os valores, percepções e preferências dos representados, eles garantiriam a aceitação do *status quo* fazendo parecer que o panorama existente é o melhor disponível, natural, intransponível ou único possível. Essa visão se difere daquela descrita de Bachrach e Baratz (1970) porque não é só sobre o bloqueio da agenda ou a não tomada de decisão, mas pela inexistência de conflito.

Dessa forma, deputados usaram do poder não só de bloquear a agenda, mas para evitar que os problemas de lama tivessem ligação com suas imagens. Com a criação de uma fundação para ser o guarda-chuva de todos os problemas causados pelo desastre, eles mostram que seu campo de atuação era limitado e que não havia demanda para o Legislativo. Quando na verdade, com o ferramental legal disponível, eles tinham, sim, a possibilidade de, no mínimo, fiscalizar o andamento das ações da fundação e cobrar explicações ante à morosidade dos trabalhos da normalização das áreas atingidas. Mas o custo político de ser o patrocinador estatal dessa luta é arriscado e cria jurisprudência. Uma vez se encampada a briga com a empresa causadora do desastre e prometer resolver os problemas, sua imagem estaria vinculada à situação. O risco estaria em prometer soluções, ficar refém da Renova, que sempre foi desacreditada, e não entregar à sociedade. A jurisprudência seria criar uma “porta” para que as vítimas batessem pedindo auxílio. O custo, romper os laços com a empresa que doa milhões de reais para campanha e movimenta 6% do Produto Interno Bruto do estado. Melhor que isso, então, seria manipular a opinião da população para criar a ideia que a solução de seus problemas não passa pela atuação da ALES.

O que o cidadão vê, cobra e espera de um deputado não está determinado pela sua percepção visual ou intrínseca a sua atenção com os movimentos políticos, mas, sim, do que ele sabe ou não sabe. Se ele sabe que a Assembleia não tem como agir para implementar políticas mitigatórias, logo, não a cobrará. Para que ele não saiba que ela tinha também responsabilidades, o Legislativo não abordará o tema. Esse processo é um jogo de terceirizar as responsabilidades, simular normalidade, ignorar o problema e delimitar a sua identidade no espectro daqueles que esperam por ação. É essa ação que permite fabricar desastres de forma industrial, minimizá-los no plano político, relativizar os causadores e socializar os prejuízos.

Pesa a favor dos parlamentares a longa discussão sobre o nexos causal e os próprios problemas oriundos da lama. Não é de conhecimento público todos os prejuízos acarretados às pessoas atingidas, dada a natureza técnica sobre os malefícios que rejeitos de mineração carregam. Desta forma, entendemos que nem todos os deputados tinham de ter em mente a dimensão do problema, por isso, optamos por estratificar a atuação daqueles que tinham ligação, através da Arena

Eleitoral, com as regiões atingidas. Entendemos que por estarem próximos às vítimas, eles têm melhores condições de atuar sobre o tema.

A estratégia de invisibilização do problema e das responsabilidades é perceptível não só nas ações do Legislativo, mas também no Executivo do Espírito Santo. Como sabemos, o governo detém a agenda legislativa e o maior autor de proposições. No entanto, naquilo que diz respeito ao desastre, o Executivo também se absteve de criar ações para mitigar o problema. Embora o Governador tenha enviado à Assembleia Legislativa um projeto sobre segurança de barragens, não houve proposição sobre a governança dos desastres futuros ou aquele que já assolava parte do estado.

Partindo da lógica que o parlamentar atua para assegurar sua carreira política e tendo em vista a essa invisibilização, é facilmente explicável porque em 2018, ano de eleição, houve a menor produção acerca do desastre no Legislativo. Se a estratégia operada é para afastar o desastre da imagem dos deputados, faz todo sentido que ele não seja pautado no ano em que os parlamentares se submetem ao escrutínio das urnas. Das 25 propostas protocoladas na ALES, apenas uma fora feita em 2018. E essa manipulação de viés justifica quando observamos que todos os deputados da área atingida tiveram melhores resultados nas urnas na eleição pós-rompimento. Nesse sentido, a estratégia adotada pelos parlamentares que marginalizaram o problema e não ligaram sua imagem a ele parece ter dado certa.

A lógica operacionalizada pelo Legislativo não foi somente para bloquear a chegada da pauta do desastre à agenda, mas, sobretudo, para evitar o conflito. Sob o ponto de vista das faces do poder, se em Bachrach e Baratz (1970) ainda existe a dimensão conflitante, da mobilização de viés trabalha para evitá-la. No nosso contexto, a inexistência de conflitos pode ser explicada pelo sucesso nas urnas.

Desta forma, para concluir a discussão, essa dissertação buscou contribuir com as pesquisas sobre o Estudo Legislativo e a Governança dos Desastres, ao mostrar a atuação pró-mercado e a invisibilização dos problemas políticos causados pela lama, no contexto do desastre, embora haja clara ciência das limitações, temporais, espaciais e teóricas para desdobrar o objeto. Essa discussão não se esgota com o fim deste trabalho, mas agrega novas descobertas para o prosseguimento mais amplo da pesquisa sobre o tema. Novos estudos sobre as capacidades do estado em dar respostas aos desastres são importantes não só para a academia, mas para a

sociedade e Estado. Na medida em que existe um movimento de aumento de episódios de desastres socioambientais, novas demandas ao Poder Público e a Sociedade surgirão, daí reside a necessidade de mais pesquisas sobre o tema. A necessidade de respostas, por parte do Estado, tem múltiplas esferas: o Legislativo, Executivo e Judiciário. A governança dos Desastres e o Direito dos Desastres já corroboram estes dois últimos eixos. Dessa forma, há a necessidade de ampliar os estudos sobre a função do Legislativo no que tange os desastres, para futuras agendas de pesquisa.

Por fim, neste ponto, cabe fazer uma reflexão de fechamento deste trabalho: ao deixar de dar respostas às pessoas vitimadas pela lama e criar uma legislação de resposta aos futuros desastres, a Assembleia Legislativa joga uma partida em que só há perdedores. Não há vencedores nessa roleta de invisibilização. Para os deputados há vantagens momentâneas, relativas e ameaçadas. Para as vítimas, que em geral são sempre as pessoas mais vulneráveis socialmente, resta um ciclo vicioso de (re)desastre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação**. 2 ed. Editora Hucitec: São Paulo 2002.

Alexander, D. **Confronting catastrophe**. Harpenden, Oxford University Press. 2000.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. "Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998". **World Politics**, vol. 55, n° 4, p. 550-578, jul. 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jan. 2019.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; Fundação Unesp: São Paulo, 2004. BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opin. Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Manual de desastres humanos: desastres humanos de natureza tecnológica – v. 2. – I parte**. Brasília: MI, 2004. 452p.

BRINKS, Daniel. The rule of (non) law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. In: LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. The Johns Hopkins University Press: 2006. Cambridge Univ. Press, 2003.

CAREY, J., Shugart, M., 1995. **Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas**. *Electoral Studies* 14 (4), 417–439.

CARVALHO, N. R.. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo**. Rio de Janeiro: Revan. 2003.

CERVI, E. U. **Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil: análises das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanha**. *Paper* apresentado no 33º encontro anual da Anpocs, Caxambu, 2009.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório da Missão Emergencial A Brumadinho/Mg Após Rompimento Da Barragem Da Vale S/A**. Brasília, fev. 2019. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/fevereiro/missao-emergencial-do-cndh-apresenta-relatorio-sobre-rompimento-de-barragem-da-vale/RelatrioMissoemergencialaBrumadinho.pdf>> Acesso em: 15 out. 2019.

CORTEZ, Noe. **El tiempo y las instituciones en los enfoques del nuevo institucionalismo**. 2010. Disponível em: <<http://noehernandezcortez.wordpress.com/2010/05/20/el-tiempo-y-las-instituciones-en-los-enfoques-del-nuevo-institucionalismo/>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

COX, Gary W. Lies, damned lies, and rational choice analyses. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (eds.). **Problems and methods in the study of politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CRUZ, R. G. da. **A quem respondem os ruralistas? Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54a legislatura**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge. Cambridge University Press, 2008.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, Fabiano. (Org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP; 1999.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 45, fev. 2001.

FIGUEREIDO, Argelina; LIMONGI, Figueiredo. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2001.

FREITAS CM, BARCELLOS C, ASMUS CIRF et al. **Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva**. **Cad. Saúde Pública**; 35 (5): e00052519. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600502&lng=en>>. 2019.

FREITAS, C. M.; SILVA, M. A.; MENEZES, F.C. **O desastre na barragem de mineração da Samarco – Fratura exposta dos limites do Brasil na redução de riscos de desastres**. *Ciência e Cultura*. v.68, n. 3. São Paulo, 2016.

GERRING, J. **Metodología de las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Goodin, Robert. (2006). **Enfranchising the Earth, and Its Alternatives**. *Political Studies*. 2006.

GUBRIUM, J. F.; HOLSTEIN, J. A. **Analyzing interpretive practice**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2000, p. 487-508. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/318084506_Analyzing_Interpretive_Practice> Acesso em: 12 jan. de 2020.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova: São Paulo, 2003.

HOMA. Ver Centro de Direitos Humanos e Empresas. **Violações de Direitos Humanos por empresas: o caso do Porto do Açú**. 2016. Disponível em: <http://homacdhe.com/wpcontent/uploads/2016/03/VIOLAC%CC%A7O%CC%83ES-DE-DIREITOS-HUMANOS-POREMPRESAS-O-CASO-DO-PORTO-DO-AC%CC%A7U.pdf> Acesso em: 18 dez. 2019.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, mar. 1998.

KEECH, W. R.. **Economic politics: The costs of democracy**. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1995.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. **Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010.

LEVI, Margaret. **An analytic narrative approach to puzzles and problems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LEVITSKY, Steven; HELMKE, Gretchen (orgs.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. The Johns Hopkins University Press: 2006.

MAHONEY, James; SNYDER, Richard. Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change. In: **Studies in Comparative International Development**, v. 34, n. 2, p. 3-32, 1999.

MANCUSO, W. P. 2004. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a03v47n3.pdf>. Acesso em: 16.out.2019.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007. 228 p.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Trad. De Vera Pereira. Revista brasileira de ciências sociais, n. 29. São Paulo: ANPOCS, 1995.

MASSARO, Marcio Luis. As Instituições e sua Compreensão: seria algo propício às premissas interpretativistas? **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, p. 148-162, maio 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2017v19n47p148>. Acesso em: 22 jan. 2019

Mattedi, M. A. & Butzke, I. C., **A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e de desastres**. *Ambiente & Sociedade*, 9 (iv): 1-23 - 2001.

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

NEVES MGL, ROQUE M, FREITAS AA, et al. PRISMMA. **Pesquisa sobre a saúde mental das famílias atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana**. Belo Horizonte: Corpus; 2018.

OLSON; M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP; 1999.

PEDRIANA, Nicholas. Rational choice, structural context, and increasing returns: a strategy for analytic narrative in historical sociology. **Sociological Methods & Research**, v. 33, n. 3, p. 349-382, 2005.

PENNOCK, J. R. **"The pork barrel and majority rule"**. *Journal of Politics*, vol. 32, p. 709-716, 1970.

PEREIRA, Ana Karine. Ideas and politics in social science research. **Rev. Bras. Ciênc. Polit.**, Brasília, n. 6, p. 368-376, dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-3352201100020014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jan. 2019.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. **"Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil"**. *Dados*, vol. 46, n°4, p.735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T. & RENNO, L. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, Statesboro, v. 67, n. 1, p. 178-200, fev. 2005. Disponível em: <<http://polisci.msu.edu/downloads/JOP%20Pereira%20Power%20Renno.pdf>>. Acesso em: set. 2019.

PEREIRA, Carlos. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **RBCS**, v. 15, n. 43, junho, 2000.

PERRY, R. W.; QUARANTELLI, E. L. **What is a disasters? New answers to old questions**. Bloomington: Xlibris, 2005.

PETERS, G.B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PRINCE, S. H. **Catastrophe and social change: based upon a sociological study of the Halifax disaster**. Tese de doutorado. Nova York: Columbia University, Department of Political Science, 1920.

RAINHA, Jamilla. **Articulação de interesses entre o setor privado e poder público: O movimento empresarial Espírito Santo em ação e o governo do Estado do Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2012.

REGIMENTO INTERNO COMITÊ INTERFEDERATIVO. Deliberação nº 7, de 11 de julho de 2016. Institui as Câmaras Técnicas Permanentes do Comitê Interfederativo – CT/CIF e dispõe sobre sua competência, coordenação, programas afetos e a forma de funcionamento. Brasília, 2016. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/deliberacoes>. Acesso em: 10 nov. 2019.

REIS, F. W. **Weber e a Ciência Social Atual**. In: A atualidade de Max Weber. . Brasília, Editora Unb. 2000. p.305-318.

RESENDE, Roberta Carnelos; AMARAL, Igor. Comportamento legislativo e financiamento eleitoral: O caso do desastre da Samarco. **Associação Brasileira de Psicologia Política**, v. 19, n. 46, p. 602-619, 2020.

RIKER, William. H. **The Art of Political Manipulation**. New Haven: Yale University Press, 1986.

SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. New York: Cambridge Univ. Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. (Org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2001.

SCHMIDT, V.A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, 11, p. 303-326, 2008.

SECCHI L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, J. A. da. **Estrutura e funcionamento do poder legislativo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. **Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?** Texto para Discussão — Centro de Estudos da Consultoria, v. 76, Senado Federal: Brasília, 2010.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. **Historical institutionalism in contemporary political science**. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (eds.). Political science: state of the discipline. Nova York: W.W. Norton, 2002.

SMITH, Richard A. **Interest Group influence in the U. S. Congress**. Legislative Studies Quarterly, v. 20, n. 1 , p. 89-139, feb. 1995.

SPECK, B. W. **Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha**

eleitoral no Brasil em 2010. In Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to North-South?”. 2011.

SPECK, B.; MANCUSO, W. **“Financiamento, capital político e gênero: um estudo de determinantes do desempenho eleitoral nas eleições legislativas brasileiras de 2010”**. Trabalho apresentado no GT n° 13 – “Financiamento político no Brasil”, no XXXVI Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindoia/SP, out. 2012.

STEINMO, Sven. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TEDDLIE, C.; TASHAKKORI, A. “Major issues and controversies in the use of mixed methods in the social and behavioral sciences”. **Handbook of mixed methods in social & behavioral research**, p. 3-50, 2003. Disponível em <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2345678906293042>> Acesso em: 5 fev. 2019.

TERMO de Transação e de Ajustamento de Conduta. 2 mar. 2016. Dispõem sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. Brasília, 2016. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>. Acesso em: 22 nov. 2019.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Reviews Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

TIERNEY, K. J.. **From the margins to the mainstream? Disaster research at the crossroads**. Annual Review Sociological, 33: 503-525. 2007.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. **Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais**. 7º Encontro da ABCP, Recife, agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a12v20n41.pdf>>. Acesso em: out. 2019.

Tragédia de Mariana fica fora da campanha eleitoral. **Portal O Tempo**. [S.l., 2018]. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/hotsites/elei%C3%A7%C3%B5es-2018/tragedia-de-mariana-fica-fora-da-campanha-eleitoral-1.2050880>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

VALENCIO, N. **Desastres, ordem social e planejamento em defesa civil: o contexto brasileiro**. Saúde e Sociedade, v.19, n.4, 2010, p 748-762.

WANDERLEY LJ, MANSUR MS, MILANEZ B et al. **Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: aspectos econômicos, políticos e socioambientais**. Cienc. Cult. 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

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