

# A MOBILIZAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS NA DINÂMICA LEGISLATIVA DO ACORDO DE MARIANA

Ana Flávia Nunes Ribeiro<sup>1</sup>

Fernanda Teixeira Dias Lopes<sup>2</sup>

João Marcos Lopes Viotti<sup>3</sup>

## Resumo simples

O rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), provocou efeitos socioambientais e socioeconômicos de longa duração e revelou limitações na capacidade estatal de resposta a desastres. Este artigo analisa a negociação do Acordo de Mariana a partir das dimensões legal, relacional e política da ação estatal. A investigação considera o papel do Estado na criação de normas, na escuta dos atingidos e na mediação entre interesses econômicos e sociais. Destacam-se os desafios enfrentados por políticas ambientais diante de prioridades econômicas locais, a fragilidade de instituições reguladoras e os obstáculos à participação social nos processos decisórios. O estudo adota metodologia de estudo de caso, com análise de conteúdo das audiências da Comissão Extraordinária da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, reunindo dados sobre participação dos atores envolvidos, além da análise documental da legislação e de dados secundários. Os resultados apontam exclusão de atingidos nas negociações, falhas nos cadastros e indenizações, atrasos na reparação e baixa transparência institucional. Conclui-se que o Estado possui uma governança ambiental marcada por exclusões e desequilíbrios estruturais. Ainda, esse cenário levanta questionamentos importantes sobre a efetividade das políticas de mitigação de desastres no Brasil e os caminhos para o fortalecimento das capacidades estatais em contextos de crise.

## Resumo expandido

O rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em 2015 no município de Mariana (MG), resultou em severos impactos socioambientais e socioeconômicos, cujos efeitos ainda são sentidos. O desastre desencadeou uma resposta estatal marcada por disputas políticas e desafios institucionais, suscitando reflexões sobre as capacidades estatais envolvidas nesse processo. Dessa forma o objetivo central deste estudo consiste em analisar as capacidades estatais quanto à resposta municipal e estadual ao momento de crise ambiental ocasionada pelo rompimento da barragem de Fundão à luz das dimensões relacionais, legais e políticas, no que tange a celebração do acordo dentro de um processo legislativo da ALMG e os espaços de escuta dos atingidos, além de constituição de comissões representativas.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora vinculada ao Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc) e ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (QualiGov).

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora vinculada ao Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc)

<sup>3</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador vinculado ao Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc) e ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (QualiGov).

A partir do conceito de “*state capacity*” de Skocpol (1985), entende-se capacidades estatais como a habilidade do Estado em implementar objetivos oficiais mesmo diante de oposição de grupos sociais poderosos ou em contextos socioeconômicos adversos, evidenciando a dimensão política da ação estatal, conforme também discutido por Centeno et al. (2017). Nesse sentido, com base nas contribuições de Leme (2010), que discute o conceito de capacidades instaladas nas políticas ambientais, destaca-se que a especificidade dessas políticas impõe desafios adicionais, especialmente por confrontarem interesses locais frequentemente orientados ao crescimento econômico imediato. Isso compromete o cumprimento das normas ambientais e reforça a necessidade da participação ativa da sociedade civil. Assim, este estudo também adota as dimensões legal e relacional das capacidades estatais, conforme Gomide (2016), entendidas como a habilidade do Estado de regular as interações entre os atores e de construir canais legítimos de escuta e participação social, respectivamente.

Metodologicamente, este artigo adota o estudo de caso, a partir da análise de conteúdo das audiências realizadas pela Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana, da ALMG. Foram feitas compilações das reclamações mais recorrentes, além do mapeamento da participação dos atingidos, do prefeito e de representantes municipais. Também foram utilizadas análise documental, com ênfase na legislação ambiental, e análise de dados secundários, a fim de ampliar a compreensão sobre os mecanismos institucionais e contextuais envolvidos.

A análise mostra que os espaços de negociação institucional foram pouco ocupados pelos atingidos e seus representantes diretos. Essa exclusão comprometeu a legitimidade do processo, considerando que esses sujeitos são os principais impactados e deveriam ser protagonistas na definição das medidas de reparação, evidenciando as lacunas nas capacidades relacionais de Gomide (2016). Nesse prisma, Motta (2021) discute a resistência à democratização da agenda da mineração em Minas Gerais, marcada por práticas de chantagem locacional por parte das empresas, uso excessivo da força policial para proteção empresarial, restrição de circulação nos territórios afetados e uma lógica desenvolvimentista que prioriza a expansão econômica em detrimento da prevenção de desastres. Além disso, Motta aponta a fragilidade das instituições ambientais, como o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), onde predominam representantes aliados ao setor minerário, comprometendo a imparcialidade dos processos decisórios.

A análise institucional mineira é confrontada com o arcabouço da legislação federal, cujos primeiros marcos datam da década de 1930, mas que só ganharam maior robustez nos anos 1970 com a influência de agendas internacionais e pressões sociais (Moura, 2016). O

Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a Lei Complementar nº 140/2011 são exemplos de esforços legais para consolidar a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental, seguindo as capacidades estatais mobilizadas por Gomide (2016), ainda que seus efeitos práticos apresentem limitações diante da complexidade dos desastres.

A literatura sobre governança de riscos ambientais também oferece contribuições relevantes. Comfort (2005) propõe modelos de resposta a desastres que consideram desde auxílios federais até protocolos rápidos, permitindo refletir se a burocracia estatal está preparada para lidar com emergências. Nessa linha, Henrique e Batista (2021) em consonância com Birkland (2006), destacam que a resposta mais eficaz a desastres parte do poder local, mas depende fortemente de articulações federais e do fator político. Como os autores demonstram, entre 2010 e 2015 houveram mais de 5.700 declarações de emergência ambiental no Brasil, mas a alocação de recursos federais foi significativamente menor, influenciada pelo alinhamento partidário com o Ministério da Integração Nacional, responsável pela articulação das ações emergenciais, conforme os limites trazidos pela dimensão política de capacidades estatais de Centeno et al. (2017).

Durante as reuniões da Comissão, diversas críticas foram levantadas: atrasos e falhas nas ações de reparação, inadequações no cadastro de atingidos, desigualdades nas indenizações, problemas operacionais e falta de transparência nos processos. Essas queixas reforçam os limites da atuação estatal e apontam para uma deficiência nas capacidades estatais tanto no aspecto legal — de garantir regras justas e executáveis — quanto no relacional — de promover uma escuta ativa e significativa dos atingidos. Um dos momentos emblemáticos foi a fala de Pedro Henrique Barbosa Gonzaga, do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que afirmou, na 4ª Reunião Extraordinária (04/05/2023), que a repactuação estava sendo feita sem a presença dos atingidos e baseada em dados defasados produzidos pela Fundação Renova, deslegitimando o processo.

Assim, o caso analisado revela que, mesmo com manifestações de resistência por parte da sociedade civil, os desastres ambientais continuam sendo tratados por uma lógica lenta de reconhecimento das violações e uma estrutura institucional que favorece os interesses econômicos dominantes. As capacidades estatais, especialmente no campo ambiental, são atravessadas por disputas de poder que limitam sua eficácia e compromissos com a justiça social e ambiental. A atuação do Estado mineiro, no contexto do Acordo de Mariana, revela limitações tanto normativas quanto relacionais, refletindo uma baixa articulação entre sociedade, Estado e mercado, e uma governança ambiental ainda marcada por exclusões e desequilíbrios estruturais. Esse cenário levanta questionamentos importantes sobre a

efetividade das políticas de mitigação de desastres no Brasil e sobre os caminhos para o fortalecimento das capacidades estatais em contextos de crise.

## Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório de atividades da Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana**, a ser apresentado à Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 4º da Decisão nº 22, de 9 de março de 2023. Belo Horizonte: ALMG, 2023. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/972/567/1972567.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2025.

CENTENO, M. A., KOHLI, A., & YASHAR, D. J. (2017). Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. In M. A. Centeno, A. Kohli, & D. J. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 1-32). Cambridge University Press.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, p. 26-52, 2010.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: REVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the state back in*. **New York: Cambridge University Press**, p. 3-43, 1985.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato R. (Ed.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: Adriana Maria Magalhães de Moura. *Governança Ambiental no Brasil*. Brasília, IPEA. 2016.

MOTTA, Filipe Mendes. Capítulo 2- A mineração em Minas Gerais no século XXI: contexto político-econômico, atores e resistências. In: MOTTA, Filipe. *Constrangimentos ao debate público sobre mineração em Minas Gerais*. Fafich (Tese), UFMG, 2021.

BIRKLAND, T. A. *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.

COMFORT, L. K. Risk, security, and disaster management. *Annual Review of Political Science*, v. 8, n. 1, p. 335-356, 2005.

HENRIQUE, A.; BATISTA, M. A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil. *Opinião Pública*, v. 26, p. 522–555, 2021.