

O DESASTRE DE MARIANA E O DESAFIO DA GOVERNANÇA: PROPOSTA DE UMA AGENDA DE PESQUISA A PARTIR DO MODELO DO ACF- ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

The Mariana Disaster and the Governance Challenge: Proposal for a Research Agenda Based on the ACF- Advocacy Coalition Framework

Leonardo Reisman¹
Dermeval da Silva Júnior²

Resumo: O desastre de Mariana, ocorrido em 5 de novembro de 2015, é considerado o maior desastre ambiental da história brasileira. Até hoje, as consequências negativas e a dimensão do estrago causado ainda não podem ser medidas com exatidão. A enorme extensão do dano, desde a destruição de moradias causada pela avalanche dos rejeitos até a contaminação de peixes e do solo, ainda configura um dos maiores desafios a serem enfrentados pelo Estado Brasileiro. O Poder Público, em parceria com o setor privado responsável pela área, inaugurou um sistema de governança interfederativo sem precedentes no país para dar conta dessa complexidade. Ainda que os resultados de tal arranjo ainda não possam ser plenamente avaliados, há muito espaço para o desenho de novas agendas de pesquisa sobre o tema. Nesse sentido, o presente artigo propõe um desenho para análise dessa governança à luz do modelo do ACF – Advocacy Coalition Framework, combinado à construção de um código de análise documental validado por especialistas. Trata-se de um primeiro passo para uma compreensão mais plena do posicionamento das coalizões de defesa envolvidas no caso, e um complemento às pesquisas da política ambiental no Brasil.

Palavras-chave: Coalizões de Defesa, desastre de Mariana, Governança.

Abstract: The Mariana disaster, which occurred on November 5, 2015, is considered the greatest environmental disaster in Brazilian history. To date, the negative consequences and the scale of the damage caused can not yet be measured accurately. The enormous extent of damage, from the destruction of dwellings to the contamination of fish and soil, is still one of the greatest challenges facing the Brazilian State. The Public Power, in partnership with the private sector responsible for the area, inaugurated a system of governance unprecedented in the country to deal with this complexity. Although the results of such an arrangement can not yet be fully evaluated, there is much room for designing new research agendas on the subject. In this sense, the present article proposes a design for the analysis of this governance in the light of the ACF - Advocacy Coalition Framework, combined with the construction of a validated analysis code. This is a first step towards a fuller understanding of the positioning of the advocacy coalitions involved in the case, and a complement to environmental policy research in Brazil.

¹ Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP.

² Universidade de Brasília - UnB

Keywords: Advocacy Coalitions, Mariana disaster, Governance.

1. INTRODUÇÃO

O rompimento da barragem de Fundão, parte do complexo minerário de Germano, de propriedade da empresa Samarco, em Mariana, Minas Gerais, foi um dos maiores desastres ambientais da história mundial. O desastre, ocorrido em 5 de novembro de 2015, resultou em 19 mortes, além da destruição de residências, equipamentos públicos e infraestrutura em Mariana e Barra Longa, além de impactos sociais e ambientais ao longo da calha do rio. Foram 663 quilômetros de rios atingidos pela lama, que resultou na destruição de áreas de vegetação nativa, pasto, territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, bem como propriedades de produção familiar. Algumas espécies de fauna e flora endêmicas do rio Doce foram extintas. As atividades pesqueiras e ribeirinhas foram comprometidas.

No intuito de acelerar o processo de reparação dos danos, foi firmado, em 2 de março de 2016, um TTAC- Termo de Transação e Ajustamento de Conduta entre a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a empresa Samarco Mineração S.A. e suas acionistas, a Vale S.A. e a BHP Billinton Brasil Ltda. O acordo foi assinado visando à recuperação, mitigação, remediação e reparação, inclusive indenização, pelos impactos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do desastre.

A partir daí diversos programas socioambientais e socioeconômicos (de acordo com as definições do TTAC) têm sido executados pela Fundação Renova, entidade privada sem fins lucrativos constituída pela Samarco e suas acionistas. De acordo com o modelo de governança definido, essa execução está sob a orientação e fiscalização do CIF - Comitê Interfederativo e de suas Câmaras Técnicas.

Em sua origem, o CIF foi pensado como uma entidade formada exclusivamente por membros do Poder Público, mas em 25 de junho de 2018, a partir da assinatura de um novo TAC - Termo de Ajustamento de Conduta, sua estrutura foi alterada, permitindo a participação de 3 membros da sociedade civil, indicados a partir da articulação das recém-criadas Câmaras Regionais e Comissões Locais.

De acordo com o texto do novo TAC, tais mudanças buscam incrementar a efetividade, rapidez, eficiência e participação social no processo de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de fundão, implementando-se mudanças na gestão e governança originais, com vistas a aprimorar os mecanismos que possibilitem a efetiva participação das pessoas atingidas pelo desastre.

Diante desse contexto desafiador, o objetivo deste artigo é propor uma agenda de pesquisa da governança das ações de reparação dos danos decorrentes do desastre, a partir da identificação das coalizões de defesa e dos respectivos sistemas de crenças que agrupam os diversos atores envolvidos com o tema. A proposta tem como base teórica o *Advocacy Coalition Framework*, apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith, entre outros.

2. REVISÃO DA LITERATURA DO ACF - - ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF), ou Modelo de Coalizões de Defesa, é um *framework* organizado em torno dos sistemas de crenças e dos respectivos agrupamentos desses atores em torno de coalizões de defesa que compartilham um determinado conjunto de crenças. Assim, as coalizões de defesa são “grupamentos informais compostos por atores de diferentes tipos ligados em razão do compartilhamento de crenças direcionadas a determinado tema de política pública, que tentam influenciar as decisões governamentais nesse domínio.” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999 apud ARAÚJO, 2013, p. 20).

De acordo com o modelo, a unidade de análise mais adequada para compreender a mudança nas políticas públicas é o subsistema de políticas públicas. Um subsistema de políticas públicas é definido como “o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio”. (ARAÚJO, 2013, p. 2).

O sistema de crenças, conceito central para o ACF, é dividido em três tipos: (1) *deep core*, com postulados normativos e ontológicos fundamentais; (2) *policy core*, com as posições mais importantes sobre a política pública em foco, referentes a estratégias básicas para se atingirem os valores do *deep core* no âmbito do subsistema; e (3) *secondary aspects*, com as ferramentas e informações necessárias para implantar o *policy core* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993 apud ARAÚJO, 2013, p. 25). Segundo Bonafont (2004 apud ARAÚJO, 2013, p.25):

O *deep core* seria comum a vários subsistemas de políticas públicas e, portanto, orientaria a atuação de coalizões de defesa em diferentes áreas. O *policy core* seria direcionado ao subsistema específico e, mais importante, funcionaria como principal delimitador das coalizões. São as crenças nessa esfera

ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

que mantêm uma coalizão unida e mobilizada, que lhe conferem identidade. Os aspectos instrumentais seriam menos arraigados, pelo que as concessões nos processos de negociação ocorreriam notadamente nesse nível. A maior parte do policymaking administrativo e mesmo legislativo estaria nessa esfera.

Nesse sentido, é importante ressaltar que diversas coalizões de defesa podem compartilhar crenças do *deep core*, inclusive no âmbito de diferentes subsistemas de políticas públicas. De outro modo, mesmo na esfera de uma mesma coalizão de defesa, podem haver divergências em relação às crenças associadas aos *secondary aspects*. Outrossim, o que define a identidade de uma coalizão de defesa no contexto de um determinado subsistema de políticas públicas é, exatamente, a compartilhamento das crenças relacionadas ao *policy core*.

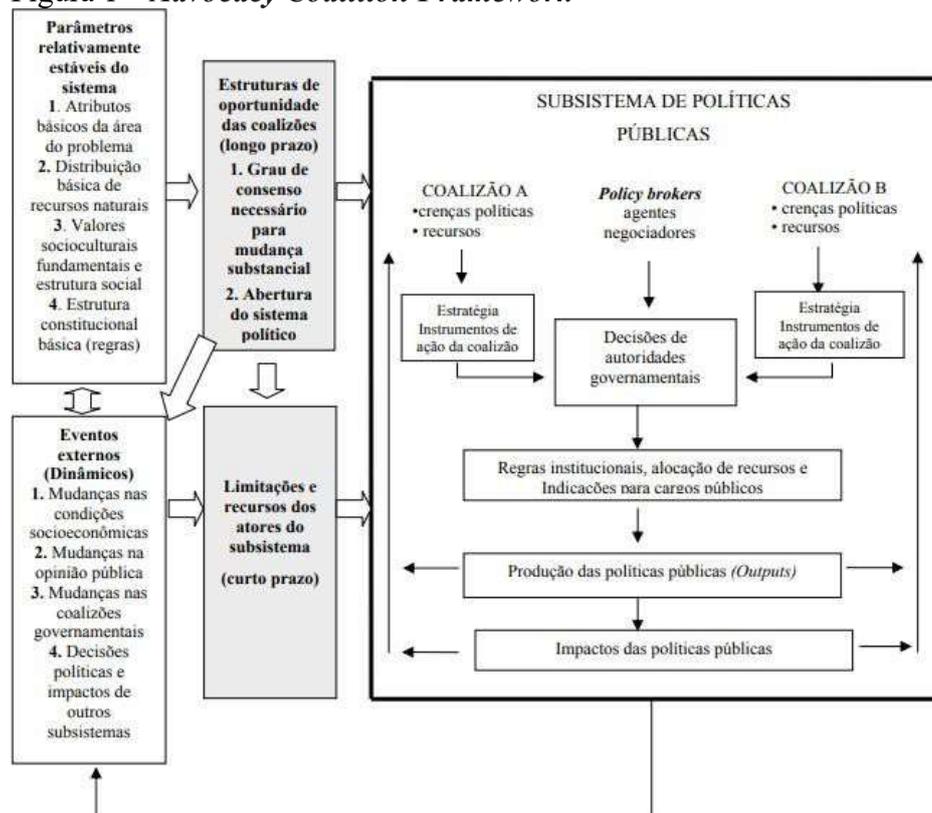
Importante destacar que, para os autores, as mudanças ocasionadas nas políticas públicas podem derivar tanto de fatores internos (os próprios sistemas de crenças e os recursos disponíveis aos atores) ao subsistema como de fatores exógenos. No que tange aos recursos, podem ser de seis tipos: posição de autoridade, opinião pública, conquista de informação, mobilização de “tropas”, recursos financeiros e liderança hábil (SABATIER

& WEIBLE, 2007; ALBRIGHT, 2011; NOHRSTEDT, 2011; INGOLD, 2011).

Em relação aos fatores exógenos, podem ser de dois tipos: (1) parâmetros relativamente estáveis do sistema, responsáveis pelas “regras do jogo” de longo prazo, cujas mudanças são mais difíceis e; (2) Eventos externos, mais dinâmicos, que representam janelas de oportunidade de curto prazo para a mudança. Interessante notar que os fatores exógenos afetam diretamente a disponibilidade de recursos, assim como a arquitetura institucional sobre a qual serão construídas as crenças.

Dentro dessa dinâmica, algumas espécies de mudanças são possíveis: (1) mudanças derivadas de eventos externos, como mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governamentais, entre outros, que afetam os atributos do *policy core*; (2) *policy-oriented learning*, derivada da experiência e de novas informações trazidas pelos técnicos e especialistas daquele subsistema, que afetam os *secondary aspects*; (3) acordos negociados, que representam mudanças geradas a partir do aprendizado inter-coalizões.

A figura a seguir ilustra a dinâmica:

Figura 1 – *Advocacy Coalition Framework*

Fonte: Araújo(2013, p. 15)

A partir desse modelo, este artigo oferece uma proposta de agenda de pesquisa das coalizões de defesa envolvidas no subsistema da política de reparação dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão. Para tanto, a próxima seção pretende recuperar brevemente os principais acontecimentos, atores e instrumentos do caso, antes de apresentar as questões metodológicas e de desenho de pesquisa.

3. UM RETRATO DA GOVERNANÇA: AS ORGANIZAÇÕES E OS INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS PARA O ENFRENTAMENTO DO DESASTRE DE MARIANA

3.1 ANTECEDENTES: A SAMARCO

A Samarco Mineração S.A. (Samarco), empresa de capital fechado, é uma *joint venture*³¹ entre a Vale S.A. (brasileira) e a BHP Billiton Brasil Ltda. (anglo-australiana),

³ Tipo de associação em que duas ou mais empresas se juntam para uma atividade econômica comum, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria.

ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

que atua no mercado internacional de minério de ferro desde 1977. Seu principal produto são as pelotas de minério de ferro comercializadas para a indústria siderúrgica de países das Américas, do Oriente Médio, da Ásia e Europa. A empresa possui duas unidades industriais: o Complexo Minerário de Germano em Mariana e Ouro Preto (MG), onde era realizada a extração e o beneficiamento de minério de ferro; e a unidade de Ubu, em Anchieta (ES), onde estão localizadas as usinas de pelotização. As unidades são interligadas por três minerodutos de 400 quilômetros de extensão, que atravessam 25 municípios dos dois estados, com capacidade anual de transporte de, aproximadamente, 30 milhões de toneladas de minério.

A Samarco é uma empresa de grande importância para a economia dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. A título de comparação, a receita da empresa no ano de 2015 representou, respectivamente, 1,6% e 6,4% do PIB desses estados. Em 2014, foram pagos R\$1,5 bilhão em impostos. Ademais, os impostos sobre as atividades da Samarco representam grande parte da receita dos municípios de Mariana (MG), Ouro Preto (MG) e Anchieta (ES), conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Impostos da Samarco Arrecadados por Município

Município	Impostos Arrecadados (R\$ milhões)
Mariana/MG	20,6 (54% da receita)
Ouro Preto/MG	19,3 (35% da receita)
Anchieta/ES	29,4 (50% da receita)

Fonte: Samarco

Em 2015, ano em que a Samarco paralisou suas operações, foram produzidas 24,9 milhões de toneladas, sendo 97% em pelotas e 3% em finos de minério de ferro. Naquele ano, a companhia foi a 12ª maior exportadora do Brasil, faturou R\$ 6,5 bilhões e gerou cerca de 6 mil empregos diretos e indiretos.

No Complexo Minerário de Germano estão situadas as minas (cavas de exploração de minério) de Germano e Alegria, as barragens de rejeitos de Germano e do Fundão, a barragem de contenção de Santarém e a usina de concentração de minério.

Figura 2 – Complexo Minerário de Germano



Fonte: Google Imagens

O material bruto extraído das minas da Samarco sofre um processo de beneficiamento, onde o minério é separado do rejeito e, em seguida, encaminhado para a usina de concentração. Na sequência, o material beneficiado é transportado pelo mineroduto até a unidade de Ubu, onde é feita a pelotização, processo que objetiva aglutinar as partículas do minério de ferro em pelotas. Após esse processo, as pelotas seguem para o Terminal Marítimo de Ponta Ubu, de onde são exportadas para a fabricação de aço.

Figura 3 – Processo Produtivo da Samarco



Fonte: Samarco

3.2. O ROMPIMENTO DA BARRAGEM

Por volta das 16h e 30 min da tarde do dia 5 de novembro de 2015, ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão. Aproximadamente, 40 milhões de m³ de rejeitos desceram passando por cima da barragem contenção de Santarém. Em seguida, a pluma de rejeitos atingiu e destruiu Bento Rodrigues, distrito do município de Mariana

ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

(MG), situado a poucos quilômetros de distância do complexo minerário. No distrito de Bento Rodrigues, 207 das 251 edificações (82%) ficaram soterradas.

Figura 4 – Região da Barragem – Antes



Fonte: DigitalGlobe e Globalgeo Geotecnologias

Figura 5 – Região da Barragem - Depois



Fonte: DigitalGlobe e Globalgeo Geotecnologias

Depois de destruir o distrito de Bento Rodrigues, a pluma de rejeitos desceu o vale até alcançar o rio Gualaxo do Norte, afluente do rio do Carmo, um dos afluentes do rio Doce. Após chegar ao rio Doce, a pluma percorreu aproximadamente 700 km nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo até chegar na sua foz em Linhares (ES), onde deságua no Oceano Atlântico.

Figura 6 – Caminho da Pluma de Rejeitos pelo Vale do Rio Doce até o Oceano Atlântico

Fonte: <http://www.revistaecologico.com.br/materia.php?id=97&secao=1675&mat=1902>

O desastre resultou em 19 mortes, além da destruição de residências, equipamentos públicos e infraestrutura em Mariana e Barra Longa (MG), além de impactos sociais e ambientais de curto e longo prazo ao longo da calha do rio. Foram 663 quilômetros de rios atingidos pela lama, que resultou na destruição de 1.469 hectares de vegetação, incluindo Áreas de Preservação Permanente (APA), segundo laudo técnico preliminar do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Houve desabastecimento de água em várias cidades no percurso do rio Doce, as quais têm no rio a sua principal, quiçá única, fonte de captação. Foram arrasadas áreas de vegetação nativa, pasto, territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, bem como propriedades de produção familiar. Algumas espécies de fauna e flora endêmicas do rio Doce foram extintas. As atividades pesqueiras e ribeirinhas foram comprometidas.

3.3. O TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TTAC

De forma genérica, um termo de transação e ajustamento de conduta visa pôr fim a um litígio por ato voluntário das partes, reconhecendo a autocomposição como a forma mais célere e efetiva para a resolução de uma controvérsia. O termo se materializa como um compromisso de ajustamento de conduta, negócio jurídico extrajudicial com força de título executivo instituído pela Lei de Ação Civil Pública, em seu art. 5º, §6º. Esse compromisso é celebrado entre os órgãos públicos legitimados à proteção dos interesses tutelados pela lei e os futuros réus dessas respectivas ações, na modalidade de acordo, com finalidade conciliatória, por meio de um documento escrito. A partir da previsão normativa que autoriza o ajustamento extrajudicial da conduta, as partes litigantes podem firmar acordos em demandas coletivas, de modo que se ponha fim ao processo com resolução de mérito, conforme dispõe o artigo 487, inciso III, alínea “b”, do Código de Processo Civil (DIDIER; ZANETI, 2017 apud DIAS, 2017, p. 560).

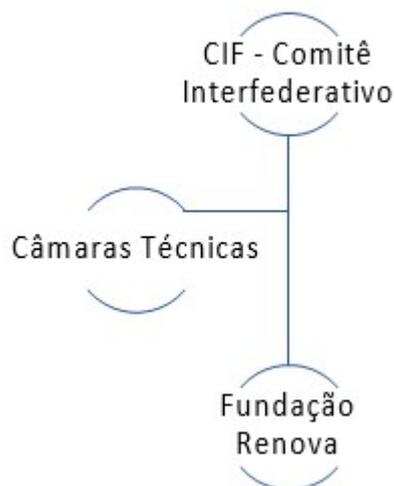
ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

O TTAC (acordo) relativo ao desastre de Mariana foi firmado em 2 de março de 2016 entre a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e as empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billinton Brasil Ltda. O acordo foi assinado visando à recuperação, mitigação, remediação e reparação, inclusive indenização, pelos impactos socioambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, pertencente ao complexo minerário de Germano, em Mariana, bem como prestação de assistência social aos impactados direta (perdas diretas) e indiretamente (afetados na área de abrangência) pelo desastre. O acordo tem como objeto o estabelecimento de programas e projetos, a serem desenvolvidos e executados pela Fundação Renova, fundação de direito privado instituída pela Samarco e suas acionistas, com o objetivo de recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da área de abrangência impactada pelo desastre, de forma a restaurar a situação socioambiental e socioeconômica imediatamente anterior a 5 de novembro de 2015. Os programas e projetos são de cunho socioeconômico ou socioambiental, com fins reparatórios ou compensatórios, incluindo indenizações.

3.4 O COMITÊ INTERFEDERATIVO – CIF E AS CÂMARAS TÉCNICAS

O Comitê Interfederativo (CIF) é uma organização sem personalidade jurídica própria que teve sua composição originária instituída por meio da Portaria nº 95, de 7 de abril de 2016, do Ministério do Meio Ambiente, a partir dos termos definidos no TTAC. O CIF tem como objetivo orientar as ações reparatórias e compensatórias decorrentes dos impactos socioeconômicos e socioambientais provocados pelo rompimento da barragem de Fundão. O comitê orienta, valida, acompanha e monitora os atos da fundação Renova para gerir e executar as medidas de recuperação dos danos resultantes da tragédia. O CIF é presidido por representante indicado pelo Ministério do Meio Ambiente e é composto por representantes da União, dos governos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, dos municípios impactados em ambos os estados e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.

Além do CIF e da Fundação Renova, o modelo de governança inclui as Câmaras Técnicas, que subsidiam tecnicamente as decisões do CIF por meio da emissão de notas técnicas.

Figura 7 – Estrutura de Governança

Fonte: elaboração própria.

3.5 A FUNDAÇÃO RENOVA

A Fundação Renova é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regida por estatuto próprio, registrado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Belo Horizonte em 5 de julho de 2016, e pela legislação que lhe for aplicável, observado o disposto no TTAC. A fundação tem sede em Belo Horizonte (MG) e é dotada de autonomia administrativa, patrimonial, financeira e operacional, tendo duração por tempo indeterminado. A fundação possui como instituidoras e mantenedoras as seguintes sociedades: Samarco Mineração S.A. (mantenedora principal), Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda.

A fundação tem por objetivo exclusivo gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais, incluindo a promoção de assistência social aos impactados, em decorrência do rompimento da barragem de propriedade da Samarco, localizada no Complexo de Germano, em Mariana/MG, observada a situação socioambiental e socioeconômica imediatamente anterior a 5 de novembro de 2015, conforme detalhado no TTAC. A fundação será automaticamente extinta quando se verificar o encerramento das atividades previstas no TTAC.

Em conformidade com o acordo, a Samarco realizou aportes anuais no curso dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, totalizando R\$ 4,8 bilhões. A partir do exercício de 2019, o valor dos aportes anuais será definido em valor suficiente e compatível com a previsão de execução dos projetos para o referido exercício. O valor dos aportes anuais para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, poderá variar entre o valor mínimo de R\$ 800

ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

milhões e o valor máximo de R\$ 1,6 bilhões, em função da necessidade decorrente dos projetos a serem executados em cada respectivo exercício.

4. PROPOSTA DE AGENDA DE PESQUISA

Diante do modelo de governança definida para o enfrentamento do rompimento da barragem do fundão, propomos o seguinte problema de pesquisa: **“como os atores que buscam influenciar as decisões relativas às ações de reparação aos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão se agrupam?”**.

A partir do problema principal, é possível tecer uma lista de perguntas auxiliares: (1) quais as crenças compartilhadas por esses agrupamentos?; (2) quais são os atores que atuam como *policy brokers* no subsistema?

No âmbito desta agenda de pesquisa, imaginamos a conformação de um único subsistema de políticas públicas voltado para a reparação dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, que denominaremos a partir daqui como “subsistema do rompimento da barragem de fundão”. Uma parte dos atores desse subsistema está inserido no modelo formal de governança que orienta formalmente ou executa as ações de reparação.

A tabela a seguir descreve as etapas da proposta:

Tabela 2 – Etapas da Proposta de Pesquisa

1	Seleção e organização da base de dados documental (corpus)
2	Construção do código de análise documental
3	Validação do código de análise documental por juízes
4	Codificação
5	Análise qualitativa dos padrões de posicionamento e agrupamento preliminar
6	Construção de escalas quantitativas
7	Tabulação dos resultados

Fonte: elaboração própria com base em Araújo (2013, p. 6)

4.1 SELEÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA BASE DE DADOS DOCUMENTAL (CORPUS)

O corpus de pesquisa será composto pelas notícias veiculadas na imprensa tradicional ou digital no período compreendido entre 5 de novembro de 2015 e 30 de junho de 2018 que contenham ao menos uma das seguintes expressões: “rompimento da barragem de fundão” e “desastre de mariana”. A partir desse material, se buscará

identificar as posições dos atores coletivos traduzidas a partir das posições dos atores individuais que representam esses atores coletivos. O corpus de pesquisa será complementado com entrevistas realizadas com representantes das organizações que compõem ou compuseram o Comitê Interfederativo desde sua instituição, as empresas envolvidas, as esferas federais e estaduais do ministério público e da defensoria pública.

A ideia é mesclar o uso de documentos públicos (notícias veiculadas na imprensa) com o material produzido por meio de entrevistas. A prioridade para o uso de documentos públicos é proposta por Jenkins- Smith e Sabatier (1993 apud ARAÚJO, 2013, p. 102) que atribuem maior confiabilidade às posições externadas pelos atores sempre que esses sabem haver publicização dessas posições. Por outro lado, as entrevistas visam detalhar e aprofundar o conhecimento sobre as crenças e recursos dos atores que influenciam a tomada de decisão.

4.2 CONSTRUÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

A partir da composição da base de dados documental, será necessário elaborar um código de análise documental organizado de acordo com as principais crenças políticas, identificadas em razão de uma primeira leitura exploratória do corpus, sempre apoiada no respectivo arcabouço teórico. (ARAÚJO, 2013, p. 104). Na proposta ora detalhada, propõe-se a construção de código de análise centrado nos *policy core*, subconjunto de crenças que define a conformação das coalizões de defesa. Outrossim, propomos que o código de análise documental seja elaborado a partir daquele apresentado em Araújo (2013, p. 106), com ênfase nos *policy core* e no código voltado para agenda marrom.

4.3 VALIDAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL POR JUÍZES

Seguindo o arcabouço metodológico utilizado por Araújo (2013), esta agenda de pesquisa propõe que o código de análise documental seja devidamente validado por sete juízes com a necessária expertise técnica no assunto em tela e, ao menos, conhecimentos basilares em relação ao ACF. Os juízes se manifestarão sobre cada componente do código, e os itens, com as diferentes crenças que integram cada um deles, só serão mantidos se houver a manifestação favorável de seis dos sete juízes, conforme diretriz apresentada Pasquali (1999 apud ARAÚJO, 2013, p. 105) no sentido de obter pelo menos 80% de concordância entre os juízes.

ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

Em relação aos atores estudados, a proposta é listar todos aqueles que manifestaram posições sobre o “rompimento da barragem de fundão” ou “desastre de mariana” na imprensa no período compreendido no corpus. Além dos atores expoentes na imprensa, será preciso estudar as posições dos atores relevantes ao processo, independente da sua aparição no noticiário. A proposta é incluir na pesquisa todos os atores coletivos com representação no CIF, bem como o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Ministério Público do Estado do Espírito Santo. As posições e crenças desses atores serão recuperados por meio de entrevistas semiestruturadas e, se houver, por meio da análise das manifestações no noticiário.

Tabela 3 – Principais Atores

Advocacia Geral da União
Agência Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo
Agência Nacional de Águas
Agência Nacional de Mineração / Departamento Nacional de Produção Mineral
BHP Billiton Brasil Ltda.
Casa Civil da Presidência da República Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce Defensoria Pública da União
Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais Fundação Nacional do Índio
Fundação Renova
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais
Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo
Instituto Mineiro de Gestão de Águas Ministério Público do Estado de Minas Gerais Ministério Público do Estado do Espírito Santo Ministério Público Federal
Prefeitura de Baixo Guandu
Prefeitura de Caratinga
Prefeitura de Governador Valadares
Prefeitura de Linhares Prefeitura de Mariana Prefeitura do Rio Doce Samarco Mineração S.A.
Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais
Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais de Minas Gerais
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo
Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do
Espírito Santo

Secretaria de Governo da Presidência da República

Vale S.A.

Fonte: Elaboração própria.

4.4 CODIFICAÇÃO

No contexto do arcabouço metodológico proposto, segue-se a codificação do corpus de pesquisa por meio do código de análise documental. A ideia é relacionar trechos da base de dados documental nos quais os atores expõem suas posições às categorias previamente definidas. Todo o processo de codificação será suportado pelo *software* de apoio à análise qualitativa NVIVO, da *QSR International*. Será realizada a leitura da integralidade da base de dados documental e serão selecionados os trechos representativos das crenças dos atores, a partir de um critério interpretativo na linha do *Verstehen* weberiano. Esses trechos serão armazenados no *software* como nós (*nodes*). (ARAÚJO, 2013, p. 111).

4.5 ANÁLISE QUALITATIVA DOS PADRÕES DE POSICIONAMENTO E AGRUPAMENTO PRELIMINAR

A partir da análise dos resultados do processo de codificação, virá a identificação das coalizões de defesa por meio de ferramentas e técnicas disponibilizadas no *software* de apoio. Essa fase contará com o suporte do farto material sobre as coalizões de defesa elaborado por Araújo (2013) no que concerne à agenda marrom. A ideia é listar quais crenças ocorrem em bloco, ou seja, quais atores adotam posições semelhantes em relação a um conjunto de crenças de modo a evidenciar a conformação de uma coalizão de defesa.

4.6 ANÁLISE QUALITATIVA DOS PADRÕES DE POSICIONAMENTO E AGRUPAMENTO PRELIMINAR

A partir da análise dos resultados do processo de codificação, virá a identificação das coalizões de defesa por meio de ferramentas e técnicas disponibilizadas no *software* de apoio. Essa fase contará com o suporte do farto material sobre as coalizões de defesa elaborado por Araújo (2013) no que concerne à agenda marrom. A ideia é listar quais crenças ocorrem em bloco, ou seja, quais atores adotam posições semelhantes em relação a um conjunto de crenças de modo a evidenciar a conformação de uma coalizão de defesa.

4.7 CONSTRUÇÃO DE ESCALAS QUANTITATIVAS E TABULAÇÃO DOS RESULTADOS

Identificadas as coalizões de defesa e suas crenças prioritárias, se passará a construir um sistema de escala quantitativa visando mensurar o grau de afastamento das posições encontradas, nos principais atores do subsistema, em relação ao posicionamento típico esperado em cada coalizão conforme prévia análise qualitativa. Nesse sentido, serão atribuídos valores numéricos que representem essa ordem de prioridade e possam ser adotados como base para o cálculo dos desvios médios dos posicionamentos esperados. Na mesma linha de Araújo (2013, p. 115), se trabalhará com valores entre “0” a “-3”, com o “0” representando a posição do ator enquadrado-se naquela que se espera estar em primeiro lugar na ordem de prioridades da coalizão específica, e o “-3” o maior grau de afastamento possível. A fixação de cada ator como integrante de uma das coalizões será definida em razão de seu enquadramento no grupo em relação ao qual ele apresentar o menor desvio médio do posicionamento esperado.

A identificação dos *policy brokers* também poderá advir dos processos de codificação e delimitação das coalizões. Atores com poder decisório e com posições mais moderadas, ou, visto de outro modo, com desvios médios em uma faixa intermediária entre duas ou mais coalizões, podem se conformar como *brokers*. (ARAÚJO, 2013, p. 21). O próprio desenho das coalizões já identificará os eventuais candidatos a *brokers*, sendo que a confirmação dessa atuação será produzida a partir de uma nova leitura da base de dados documental com foco na análise das ações desses atores.

5. CONCLUSÃO

Diversos trabalhos no Brasil e no mundo utilizam-se do ACF para analisar as coalizões de defesa em torno de subsistemas de políticas públicas específicas. No caso brasileiro, nota-se uma grande predominância do uso do modelo para análises da política ambiental, sob diferentes óticas (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Segundo os mesmos autores, alguns fatores explicam a soberania das políticas ambientais enquanto objeto de do ACF na literatura: (1) o conflito existente entre os atores que operam na agenda ambiental, o que possibilita identificar, com certa facilidade, as coalizões existentes, (2) a ideia de crise ambiental constante a partir da década de 70, também motivada pela grande biodiversidade brasileira, aliada a uma moderna legislação

ambiental, mas com baixa efetividade quando se avalia a efetividade das políticas públicas nesse campo. Entretanto, em que pese o grande número de trabalhos, em sua grande maioria as descrições das coalizões são feitas sem a construção de um código de análise dos documentos públicos ou do conteúdo das entrevistas. Em alguns dos trabalhos também não há sequer citação dos três níveis de crenças anteriormente abordados (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Nesse sentido, o presente artigo pretende preencher essa lacuna através da proposição de uma agenda de pesquisa ancorada em um código robusto, aplicado a um caso extremamente relevante, com alto poder explicativo sobre as coalizões de defesa dentro desse subsistema. A partir da base teórica do *Advocacy Coalition Framework*, será possível perceber quais os grupamentos de atores envolvidos com o tema e o que defendem.

Conforme já foi dito, o desastre de Mariana representa o maior desastre ambiental da história brasileira. A complexidade inerente ao enfrentamento de suas consequências está demonstrada pela nova arquitetura de governança inaugurada no pós novembro de 2015. A análise dessas estruturas serve não apenas para o caso em si, mas reverbera para todo o campo de estudos da política ambiental brasileira, na medida em que tem o poder de identificar atores e posicionamentos, com ampla documentação e cobertura de mídia, além de um acompanhamento intenso por parte dos órgãos de controle. A quantidade de dados gerada por esse processo deverá ser estudada ainda em muitos trabalhos científicos ao longo do tempo.

Diante desses dados, a identificação das coalizões de defesa e seus respectivos sistemas de crenças nos permitirá entender a governança e a tomada de decisões não só sobre as ações de reparação dos danos decorrentes do desastre de Mariana, mas também depurar as relações políticas e a lógica do subsistema ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRIGHT, E. A. (2011). Policy Change and Learning in Response to Extreme Flood Events in Hungary: An Advocacy Coalition Approach. *Policy Studies Journal*, 39 (3).

Araújo, S. M. V. G. (2007). Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília.

**ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS
PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS**

ARAÚJO, SUELY M. V. G. (2013). Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: um estudo comparado entre as agendas verde e marrom. Tese (doutorado em ciência política). Brasília: Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Disponível em: <http://pct.capes.gov.br/teses/2013/53001010026P2/TES.PDF>.

CAPELARI, M; ARAÚJO, S; CALMON, P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 91-99, 2015.

DIAS, THAÍS HENRIQUES (2017). “Análise da pré-execução do Programa de Indenização Mediada e a tutela adequada dos direitos coletivos lato sensu”. In: II Congresso de Processo Civil Internacional, Vitória.

INGOLD, K. (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal*, 39 (3). KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. ed. Nova Iorque: Longman.

NOHRSTEDT, D. (2011). Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. *Policy Studies Journal*, 39 (3).

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2a Ed. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

SIMON, H. A. (1985). Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, 79 (2), 293-30

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121-140.