

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

FERNANDO RESENDE ANELLI

DO MERAMENTE CONSULTIVO À INCIDÊNCIA DIRETA: inovações democráticas, repertórios de interação e a inserção de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no processo de reparação socioeconômica do desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho (2019-2024)

Belo Horizonte

2025

FERNANDO RESENDE ANELLI

DO MERAMENTE CONSULTIVO À INCIDÊNCIA DIRETA: inovações democráticas, repertórios de interação e a inserção de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no processo de reparação socioeconômica do desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho (2019-2024)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria (UFMG).

Belo Horizonte
2025

320 Anelli, Fernando Resende.
A578d Do meramente consultivo à incidência direta [recurso
2025 eletrônico] : inovações democráticas, repertórios de interação e a
inserção de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no
processo de reparação socioeconômica do desastre-crime da
Vale S.A. em Brumadinho (2019-2024) / Fernando Resende
Anelli. - 2025.
1 recurso online (196 f): pdf
Orientadora: Cláudia Feres Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Desastres ambientais –
Aspectos jurídicos - Teses. 3. Reparação (Direito) - Teses.
I. Faria, Cláudia Feres. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 02ª/2025 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO FERNANDO RESENDE ANELLI

Realizou-se, no dia 07 de março de 2025, às 09:30 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "DO MERAMENTE CONSULTIVO À INCIDÊNCIA DIRETA: Inovações Democráticas, repertórios de interação e a inserção de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no processo de reparação socioeconômica do desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho (2019-2024)", elaborada e apresentada por FERNANDO RESENDE ANELLI - número de registro 2023663410, graduado no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Cláudia Feres Faria - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA), Profa. Flávia de Paula Duque Brasil (FJP), Prof. Filipe Mendes Motta (UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 07 de março de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Rocha Coelho Pires, Usuário Externo**, em 07/03/2025, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flavia de Paula Duque Brasil, Usuário Externo**, em 07/03/2025, às 12:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Feres Faria, Chefe de departamento**, em 07/03/2025, às 12:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Mendes Motta, Usuário Externo**, em 07/03/2025, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4017189** e o código CRC **B9378C17**.

Dedico este trabalho à minha mãe, Rita, à Renata, minha companheira de vida, e ao Samuel, que ainda nem nasceu, mas já preenche os nossos corações de muito amor.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa acadêmica é um caminho permeado de sentimentos mistos. Ao mesmo tempo que nos traz enorme satisfação e regozijo, também nos toma de receios e angústias. No meu caso, contudo, ter me cercado de pessoas maravilhosas ao longo dessa trajetória fez com que as boas e leves emoções se destacassem no percurso. Nesse sentido, apresento aqui os meus mais sinceros agradecimentos àqueles que me acompanharam, me apoiaram e me sustentaram nesses dois anos do Mestrado em Ciência Política.

Agradeço inicialmente à minha mãe, Rita, pelo suporte incondicional em todas as escolhas que fiz ao longo da vida. Cresci tendo você – uma mulher guerreira, persistente e dedicada – como uma grande referência e inspiração, essencial para que eu me tornasse quem eu sou. Serei eternamente grato por não ter medido esforços para me proporcionar uma educação de qualidade e por ser uma enorme parceira em todos os meus objetivos.

Agradeço enormemente à Renata, minha companheira de vida, por ter sido a minha maior apoiadora nesse sonho acadêmico. Obrigado por todos os diálogos, reflexões, trocas, partilhas, pelos lanchinhos preparados com tanto carinho, e por viver intensamente a vida ao meu lado, com tanto companheirismo. A sua leitura atenta, os comentários e as revisões a diversas das versões deste trabalho foram essenciais para que eu chegasse até aqui. Nosso filho Samuel ainda está no forninho, mas já sabe que tem a melhor mamãe do mundo!

Agradeço também a todos os demais membros da família, o que faço em nome da tia Andreia, do tio Guilherme, do Chico e do Fidel, e também da Fatiminha, do Toninho, da Keka e da Gogô. O apoio e o acolhimento de vocês foram essenciais para que eu conseguisse conciliar a rotina do trabalho, as viagens a serviço, as viagens para Brasília e as atividades do Mestrado. Obrigado por compreenderem as minhas ausências e por se manterem firmes ao meu lado.

Agradeço enormemente a todos os professores e professoras que tive a honra de conviver e aprender ao longo de toda a minha trajetória acadêmica, o que faço em nome da minha orientadora Profa. Cláudia Feres Faria. Sou profundamente grato por todo apoio e confiança que depositou em mim nesse período. Obrigado pelas sugestões de leitura, pelas reflexões, comentários e apontamentos feitos ao trabalho, e também pela companhia no 12º Congresso ALACIP. Você tem toda a minha admiração! Também aproveito para agradecer à Profa. Flávia Brasil, ao Prof. Roberto Pires e ao Prof. Filipe Motta, por aceitarem o convite para compor a banca de avaliação desta dissertação.

Agradeço aos colegas, que se tornaram grandes amigos, do Comitê Pró-Brumadinho, o que faço em nome do Luís Otávio, da Geovana Santos, da Giovanna Lunardi, da Letícia Péret,

da Edilane Carneiro, do Alexandre Fonseca e da Isadora Ribeiro. Obrigado por todo apoio, construção conjunta e parceria na condução das atividades. Estendo esses agradecimentos aos demais amigos que fiz pelo caminho, em especial do MPF, do MPMG, da DPMG, das ATIs, da AVABRUM, dos coletivos, comissões de atingidos, movimentos sociais e, especialmente, dos Povos e Comunidades Tradicionais. O caminho da reparação é complexo, tortuoso, repleto de dificuldades, mas também de muitos aprendizados e conquistas. Expresso aqui todo o meu respeito e admiração à luta das pessoas atingidas, especialmente da AVABRUM, para honrar a memória das 272 joias que tiveram as suas vidas ceifadas no desastre-crime e para que a reparação ambiental, socioeconômica e individual ocorra de maneira justa e adequada.

Também agradeço enormemente aos amigos e amigas, pelos inúmeros momentos de leveza vividos juntos. A vida é muito melhor com vocês ao meu lado! Um agradecimento especial à Marcelinha, por todo o apoio na formatação deste trabalho.

Por fim, agradeço aqui a todos aqueles que constroem diariamente a UFMG e lutam pela ampliação da educação pública, gratuita e de qualidade, com oportunidades de acesso para todos os brasileiros e brasileiras.

“Gente é pra brilhar, não pra morrer de *lama*”

- Fabíola Moulin Mendonça, parafraseando Caetano Veloso

RESUMO

O desastre-crime da Vale S.A., ocorrido em 25 de janeiro de 2019, em Brumadinho – Minas Gerais, causou a morte de 272 pessoas e o extravasamento de cerca de 12 milhões de m³ de rejeitos das barragens que se romperam na Mina Córrego do Feijão, de propriedade da mineradora. Considerado um dos maiores desastres humanitários, ambientais e socioeconômicos do Brasil e do mundo, afetou diretamente 26 municípios ao longo da Bacia do Rio Paraopeba, incluindo dezenas de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) atingidos ao longo do território. Tamanho impacto gerou uma efervescência de mobilização social, que ocorreu tanto por meio da auto-organização quanto pela atuação de atores institucionais no território. Em 2021, após uma série de rodadas de negociação entre o Poder Público e a Vale S.A., com mediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, foi firmado um Acordo Judicial para reparação dos danos difusos e coletivos causados, com medidas e ações em diversas áreas. Diante desse contexto, objetivou-se neste trabalho identificar e analisar os fatores, elementos e práticas que contribuíram (ou não) para que as etapas participativas previstas no Acordo Judicial como ações prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica para os municípios atingidos fossem (ou não) realizadas com respeito aos direitos e especificidades dos PCTs atingidos pelo desastre-crime. O trabalho contou com 10 (dez) entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo, incluindo representantes dos PCTs, dos Compromitentes, das Assessorias Técnicas Independentes e da Vale S.A., além de observação participante, levantamento documental e bibliográfico robustos. Como principais resultados, foi possível verificar que o primeiro processo consultivo formulado – a Consulta Popular para a população em geral –, realizado em formato digital, com medidas complementares de acesso, não foi capaz de garantir a inserção dos PCTs com observância aos seus direitos e especificidades, tanto por restrições de entrada incompatíveis com os modos de vida de algumas das coletividades, quanto pela dificuldade de acesso à internet e a sinal de telefonia móvel – fundamentais para a participação no método definido. Diante disso, foi possível verificar que houve a emergência de posturas contenciosas de coletividades tradicionais, que foram combinadas com repertórios de interação socioestatal, a partir da adoção da política de proximidade junto a atores dos Compromitentes do Acordo Judicial. Constatou-se, também, que houve, por diversos fatores, a abertura de atores institucionais para a absorção das reivindicações realizadas, que atuaram ativamente para endereçá-las. A partir de uma conjunção desses elementos, desdobra-se a proposição, por técnicos do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, de uma inovação democrática: a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs). Neste cenário, entende-se que foi possível reimaginar o processo consultivo anterior, adequando-o às demandas, realidades, direitos (em especial à Consulta Livre, Prévia e Informada) e especificidades dos PCTs, inclusive com a incorporação de etapas adicionais, passando a ser um processo de caráter participativo, deliberativo e de incidência direta das comunidades. Contudo, é necessário ressaltar que, apesar de um grande avanço na garantia de direitos fundamentais dessas comunidades no processo de reparação, a experiência também possui limites estruturais importantes, tendo como pontos centrais a limitação do orçamento disponível para a construção das iniciativas e a restrição de um único projeto de reparação socioeconômica por comunidade.

Palavras-chave: Povos e Comunidades Tradicionais; Consulta Livre, Prévia e Informada; Reparação Brumadinho; Acordo Judicial de Reparação; Consulta Popular.

ABSTRACT

The Vale S.A. disaster, which occurred on January 25, 2019, in Brumadinho - Minas Gerais, caused the death of 272 people and the release of around 12 million m³ of tailings from the dams that broke at the Córrego do Feijão Mine, owned by the mining company. Considered one of the biggest humanitarian, environmental and socio-economic disasters in Brazil and the world, it directly affected 26 municipalities along the Paraopeba River Basin, including dozens of Traditional Peoples and Communities (TPCs) affected throughout the territory. Such an impact generated an effervescence of social mobilization, which occurred both through self-organization and through the actions of institutional actors in the territory. In 2021, after several rounds of negotiations between the Government and Vale S.A., mediated by the Minas Gerais Court of Justice, a Judicial Agreement was signed to repair the diffuse and collective damage caused, with measures and actions in various areas. Given this context, the aim of this work was to identify and analyze the factors, elements and practices that contributed (or not) to the participatory processes defined by the Judicial Agreement as previous actions to the implementation of socio-economic reparation projects for the affected municipalities being carried out (or not) with respect for the rights and specificities of the TPCs affected by the disaster-crime. The work included ten semi-structured interviews with key players in the process, including representatives of the TPCs, the Public Institutions, the Independent Technical Consultancies and Vale S.A., as well as participant observation and a robust documentary and bibliographical study. The main results were that the first consultative process formulated - the Popular Consultation for the general population - carried out in digital format, with complementary access measures, was unable to guarantee the inclusion of the TPCs with respect for their rights and specificities, both because of entry restrictions incompatible with the lifestyles of some of the communities, and because of the difficulty of access to the internet and mobile phone signal - fundamental for participation in the defined method. Considering this, it was possible to verify that there was an emergence of contentious attitudes from traditional communities, which were combined with repertoires of socio-state interaction, based on the adoption of a proximity policy with actors from the Public Institutions of the Judicial Settlement. It was also analyzed that, due to various factors, institutional actors were open to absorbing the demands made and actively acted to address them. A combination of these elements led to the proposal, by members of the Pro-Brumadinho Committee, of a democratic innovation: the Popular Consultation for Traditional Peoples and Communities (PC-TPCs). In this scenario, it is understood that it was possible to reimagine the previous consultative process, adapting it to the demands, realities, rights (especially Free, Prior and Informed Consultation) and specificities of the TPCs, including the incorporation of additional stages, making it a participatory, deliberative process with direct influence from the communities. However, despite a major step forward in guaranteeing the fundamental rights of these communities in the reparation process, the experience also has important structural limits, with the central points being the limitation of the budget available for building the initiatives and the restriction of a single socio-economic reparation project per community.

Keywords: Traditional Peoples and Communities; Free, Prior and Informed Consultation; Brumadinho; Judicial Agreement; Popular Consultation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo analítico para categorização de inovações democráticas.....	47
Figura 2: Síntese do desenho institucional – Consulta Popular para a população em geral.....	94
Figura 3: Síntese do desenho institucional – Consulta Popular para PCTs (CP-PCTs).....	128
Figura 4: Síntese da análise – Criação e consolidação da CP-PCTs	172

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Lista de entrevistados(as)	26
Quadro 2: Histórico sintético das principais decisões e determinações – Caso Brumadinho ..	61
Quadro 3: Síntese das previsões participativas - AJR	87
Quadro 4: Síntese das informações gerais sobre os projetos – CP-PCTs.....	133
Quadro 5: Comparação do desenho das inovações democráticas	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP - Ação Civil Pública
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais
Aedas - Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social
AGE - Advocacia-Geral do Estado
AJR - Acordo Judicial de reparação
ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANM - Agência Nacional de Mineração
APP - Área de Preservação Permanente
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
ATIs - Assessorias Técnicas Independentes
AVABRUM - Associação dos Familiares de Vítimas e Atingidos da Tragédia do Rompimento da Barragem Mina Córrego do Feijão em Brumadinho
CBMMG - Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
Cejusc - Centro Judiciário de Solução de Conflitos
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração Mineral
CGH - Central Geradora Hidrelétrica
CGPB - Comitê Gestor Pró-Brumadinho (sinônimo de CPB)
Cimos - Coordenadoria de Mobilização e Inclusão Sociais
CLPI - Consulta Livre, Prévia e Informada
COEP-UFMG - Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
CP-PCTs - Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais
CPB - Comitê Pró-Brumadinho (sinônimo de CGPB)
CPF - Cadastro de Pessoa Física
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
DPMG - Defensoria Pública de Minas Gerais
DPU - Defensoria Pública da União
EPG - Empowered Participatory Governance
ES - Espírito Santo
Feam - Fundação Estadual do Meio Ambiente
Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz
Funed - Fundação Ezequiel Dias
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IJs - Instituições de Justiça
IML - Instituto Médico Legal
IVS - Índice de Vulnerabilidade Social
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MAM - Movimento pela Soberania Popular na Mineração
MG - Minas Gerais
MPF - Ministério Público Federal
MPMG - Ministério Público de Minas Gerais
MPT - Ministério Público do Trabalho
MT - Mato Grosso
Nacab - Núcleo de Assessoramento às Comunidades Atingidas por Barragens
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONGs - Organizações Não-Governamentais
PCHs - Pequenas Centrais Hidrelétricas
PCMG - Polícia Civil de Minas Gerais

PCTRAMA - Povos e Comunidades de Tradição Religiosa de Matriz Africana
PCTs - Povos e Comunidades Tradicionais
PDL - Projeto de Decreto Legislativo
PE - Pagamento Emergencial
PF - Polícia Federal
PL - Projeto de Lei
Prodemge - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
PTR - Programa de Transferência de Renda
S.A. - Sociedade Anônima
SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES - Secretaria de Estado de Saúde
STF - Supremo Tribunal Federal
Subgoves - Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços
TJMG - Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UAI - Unidade de Atendimento Integrado
UHE - Usina Hidrelétrica
UPC - Universitat Politècnica de Catalunya
UTT - Unidade Territorial Tradicional
ZAS - Zona de Autossalvamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	ASPECTOS METODOLÓGICOS	21
3	ATUAÇÃO CONTENCIOSA, INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS	28
3.1	Teorias democráticas: abordagens sobre a participação social	29
3.2	Associativismo, movimentos sociais e atores coletivos	31
3.3	Da política contenciosa aos repertórios de interações socioestatais	36
3.4	Inovações democráticas	41
3.5	Os desafios para a formulação de inovações democráticas que resguardem os direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs)	47
4	DESASTRE SOCIOTECNOLÓGICO E REPARAÇÃO: O ROMPIMENTO DAS BARRAGENS DA VALE S.A. EM BRUMADINHO	52
4.1	Os danos causados pelo desastre tecnológico do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho	53
4.2	Ações e medidas emergenciais realizadas após o rompimento	58
4.3	Acordo Judicial de reparação: situando os atores e o processo de negociação .63	
4.3.1	Os atores do Poder Público envolvidos no processo de negociação e execução do Acordo Judicial de Reparação	63
4.3.2	A rede associativista na região atingida	67
4.4	O conteúdo do Acordo Judicial de reparação	81
5	A CONSULTA POPULAR (DIGITAL) PARA A POPULAÇÃO EM GERAL	93
5.1	1ª etapa: elaboração de propostas de projetos de reparação socioeconômica ..	98
5.2	2ª etapa: consulta para fins de priorização	101
5.3	As principais dificuldades de participação vivenciadas, as críticas centrais ao processo e outros desdobramentos	106
5.4	A conquista da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs)	112
6	A CONSULTA POPULAR ESPECÍFICA PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	124
6.1	Analisando o desenho e a dinâmica da CP-PCTs e suas diferenças em relação ao processo consultivo anterior	140
6.1.1	A relação constituída entre os atores envolvidos na CP-PCTs	148
6.2	Impressões gerais sobre o desenvolvimento das etapas da CP-PCTs: reparação socioeconômica, aprendizado participativo, limites e críticas ao processo	155
6.2.1	Sobre a reparação socioeconômica e os aprendizados participativos	155
6.2.2	Limites e críticas ao processo	160
6.3	Síntese das discussões e argumento explicativo	166
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	174

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178
Anexo 1 – Quadro-síntese das medidas e ações previstas no Acordo Judicial de reparação.....	188
Anexo 2 – Captura de tela da planilha-modelo para proposição de projetos – Consulta Popular para a população em geral	194
Anexo 3 - Telas da interface de priorização – Consulta Popular para a população em geral.....	195

1 INTRODUÇÃO

A despeito de uma série de direitos conquistados pelos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) brasileiros nas últimas décadas, a conjuntura que ainda se coloca é de luta pela efetivação de questões básicas para a existência, sobrevivência, subsistência e o reconhecimento de diversas coletividades e territórios. As garantias fundamentais expressas na Constituição Federal, em legislações nacionais e em convenções internacionais¹ seguem sendo violadas por diversos acontecimentos que geram consequências substanciais aos modos de vida dessas comunidades. Não são poucos os relatos de avanços territoriais de garimpeiros ilegais e grileiros em territórios indígenas e quilombolas nos últimos anos, que promovem o desmatamento, a invasão territorial e a desestruturação de comunidades. A construção de usinas hidrelétricas e a implantação de megaempreendimentos minerários também geram danos a diversos territórios tradicionais, com impactos na fauna, na flora e, conseqüentemente, nos modos de vida das comunidades. Ainda, os eventos derivados das mudanças climáticas e os desastres sociotecnológicos se constituem igualmente como acontecimentos e situações que prejudicam de maneira perversa as diversas tradicionalidades existentes.

Diante de um cenário repleto de tantas situações desoladoras e desafiadoras para os PCTs, este trabalho terá como pano de fundo um desastre sociotecnológico do setor de mineração. Ocorrido em 25 de janeiro de 2019, este desastre foi causado pelo rompimento de barragens de rejeitos de minério de ferro de propriedade da Vale S.A., em um complexo minerário da empresa no município de Brumadinho, situado no estado de Minas Gerais – Brasil. A onda de lama extravasada dessas barragens atingiu velocidade de cerca de 100 km/h e altura de aproximadamente 18 metros de altura e tinha em sua rota, além de outras estruturas, um refeitório da empresa, que funcionava a pleno vapor, no horário de almoço dos funcionários – às 12h28min. de uma sexta-feira. Para se ter uma noção, dos 11,7 milhões de m³ de rejeitos contidos na Barragem I, cerca de 10,5 milhões de m³ foram extravasados, o que seria suficiente para encher cerca de 4.200 piscinas olímpicas (Passos e Quierati, 2023).

¹ Cita-se, brevemente: a Constituição Federal de 1988, que reconhece a organização social própria, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições dos povos, em especial em seu Art. 231; a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - que foi ratificada pelo governo brasileiro em 2002 e promulgada pelo decreto federal nº 5.051/2004 -, que consolidou uma série de direitos aos Povos Indígenas e Tribais, denominação que no Brasil se aplica aos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais – dentre eles, o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) (Silva, 2017); e o decreto federal nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos PCTs que, além de definir diretrizes e parâmetros importantes para a formulação e implementação de políticas públicas para esse público-alvo, reconhece as diferentes tradicionalidades existentes.

Entre o rompimento da barragem e a chegada da brutal onda de rejeitos à área administrativa da mina foram meros 60 segundos. Este curto espaço de tempo, que já seria inviável para uma evacuação das centenas de pessoas que ali estavam, não pôde nem ser considerado, uma vez que as sirenes de emergência não foram acionadas. Segundo consta, o poder de devastação da lama foi mais de cem vezes o suficiente para desmoronar um prédio – uma prova cabal disso foi a destruição de um pontilhão de mais de 50 metros de altura, por onde passavam os trens de minério (Passos e Quierati, 2023). Como consequência, o mar de lama causou a morte de 272 pessoas – três ainda não encontradas, até o mês de dezembro de 2024 - e atingiu os cursos d'água do ribeirão Ferro-Carvão e do rio Paraopeba, percorrendo-os por dezenas de municípios. Foi constatado, ainda, que segmentos corpóreos foram encontrados a mais de 10 quilômetros de distância da barragem e alguns corpos foram soterrados a mais de 20 metros de profundidade (Marçal, Carreiro e Crozatti, 2023). Todo esse cenário de devastação constituiu um dos maiores desastres ambientais e socioeconômicos do mundo.

É importante ressaltar que os diversos danos causados pelo rompimento se estenderam espacial e temporalmente, afetando diretamente centenas de comunidades localizadas em Brumadinho e em outros 25 municípios localizados entre a Bacia do Rio Paraopeba e a Represa de Três Marias – incluindo territórios de dezenas de PCTs, de diversas tradições. Consequentemente, é possível observar um estiramento no tecido social de diversos grupos sociais da região atingida, que foram e seguem sendo alvo de impactos em diferentes esferas da vida, como na renda, no trabalho, na saúde, no lazer, na impossibilidade do uso do rio para diversos fins, pela perda de familiares e amigos, dentre outros. Apesar desse cenário de dor, luto e sofrimento, as pessoas atingidas se organizaram para reivindicar e acompanhar o processo de reparação dos danos individuais e coletivos sofridos. Evidências disso são a diversidade de comissões de atingidos e associações que se formaram e o quantitativo considerável de movimentos sociais que passaram a atuar ou ampliaram a sua atuação no território após janeiro de 2019², buscando monitorar, exercer o controle social e incidir nas ações e medidas reparatórias. Nesse contexto, destaca-se a atuação das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs)³ que foram eleitas pelas pessoas atingidas e que contribuíram significativamente com a

² Apenas em Brumadinho, Carvalhais (2020) identifica a atuação associações locais criadas imediatamente após o rompimento e a presença de dois movimentos sociais de amplitude nacional – o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM). Posteriormente, a partir da atuação das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) e da auto-organização, diversos coletivos e associações de moradores foram identificados, e centenas de comissões de atingidos foram organizadas nos 26 municípios considerados atingidos, constituindo um tecido associativista considerável.

³ Trata-se de uma inovação institucional: entidades eleitas pelas pessoas atingidas e determinadas pelo Juízo competente para atuarem na garantia da participação informada das comunidades no processo de reparação. O

organização, a mobilização social e a atuação em prol da garantia de participação popular informada, como se verá em detalhes mais adiante neste trabalho.

Dentre esses atores coletivos que se formaram ou se fortaleceram após o rompimento, também estão incluídos agrupamentos de PCTs, que se organizaram a partir de suas comunidades, em especial a partir dos laços de tradicionalidade já existentes. Nesse sentido, há relatos de redes associativas de PCTs que surgem no período, ou que fortalecem os laços já existentes, ou que ampliam as suas redes a partir da mobilização social enquanto “pessoas atingidas” que compartilham a identidade coletiva de PCTs. É importante ressaltar que os PCTs sofreram não apenas com os danos causados à população em geral, tendo vivenciado também um aprofundamento de suas vulnerabilidades e tiveram impactos em seus modos de vida, incluindo aspectos fundamentais como a religiosidade, o sagrado e a fé – dada a relação intrínseca que possuem com o território e com os cursos d’água, estes inclusive com o uso suspenso para quaisquer atividades e usos desde a ocorrência do desastre-crime.

Em paralelo a essa efervescência de mobilizações sociais, diversas instituições do Poder Público – como a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, a Defensoria Pública de Minas Gerais e o Ministério Público de Minas Gerais - reagiram ao desastre ajuizando Ações Civis Públicas e determinando a realização de ações emergenciais pela empresa poluidora-pagadora. Em 09 de julho de 2019, o Juízo competente julgou parcialmente o mérito da demanda, reconhecendo a responsabilidade da mineradora pelos danos e prejuízos causados pelo rompimento, condenando-a a repará-los integralmente. Entretanto, a condenação fixou apenas “quem deve”, permanecendo em aberto “o que”, “para quem” e “quanto” era devido.

Após essa decisão, tiveram início rodadas de negociações, mediadas pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que resultaram em um Acordo Judicial de reparação dos danos difusos e coletivos causados - assinado em 04 de fevereiro de 2021 entre o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) e o Governo de Minas Gerais – denominados Compromitentes – e a Vale S.A. – denominada compromissária -, com o valor nominal de R\$ 37,68 bilhões. A negociação deste Acordo Judicial, que definiu uma série de ações de reparação a serem implementadas na região atingida

trabalho das ATIs é coordenado pelas Instituições de Justiça (IJs) Compromitentes do Acordo Judicial e sua assistência é prestada de forma gratuita às pessoas dos 26 municípios atingidos, sendo inicialmente custeadas pela Vale S.A. por força de decisão judicial e, após a assinatura do Acordo Judicial de reparação, parcialmente pelos recursos ali previstos. São elas: Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas) – regiões 1 e 2; Núcleo de Assessoramento às Comunidades Atingidas por Barragens (Nacab) – região 3; e Instituto Guaicuy – regiões 4 e 5.

e em todo o estado de Minas Gerais, recebeu uma série de críticas das associações, coletivos, comissões e movimentos sociais, que se manifestaram apontando a ausência de participação das pessoas atingidas nas mesas de negociação que tiveram como objeto a discussão dos termos firmados – questionando, portanto, a legitimidade política e social das ações e medidas propostas pelos atores institucionais, que não abriram espaço para a incidência popular direta nas discussões e decisões sobre o documento.

Considerando que os PCTs possuem especificidades e direitos que devem ser resguardados em ações ou medidas que os afetem de alguma forma - em especial o de serem consultados de maneira livre, prévia e informada -, entende-se que isto também tem que ser observado no âmbito do processo de reparação citado, tendo em vista que dezenas de coletividades tradicionais sofreram com os danos causados e serão contempladas por ações e medidas reparatórias. Para que seja possível analisar essa questão em detalhes, será enfocada neste trabalho uma parcela específica do Acordo Judicial de reparação: as etapas participativas prévias ao detalhamento e à execução dos projetos de reparação socioeconômica (Anexos I.3 e I.4), o que inclui tanto a Consulta Popular para a população em geral, quanto a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs), que serão detalhadas nos próximos capítulos. Nesse sentido, essa dissertação busca avaliar este processo, a partir das seguintes questões: as referidas Consultas Populares foram realizadas com respeito aos direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) atingidos pelo desastre-crime? Se sim, como? Se não, por quê? Quais fatores, elementos e práticas contribuem para isso?

Este trabalho se estrutura em 7 capítulos, além desta introdução. No capítulo 2 serão apresentados os aspectos metodológicos adotados para estruturar a pesquisa realizada, indicando os métodos de coleta de dados e de análise utilizados para se alcançar o objetivo geral proposto. No capítulo 3 será abordado o referencial teórico que balizará as análises desenvolvidas, tendo como principal foco as discussões sobre as teorias democráticas – em especial sobre a participação social e a deliberação -, sobre o associativismo e os movimentos sociais, com foco na maneira como se organizam e atuam, discutindo a política contenciosa e os repertórios de interações socioestatais. Por fim, discute-se os conceitos de inovações democráticas, além da tipologia de Elstub e Escobar (2019), que guiará a caracterização e o aprofundamento da compreensão das experiências que foram aqui situadas como objeto de pesquisa. No capítulo 4, constrói-se uma contextualização aprofundada dos danos causados pelo desastre-crime e das ações daí desdobradas, apontando para a construção do Acordo Judicial de Reparação (AJR) dos danos difusos e coletivos, que contempla as principais ações e medidas reparatórias a serem executadas na região atingida. Dentre suas cláusulas, situa-se a

previsão de etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica. É daí a origem das inovações democráticas que serão aqui discutidas em maior profundidade: a Consulta Popular para a população em geral – abordada no capítulo 5 – e a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs) - discutida no capítulo 6. Nestas seções, foca-se, essencialmente, na discussão dos fatores e elementos que levaram à transição da primeira para a segunda, bem como na compreensão acerca do potencial inclusivo e da capacidade de garantir a inserção dos Povos e Comunidades Tradicionais com respeito aos seus direitos e especificidades em cada uma dessas duas experiências, respondendo à pergunta de pesquisa delineada. Por fim, são apresentadas as considerações finais, compondo o capítulo 7 deste trabalho.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho é identificar e analisar os fatores, elementos e práticas que contribuíram (ou não) para que as etapas participativas previstas como ações prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica para os municípios atingidos (Anexos I.3 e I.4 do Acordo Judicial de reparação) fossem (ou não) realizadas com respeito aos direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) atingidos pelo desastre-crime. Ainda, propõe-se discutir como isso se deu, caso constatado o atendimento aos direitos e especificidades dessas coletividades, ou o porquê de isso não ter ocorrido, caso se constate uma violação ou uma inobservância a esses direitos e especificidades.

Para tanto, define-se como objeto da análise as etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica para os municípios atingidos (Anexos I.3 e I.4 do Acordo Judicial de reparação). Como será detalhado mais adiante, estas incluem a formulação de propostas de projetos de reparação socioeconômica pelas pessoas atingidas, bem como a realização de uma consulta para fins de priorização – que se desdobrou inicialmente na Consulta Popular para a população em geral e, posteriormente, na Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs). A CP-PCTs acabou por incorporar em seu desenho, para além de um processo de priorização, uma série de outras possibilidades de incidência dos PCTs, como a validação e o detalhamento das iniciativas selecionadas após o processo consultivo, com adequações e ajustes em termos de desenho, prazos, métodos, formatos e envolvimento dos atores.

A justificativa para a elaboração deste trabalho reside na possibilidade de promover a discussão de fatores, elementos e práticas relevantes da inserção de PCTs em processos participativos e deliberativos. Em um cenário histórico de tantas violações de direitos e violências sociais promovidas contra coletividades tradicionais, faz-se necessário avançar na análise e na compreensão de iniciativas que se pretendem inclusivas e garantidoras de direitos e especificidades desses grupos sociais, em especial com a incorporação da percepção das comunidades envolvidas nas análises a serem realizadas. É importante ressaltar que o assunto deste trabalho ainda é muito pouco discutido na Academia, em especial no campo da Ciência Política, o que acaba resultando: na manutenção de uma situação de invisibilidade histórica, marginalização e vulnerabilidade social das coletividades tradicionais; na existência residual de processos participativos e deliberativos que envolvam esse público-alvo de maneira direta e específica, com a garantia de seus direitos e respeito às suas especificidades; e na baixa

compreensão prática de como tais experiências podem ser desenvolvidas, aprimoradas, replicadas e perenizadas na prática.

Assim, espera-se que este trabalho possa contribuir: (1) para a compreensão dos elementos, fatores e práticas que contribuem para a inserção de coletividades tradicionais em iniciativas participativas e deliberativas com respeito aos seus direitos e especificidades; (2) para o levantamento e análise das impressões dos próprios PCTs participantes dos processos consultivos em análise sobre como enxergam na prática e como idealizam processos participativos e deliberativos que garantam os seus direitos e especificidades; (3) para compreender a percepção de atores institucionais chave envolvidos na formulação e na implementação das experiências de processos consultivos em questão; (4) para a compreensão dos limites e potencialidades de experiências desta natureza, bem como para propiciar bases para análises de outras iniciativas que tenham como público-alvo os PCTs; (5) para a proposição de outras iniciativas para a condução de processos participativos e deliberativos de reparação – como poderia ser no caso do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (2015), cujo acordo foi recentemente repactuado entre as partes; e, por fim, (6) para eventuais proposições de inovações democráticas em outros contextos que envolvam a necessidade de inserção de PCTs com respeito aos seus direitos e especificidades, inclusive como potencial referência para políticas públicas em geral.

A análise pretendida neste trabalho será realizada a partir do método de estudo de caso. Segundo Gerring (2017, p. 27) “(...) um caso representa um fenômeno, espacial e temporalmente delimitado, com relevância para a teoria” – cabendo essa abordagem para as análises em questão, que levam em conta discussões ocorridas em períodos prévios e durante a realização das etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica (anexos I.3 e I.4 do Acordo Judicial de reparação).

É importante situar que o autor deste trabalho é servidor público estadual e atua desde julho de 2020 no Comitê Gestor Pró-Brumadinho⁴ - unidade instituída pelo Governo do Estado de Minas Gerais para coordenar o processo de reparação do desastre-crime, estando atualmente como coordenador da área de articulação social. Assim, a pesquisa em curso se alinha aos casos

⁴ O Comitê Gestor Pró-Brumadinho (CGPB) foi instituído inicialmente, de maneira emergencial, em fevereiro de 2019, pelo Decreto NE 176/2019 – tendo a finalidade de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações a serem executadas no âmbito estadual em função do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho. Atualmente, é regido pelo Decreto 48.183/2021, que atualiza a sua finalidade, que passa a ser de coordenar, sistematizar e supervisionar o planejamento e a implementação das medidas fixadas no Acordo Judicial de Reparação e institui o Conselho Superior do Comitê, presidido pelo Governador do Estado. O CGPB é coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e articula diversos órgãos e entidades do governo do Estado de Minas Gerais no processo de reparação. Também é de sua responsabilidade, conforme o AJR, a Secretaria Executiva dos Compromitentes.

discutidos por Yin (2011) de realização de observação participante, em que o pesquisador já estava previamente inserido em um local ou em um ambiente de estudo previamente – sendo que, em muitos casos, esse é o principal fundamento lógico para se considerar a realização do estudo. Nesse sentido, é importante ressaltar que há potenciais ganhos e desafios associados a essa vinculação institucional.

Por um lado, aponta-se para um amplo acesso ao histórico referente ao processo de reparação do desastre-crime. A trajetória do pesquisador permitiu que tivesse contato com dados, informações e processos de tomada de decisão, além de acesso a instituições e atores relevantes, como representantes dos Compromitentes, da Vale S.A., das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) e das pessoas e comunidades atingidas, para além de organizações do terceiro setor, associações, coletivos e movimentos sociais, o que contribui para uma compreensão bastante profunda dos fatos e eventos associados ao tema de pesquisa. Esse contexto também facilitou a identificação, conhecimento prévio e acesso a potenciais entrevistados(as). Cita-se, de maneira exemplificativa, a participação direta do autor: na formulação, na execução e no acompanhamento da Consulta Popular para a população em geral, tendo inclusive visitado pontos de apoio em 10 dos 26 municípios atingidos durante a sua etapa de priorização de temas e subtemas pelas pessoas atingidas; na formulação, na execução e no acompanhamento da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs), inclusive conduzindo diversas reuniões preparatórias junto às instituições Compromitentes, ATIs, Vale S.A. e comunidades, além de ter participado de mais de 50 reuniões presenciais no território – o que inclui o contato direto com lideranças de mais de 30 das 46 comunidades envolvidas, distribuídas em 12 dos 15 municípios abarcados na experiência -, para fins de detalhamento e devolutiva das iniciativas junto aos PCTs, bem como de apresentação das iniciativas às Prefeituras Municipais.

Por outro lado, a atuação enquanto servidor público diretamente envolvido no caso, pode conformar e moldar, em alguma medida, o lugar de onde o pesquisador acessa os acontecimentos e os atores neles envolvidos – o que poderia gerar um enviesamento deste trabalho. Tendo ciência dessa situação, foram tomadas medidas para mitigar eventual viés e robustecer a validade e a confiabilidade da pesquisa, que serão apresentadas em mais detalhes abaixo - envolvendo revisão bibliográfica, levantamento documental e, de maneira central para que as impressões de diferentes atores envolvidos sejam resguardadas e confrontadas, foram realizadas entrevistas com duas lideranças comunitárias, três técnicos das ATIs, dois técnicos da Vale S.A. e, ainda, três servidores públicos das instituições Compromitentes, totalizando dez entrevistados. É importante ressaltar, no entanto, que se adotou como pressuposto deste trabalho

a não utilização de documentos preparatórios ou não publicizados que poderiam ser obtidos pelo pesquisador unicamente por sua atuação profissional. Assim, garante-se a validade e a confiabilidade do trabalho, na medida em que é possível a verificação e a reprodutibilidade dos caminhos percorridos até os seus achados e conclusões.

De maneira preliminar, realizou-se revisão de literatura para que fosse possível desenvolver o referencial teórico do trabalho. Assim, foram discutidos autores clássicos e contemporâneos que abordam em seus desenvolvimentos os conceitos e principais discussões sobre desastres sociotecnológicos – conceituando o rompimento enquanto um desastre-crime; teorias democráticas e a arquitetura participativa e deliberativa brasileira – situando a existência disseminada dessas experiências; associações, movimentos sociais, repertórios de ação e política contenciosa – construindo as bases para se discutir a rede associativista surgida no pós-rompimento, bem como sua mobilização e organização para o pleito de demandas e reivindicações existentes; repertórios de interação Estado-sociedade, em especial a política de proximidade – situando formas de ação coletiva que vão além da lógica contenciosa, bem como seus possíveis desdobramentos em instâncias e experiências participativas e deliberativas; inovações democráticas – objetivando apresentar uma tipologia de análise para o objeto deste trabalho; e, por fim, direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) – propiciando reflexões teóricas para situar e contextualizar social e politicamente o público-alvo central das experiências analisadas nesta pesquisa. Posteriormente, para fins de contextualização do desastre-crime e dos danos por ele causados, foram analisadas e discutidas bibliografias que abrangem temáticas diversas relacionadas, abrangendo perspectivas jurídicas, ambientais, socioeconômicas, dentre outras.

Outra fonte de dados e informações foi o levantamento documental. Para tanto, foram identificados e analisados dados e informações públicas referentes ao desastre-crime e ao processo de reparação, tendo como principais referências as publicações oficiais nos sítios eletrônicos dos Compromitentes, com especial atenção para o Portal Pró-Brumadinho, e notícias e publicações nos sites das ATIs. Outro material essencial, lido e analisado em detalhes, foi o texto do Acordo Judicial de reparação – documento que estabelece, de maneira geral e específica, as previsões para as ações reparatórias dos danos difusos e coletivos causados pelo desastre-crime.

Por fim, foram realizadas dez entrevistas semiestruturadas para compreender a impressão de atores-chave em relação a diversos aspectos analisados neste trabalho e já apresentados anteriormente. A seleção dos(as) entrevistados(as) se deu a partir de uma amostragem intencional, que tem como objetivo ou propósito, segundo Yin (2011, p. 100), “(...)

dispor daquelas [entrevistas] que gerem os dados mais relevantes e fartos, considerando seu tema de estudo”. Ainda em conformidade com as preocupações apresentadas pelo autor, buscou-se selecionar os(as) entrevistados(as) de modo a fornecer a maior gama possível de informações e de perspectivas para o estudo, a partir da coleta de evidências de fontes diversas sobre o objeto deste trabalho (Yin, 2011).

No caso das lideranças comunitárias de PCTs entrevistadas, estas foram convidadas por exercerem um papel protagonista e de referência não apenas em suas próprias comunidades, mas também em outras comunidades de suas regiões e de suas tradicionalidades – ou seja, exercem um papel de influência e proeminência significativos, o que poderia trazer reflexões mais abrangentes e profundas sobre as questões de pesquisa. É importante ressaltar que o quantitativo de entrevistados se justifica pela proeminência dessas lideranças comunitárias – que compõem coletivos mais amplos e, nesse sentido, acabam por apresentar impressões compartilhadas também por outras comunidades, sendo, portanto, bastante representativos. Em relação aos entrevistados das ATIs, foram escolhidos aqueles que exercem papéis institucionais que permitem uma dupla atuação: tanto na área estratégica e de gestão – por exercerem funções de coordenação e articulação – quanto na área técnica – participando ativamente das reuniões realizadas nas comunidades ao longo do processo e em outros espaços do processo de reparação. Além disso, foram selecionados representantes que atuam nas regiões 1, 2 e 3 por serem as mais representativas no âmbito da CP-PCTs – englobando 44 das 46 comunidades contempladas. Em relação às servidoras públicas que compõem o Comitê de Compromitentes, foram entrevistadas aquelas que mais diretamente participaram e se envolveram nas discussões estratégicas sobre as Consultas Populares realizadas, possuindo um conhecimento mais apurado do histórico das tratativas e das agendas realizadas no território. Por fim, em relação à Vale S.A., foram entrevistadas pessoas que participaram ativamente do processo, desde o acompanhamento de um número significativo de reuniões no território, até o efetivo detalhamento e devolutiva das iniciativas. Abaixo, apresenta-se no Quadro 1 a lista desses(as) entrevistados(as), contendo o código utilizado para citá-los ao longo deste trabalho, o formato da entrevista, origem ou filiação institucional e perfil sintético.

Quadro 1: Lista de entrevistados(as)

Cód.	Data, formato e duração da entrevista	Perfil sintético
PCT1	Out./2024 - Presencial; 2h10min.	Liderança comunitária em Juatuba/MG (Região 2). Babalorixá e membro do Coletivo PCTRAMA – Povos e Comunidades de Tradição Religiosa de Matriz Africana. Atuação no processo de reparação por cerca de cinco anos.
PCT2	Out./2024 - Presencial; 1h29min.	Liderança comunitária em Fortuna de Minas/MG (Região 3). Vice-Presidente de uma associação que reúne pescadores artesanais e ribeirinhos de sua comunidade. Membro da Rede de Atingidos da Região 3. No processo de reparação por cerca de quatro anos.
ATI1	Ago./2024 - Presencial; 2h14min.	Antropóloga, com atuação como Coordenadora-Geral de Povos e Comunidades Tradicionais da ATI Aedas (Regiões 1 e 2). No processo de reparação por cerca de quatro anos.
ATI2	Set./2024 -Virtual; 1h2min.	Engenheiro Agrônomo de formação e Especialista Sênior na ATI Nacab (Região 3). Atuação no processo de reparação por cerca de quatro anos.
ATI3	Set./2024 -Virtual; 1h40min.	Historiador, com atuação como Coordenador de Escritório de Campo na ATI Nacab (Região 3). No processo de reparação por cerca de quatro anos.
GOV	Nov./2024 - Presencial; 2h40 min.	Administradora Pública, com atuação como Coordenadora-Adjunta do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais. No processo de reparação por cerca de quatro anos.
MP	Set./2024 - Presencial; 52min.	Promotora de Justiça, com atuação no Centro de Apoio Operacional de Apoio Comunitário e Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais. No processo de reparação por cerca de três anos.
DP	Ago./2024 - Presencial; 2h13min.	Defensora Pública, com atuação no Núcleo de Proteção aos Vulneráveis em Situação de Crise da DPMG. No processo de reparação por cerca de cinco anos.
VL1	Dez./2024 - Por escrito; NA.	Engenheira Ambiental, com atuação na Gerência de Saneamento da Diretoria de Reparação da Vale S.A. No processo de reparação por cerca de quatro anos.
VL2	Dez./2024 – Por escrito; NA.	Historiador e Mestre em Antropologia Social, com atuação na Gerência de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais da Vale S.A. No processo de reparação por cerca de cinco anos.

Fonte: Elaboração própria.

Neste trabalho, a coleta de informações junto a entrevistados(as) diversos(as) foi utilizada como uma forma de aumentar a validade e a confiabilidade do estudo, confrontando as percepções em torno de questões delineadas no roteiro de entrevista para que seja possível alcançar respostas às perguntas de pesquisa existentes. Nesse sentido, eventuais caminhos ou suposições levantadas a partir da observação participante realizada pelo autor foram confrontadas, verificadas, balizadas – e, em alguns casos, alteradas – de maneira fundamentada pela percepção, vivência e pelos elementos fáticos trazidos pelos(as) entrevistados(as) – para além de outras fontes de dados também utilizadas. Importante ressaltar que os convites para as

entrevistas com atores institucionais foram realizados diretamente pelo autor deste trabalho, tendo em vista que eram pessoas com as quais se mantinha interação em suas atividades profissionais. Entretanto, os convites para as lideranças comunitárias foram intermediados por técnicos das ATIs, que generosamente se colocaram à disposição para apresentar os objetivos da pesquisa e questionar se haveria interesse e disponibilidade para a participação. Para além disso, foi esclarecido, para todos(as) os(as) entrevistados(as), que os relatos seriam utilizados unicamente para fins acadêmicos, não havendo impactos de qualquer natureza, positivos ou negativos, nas tratativas realizadas no âmbito das atividades profissionais do autor deste trabalho. Ainda, é importante esclarecer que a realização dessas entrevistas, bem como seus roteiros e objetivos, foram devidamente submetidos à análise e autorizados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP-UFMG) em agosto de 2024.

Por fim, e tendo em vista os diversos dados e informações, coletados de fontes e a partir de métodos variados, buscou-se realizar a triangulação de dados, que consiste em “buscar ao menos três modos de verificar ou corroborar um determinado evento, descrição, ou fato que está sendo relatado por um estudo” (Yin, 2011, p. 94), para promover as análises sempre que possível – aprofundando-as de maneira robusta, buscando responder à pergunta de pesquisa proposta.

3 ATUAÇÃO CONTENCIOSA, INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

As discussões que serão realizadas neste trabalho têm como pano de fundo um contexto de reparação socioeconômica de um desastre-crime – que pode ser considerado, em alguma medida, como consequência do neoextrativismo. Trata-se de um modelo de desenvolvimento baseado na apropriação de um grande volume de recursos naturais removidos para comercialização após nenhum ou quase nenhum processamento – como é o caso do minério de ferro -, em um contexto de redes produtivas pouco diversificadas, com inserção internacional subordinada e com foco no crescimento econômico (Milanez, 2013).

Zhou et al (2016, p. 37) conceituam os desastres como “acontecimentos coletivos trágicos nos quais há perdas e danos súbitos e involuntários que desorganizam, de forma multidimensional e severa, as rotinas de vida (por vezes, o modo de vida) de uma dada coletividade”. Uma categoria de desastre é o tecnológico, que é aquele que pode ser “atribuído em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência, ou envolvendo uma falha de um sistema humano, resultando em danos (ou ferimentos) significativos ou mortes” (Zhou et al, 2016, p. 37). Tal conceito se aplica ao caso em tela, já que o desastre-crime em questão foi uma construção humana derivada de atividades extrativistas, que poderia ter sido evitado, pelos indícios de negligência nas ações de prevenção e segurança, além das centenas de mortes e danos significativos provocados – conforme será detalhado mais à frente, com base em referências bibliográficas sobre o assunto.

Para além dos danos ambientais causados, o desastre-crime em questão também provocou perdas humanas e consequências socioeconômicas perversas. Assim, torna-se relevante compreender como esta tragédia influenciou nas dinâmicas das pessoas, organizações, associações e movimentos sociais atingidos. Mais especificamente, importa analisar se, e como, tais atores participaram do processo de reparação correspondente - que abrange desde o pós-rompimento até a negociação das medidas de reparação e o efetivo início de implementação destas. Nesse sentido, pretende-se analisar essas questões, de forma a contextualizar a inserção dos atores sociais coletivos no processo de reparação, a partir de três momentos: i) o período logo após o rompimento; ii) o período que abrange o processo de negociação do Acordo Judicial de reparação; e iii) o período que envolve a implementação de ações e medidas previstas no instrumento, com foco central nos espaços institucionalizados de participação e deliberação previstos em seu texto para a execução dos projetos de reparação socioeconômica (Anexos I.3 e I.4 do AJR). Visa-se, com isso, apresentar o contexto em que o objeto deste trabalho se insere – de modo a favorecer uma compreensão mais situada e adequada

das análises e discussões a serem aqui promovidas. Para que isso seja possível, serão discutidos aportes teóricos relacionados a estas temáticas nas próximas seções, constituindo-se um embasamento teórico necessário e pertinente para a discussão empírica que será feita em seguida.

3.1 Teorias democráticas: abordagens sobre a participação social

Para que seja possível situar as discussões e desenvolvimentos a serem realizados neste trabalho, é importante discutir elementos trazidos pelos autores expoentes das teorias democráticas, dado que os arranjos do processo de reparação são construídos e se desenvolvem nesse contexto. Contudo, cumpre destacar que as teorias da democracia apontam para diferentes ênfases e perspectivas, sobretudo no que tange à inclusão cidadã nos processos de tomada de decisão – em perspectivas mais restritivas, os cidadãos incidem unicamente em processos eleitorais de seus representantes, já em perspectivas mais abrangentes, existem outros canais de influência e incidência dos cidadãos, que podem participar e deliberar mais ativamente sobre diversos assuntos. Nesse sentido, compreender brevemente algumas dessas construções teóricas é essencial para justificar as análises empíricas a serem realizadas neste trabalho, em especial localizar a discussão sobre participação social e deliberação, no âmbito das teorias da democracia, bem como das teorias que discutem mobilização social, associativismo e atuação de movimentos sociais.

Cunningham (2002), logo na introdução de seu trabalho, discute o fato de que a democracia, longe de ser um consenso em termos de sua definição conceitual, pode ser considerada um conceito ‘contestado’ em termos de teorias rivais, como o são os conceitos de ‘justiça’ e de ‘liberdade’. Esta afirmação ganha força quando se resgata o histórico das discussões sobre o conceito, que ganha relevo e centralidade a partir do século XX, com as proposições assumidas por Schumpeter (1991) e Weber (2004; 1967), e tem uma longa e intensa trajetória de debates – que se inicia antes mesmo disso, com as discussões sobre a democracia clássica – que se mantém perenes desde então.

Schumpeter (1991) parte da irracionalidade das massas para construir a sua teoria da democracia – apontando para o desinteresse e a incapacidade da maioria da população em efetivamente participar e incidir nas decisões políticas, que deveriam ser objeto da atuação das elites. Nesse sentido, o autor argumenta que a democracia só pode gerar consenso em relação aos procedimentos para a resolução de conflitos, restringindo-a, nessa perspectiva, a um método político que se circunscreve aos arranjos eleitorais periódicos – a luta competitiva por meio do processo eleitoral.

Já Weber (1967) discute que o aumento da complexidade da sociedade moderna levaria, em síntese, a uma intensa especialização do trabalho e, conseqüentemente, a uma burocratização das organizações, por meio da estruturação de corpos burocráticos – o que causaria um distanciamento entre os meios de produção e os trabalhadores, que seriam incapazes de compreender a totalidade dos fatos e, nesse sentido, seria impossível que participassem nas decisões tomadas pelos governantes cotidianamente. De maneira complementar, o corpo burocrático do Estado seria um executor de decisões dos governantes, não lhe cabendo a tomada de decisões políticas (Weber, 2004). Nesse sentido, a participação se restringiria apenas ao direito ao voto em eleições periódicas, inexistindo outros mecanismos de controle ou de autorização dos eleitos, de modo que a democracia seria restrita à igualdade formal dos direitos políticos (Avritzer, 1995).

Segundo Avritzer (1995), as abordagens de Schumpeter (1991) e Weber (2004; 1967) se situam no campo do elitismo democrático, por restringirem a participação cidadã aos processos eleitorais realizados periodicamente. Contrapõe-se à essa lógica a proposição de Dahl (1997), que constrói, a partir das noções do pluralismo, um conceito normativo de democracia, denominado de “poliarquia” – em que se enquadrariam os regimes políticos que fossem capazes de garantir aos cidadãos oportunidades plenas de contestação pública e de direito à participação.

Para Dahl (2001), todos os cidadãos devem ser considerados “politicamente iguais”, na medida em que devem ser tratados como igualmente qualificados para participar da construção da tomada de decisões. Nesse sentido, o autor expande a noção de democracia em relação ao elitismo democrático, pois reconhece a capacidade dos cidadãos em participar das discussões políticas que afetem sua vida – dando ênfase, sob o pluralismo, por exemplo, aos partidos políticos, aos grupos de interesse, bem como à formação de organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo (Dahl, 2001).

Ampliando ainda mais a noção de democracia, os teóricos da democracia participativa entendem como tarefa dos democratas a busca constante pela quebra da apatia e pela maximização do engajamento cidadão – para além das eleições periódicas, advogando por uma participação perene e cotidiana (Cunningham, 2002). Para Pateman (2012) a participação seria um meio de se democratizar a democracia, proporcionando ao cidadão oportunidades para incidir nas definições que terão desdobramentos em suas vidas cotidianas e no sistema político como um todo – sendo necessário, para tanto, reformar estruturas de autoridade antidemocráticas. Em síntese, Pateman (1970) entende que participar é incidir nas tomadas de decisão – algo muito mais amplo e profundo do que a mera e restrita participação como eleitor em uma disputa por cargos eletivos. A partir da participação, a autora identifica uma série de

desdobramentos considerados positivos para a sociedade, tendo como principais: a conscientização dos cidadãos, que se tornariam mais ativos e conhecedores das políticas públicas e ações governamentais; o desenvolvimento humano; maior sensação de legitimidade e eficácia política; ampliação das preocupações com questões e problemas coletivos; além de aumentar a sensação de proximidade com os centros de poder (Pateman, 1970).

Outra importante construção, no âmbito das teorias democráticas, é a de democracia deliberativa – que converge em alguns aspectos com a democracia participativa. Cunningham (2002) faz uma importante retomada das principais formulações que sintetizam seus preceitos fundamentais. Inicia retomando apontamentos de Cohen (1997), que indica que a democracia deliberativa está enraizada no ideal de uma associação democrática, cuja justificação dos termos e condições ocorre mediante argumentações e troca de razões públicas entre cidadãos considerados iguais.

Benhabib (1996) clarifica que a deliberação sob condições ideais é uma concepção normativa, que pode ser entendida como um modelo ideal a ser perseguido pelas instituições democráticas. Por fim, uma terceira dimensão é discutida a partir de Habermas (1979) – considerado por muitos como o fundador da teoria deliberativa –, que argumenta que decisões e instituições legítimas seriam aquelas que teriam a concordância de todos os cidadãos envolvidos em um procedimento democrático, na medida em que pudessem participar, como livres e iguais, em um processo de troca de razões e formação de vontades de maneira discursiva.

Para Marques (2009), a democracia deliberativa envolve a busca pela formação de uma esfera pública de discussão ampliada, de modo a viabilizar a construção de um sistema democrático “marcado pela aproximação entre instâncias formais de governo e espaços informais de discussão entre os cidadãos, mas também para um melhor entendimento e abordagem apropriada dos conflitos políticos e sociais travados na sociedade contemporânea” (Marques, 2009, p. 11). Faria (2010) aponta para os possíveis ganhos trazidos pelos espaços deliberativos para o desenvolvimento da cidadania e para a ampliação da transparência em relação aos argumentos e motivações em torno dos objetos tematizados – apontando para a importância dada por essa vertente à transparência e à troca de razões para a defesa dos interesses existentes, contribuindo para ampliar o desenvolvimento das virtudes da cidadania.

3.2 Associativismo, movimentos sociais e atores coletivos

Abordagens teóricas distintas chamam atenção para a centralidade da participação dos cidadãos e dos atores coletivos na vida política. A tradição do associativismo, discutida por

Elstub (2008) como “pequenas esferas públicas”, defende que as associações têm o potencial de apoiar o fomento da autonomia, a institucionalização da democracia deliberativa e o aumento da efetividade e da legitimidade do Estado. Nesse sentido, defende-se que as associações provocam deliberação e, conseqüentemente, possibilitam a disseminação de um debate generalizado na esfera pública informal – sendo que, após incidir na opinião pública, tais organizações buscam atuar em outras esferas e fóruns para reforçar e fazer valer suas deliberações (Elstub, 2008).

As associações são reconhecidas e valorizadas no bojo das teorias democráticas por sua capacidade de cultivar e desenvolver virtudes cívicas, além de permitir a ampliação de práticas democráticas para outras esferas da vida social, dando mais oportunidades aos desfavorecidos de vocalizarem as suas demandas e reivindicações. Ainda que nem todas as associações sejam benéficas à sociedade – como no caso de grupos racistas, homofóbicos e promotores de ódio -, uma parcela considerável delas atua tendo como objetivos a defesa de grupos vulneráveis, a promoção de virtudes cívicas, a denúncia de relações e ações maléficas à vida democrática e a participação em espaços de cogestão de políticas públicas, entre outros. As redes associativas também possibilitam o desenvolvimento de práticas de colaboração e de senso de pertencimento, contribuindo até mesmo para a redução de comportamentos oportunistas (Lüchmann, 2014). Em síntese,

o papel e os impactos das associações se desdobram em diversas – e não necessariamente cumulativas possibilidades, com destaque para três conjuntos de contribuições: no desenvolvimento individual, contribuindo para a formação, o aumento e o suporte na formação de cidadãos mais democráticos, especialmente em sua capacidade de produzir julgamentos autônomos; na formação da opinião pública construindo, ampliando e problematizando as opiniões e políticas; no fortalecimento das instituições de representação, além da criação de canais institucionais que produzam, via participação dos cidadãos, decisões políticas legítimas. Por meio da representação política, da pressão, da resistência, da participação ou da cooperação, o fato é que, diante dessa paisagem complexa e plural que conforma as sociedades contemporâneas, a democracia se fortalece quando contemplada por um quadro rico e plural de práticas e dinâmicas associativas atuando em diversas tarefas, cooperativas e/ou conflitivas, que ampliam e diversificam as demandas e as respostas democráticas para as diferenciadas necessidades e conflitos políticos e sociais (Lüchmann, 2014, p. 160).

Já a tradição dos estudos dos movimentos sociais⁵ investe na análise da mobilização política, tendo Tilly (1978) como um de seus principais autores. Esta vertente aponta, em sua

⁵ Neste trabalho, os movimentos sociais serão entendidos, discutidos e analisados a partir de uma perspectiva de redes, notadamente como “redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações, engajados em um confronto político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (Diani, 1992, p. 13, tradução do autor). Ou seja, são coalizões de atores agrupados coletivamente por uma identidade compartilhada, que podem combinar diferentes estratégias ou adotar atitudes distintas, mais ou menos conflitivas

agenda clássica, para as variáveis que geram estes processos, como o “interesse” para se mobilizar, a “solidariedade” e as “oportunidades”, abordadas a partir do conceito de “estruturas de oportunidades políticas”, que seria um parâmetro político para se pensar as brechas, ou os contextos favoráveis, para a mobilização (Bringel, 2012). Central para este paradigma é a ênfase no conflito, e não tanto os aspectos de reciprocidade e de comunicação – ganhando relevo a perspectiva da “política contenciosa” (*contentious politics*), que se dá quando a mobilização gera

(...) interações em que atores fazem reivindicações que se relacionam com os interesses de outros atores, levando a esforços coordenados em nome de interesses ou programas compartilhados, em que os governos estão envolvidos como alvos, iniciadores de reivindicações ou terceiros. A política contenciosa reúne três elementos familiares da vida social: contenda, ação coletiva e política (Tilly e Tarrow, 2015, p. 7, tradução do autor).

Em síntese, a discussão realizada por Tilly e Tarrow (2015) aponta para a necessidade de que haja uma convergência entre contenda, política e ação coletiva para que a “política contenciosa” possa emergir. Nesses cenários, o poder, o interesse partilhado, e as políticas governamentais vem à tona – com as reivindicações passando a ter coordenação e disseminação entre as pessoas que delas compartilham; e passando a ser políticas, tendo em vista a figuração dos governos como monitores, garantidores ou reguladores das reivindicações coletivas ou, de maneira mais direta, como sujeitos ou objetos das demandas (Tilly e Tarrow, 2015). Nesse sentido, ganha relevância a identificação dos atores envolvidos, suas reivindicações, os objetos de suas demandas, e as respostas ou desdobramentos de tais reivindicações.

Em muitos casos, a “política contenciosa” é promovida por movimentos sociais, enquanto atores políticos, que em geral combinam uma série de elementos, como: 1) campanhas recorrentes de expressão de reivindicações; 2) um conjunto de performances, que podem incluir marchas, comícios, manifestações, criação de associações especializadas, reuniões e declarações públicas, petições, leitura de cartas e notas, e *lobby*; 3) demonstrações públicas recorrentes de unidade e comprometimento, como a utilização de cores, marchas organizadas, distintivos e adesivos sobre a causa, exibição de cartazes, construção e vocalização de cânticos, além de piquetes em prédios públicos; e 4) baseiam-se em organizações, redes, tradições e laços de solidariedade que permeiam e sustentam tais atividades (Tilly e Tarrow, 2015, p. 11). Nesse

e/ou institucionalizadas, ou construir organizações mais ou menos formalizadas ao longo do tempo – como no caso dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) atingidos pelo rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho, que serão abordados neste trabalho. De maneira específica nesta abordagem teórica, um movimento social se constitui e ocorre à medida em que identidades coletivas fortes e compartilhadas, em especial de longo prazo e com vínculos informais densos, traduzem-se em redes sustentadas entre organizações, com a presença de um conflito claro com alvos ou adversários específicos, na busca de determinados objetivos (Diani e Bison, 2010).

sentido, tal abordagem desloca a discussão para as interações e relações contenciosas, em uma perspectiva relacional – ou seja, para a construção de repertórios de ação coletiva, em especial de enfrentamentos.

Para explorar dinâmicas de política contenciosa, McAdam, Tarrow e Tilly (2001, p. 24) mobilizam os conceitos de mecanismos, processos e episódios para situar e caracterizar eventos e acontecimentos em análise. Os mecanismos podem ser entendidos como classes delimitadas de eventos que alteram relações entre conjuntos específicos de elementos de maneiras idênticas ou muito semelhantes em uma variedade de situações. Para este trabalho, adota-se mais especificamente a vertente dos mecanismos relacionais, que prevê a alteração de conexões entre pessoas, grupos e redes interpessoais – podendo haver a construção de mecanismos que convergem grupos e indivíduos entre si em situações estáveis, mas também para a mobilização em períodos de política contenciosa, à medida que novos grupos podem se reunir na incerteza, descobrindo interesses comuns a partir de relações estabelecidas. Os processos podem ser compreendidos como sequências regulares de mecanismos que produzem transformações semelhantes (geralmente mais complexas e contingentes) desses elementos – são frequentemente cadeias causais recorrentes, sequências e combinações de mecanismos. Já os episódios são fluxos contínuos de contenção, incluindo reivindicações coletivas que afetam os interesses de outras partes. Em síntese, os mecanismos e processos são construções analíticas e explicativas – que vão assumir o lugar ocupado pelas variáveis oportunidade, ameaça, estruturas de oportunidades políticas, repertórios e enquadramento na agenda clássica de estudos dos movimentos sociais -, enquanto os processos são construções descritivas (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001).

Os autores supracitados também abordam as categorias de mobilização, atores e trajetórias. No âmbito da mobilização, discute-se como, em um dado período, atores que não estão vocalizando reivindicações contenciosas passam a fazê-lo, bem como atores que as estão fazendo deixam de fazê-lo (caso em que há uma desmobilização). Em relação aos atores, busca-se explicar quais tipos de atores se engajam em contenção, as identidades assumidas e os tipos de interação por eles produzidas – a abordagem proposta envolve a discussão das interações contenciosas em termos de repertórios que variam em função das conexões políticas e relacionais existentes. Por fim, ao se discutir trajetórias, prevê-se a explicação dos caminhos e das transformações da disputa e do confronto, incluindo os impactos no entorno externo às interações imediatas da política contenciosa (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001, p. 34).

Essa perspectiva analítica privilegia o confronto entre ativistas/desafiadores e os representantes do poder, notadamente o Estado. Neste sentido, é objeto de críticas por

apresentar uma visão relativamente estreita da política e da atuação dos movimentos sociais, já que acaba deixando de lado os processos conflituosos que não incluem governos, bem como exclui análises que tenham como foco discutir como ativistas e aliados interagem dentro do Estado ou a partir de dinâmicas relacionais colaborativas e dialógicas – portanto, não conflituosas (Abers e Von Bülow, 2011).

Conforme abordado acima, é possível perceber que os debates teóricos e metodológicos realizados nas últimas décadas têm sido desenvolvidos a partir de dois movimentos analíticos, que buscaram ampliar as lentes utilizadas até então. Um deles enfoca o papel das organizações da sociedade civil que se constituem a partir de laços de solidariedade, envolvendo uma miríade diversificada de organizações e grupos, partindo, principalmente, do conceito de “sociedade civil”, com um foco específico em uma dinâmica mais cooperativa entre associações. O outro movimento se debruça sobre os processos que se guiam pela lógica do conflito político, que se estabeleceu a partir do conceito de “política contenciosa” – ou seja, com o foco específico nas dinâmicas conflituosas, com uma lacuna em relação a outros repertórios de ação, como os interativos.

Entende aqui que, em ambas as abordagens, há perspectivas incompletas – em especial ao se analisar o contexto brasileiro - acerca do papel do Estado, que ora é colocado como irrelevante, ora como um inimigo ou adversário, sendo um ator contencioso sobre objetos em disputa. Advoga-se, no entanto, que uma outra perspectiva é necessária, em especial no caso brasileiro, representando um caminho do meio que incorpore nas análises as variadas e complexas interseções entre Estado e sociedade – aí inseridos, necessariamente, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil. Isto porque os movimentos sociais e organizações da sociedade civil tem atuado de maneira complexa e ambivalente. Se por um lado adotam o confronto político e a vocalização de demandas e reivindicações por meio do embate político, por outro lado buscam construir relações e abrir canais de diálogo para influenciar diretamente em políticas públicas e democratizar o Estado, propondo aprimoramentos a partir de uma perspectiva colaborativa, além de efetivamente compor espaços participativos e deliberativos institucionalizados e, até mesmo, ocupar cargos governamentais. Assim, entende-se que “as fronteiras organizacionais da nossa unidade de análise não deveriam ser definidas *a priori*, mas sim pelo formato das redes de ação coletiva que existem na prática” (Abers e Von Bülow, 2011, p. 54) – esta discussão será enfocada na próxima seção.

3.3 Da política contenciosa aos repertórios de interações socioestatais

As lacunas identificadas na abordagem de movimentos sociais discutida na seção anterior motivaram o aprofundamento em discussões diversas, que enfocam especialmente o alargamento das formas de ação coletiva adotadas por esses grupos para fazer avançar as suas pautas, reivindicações e demandas. Em síntese, historicamente, os movimentos sociais atuam por meio da política contenciosa e do conflito, tendo o Estado como principal alvo ou adversário, como já discutido anteriormente neste trabalho – adotando os protestos e a ação direta como formas de reivindicação de demandas existentes. No entanto, no contexto brasileiro, ganha relevância, adicionalmente à perspectiva do confronto político, a constituição de relações entre Estado e sociedade – aqui considerados os cidadãos, mas também os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil de maneira geral – que se baseiam em laços de colaboração, diálogo e criação e institucionalização de espaços consultivos, participativos e deliberativos, o que acaba influenciando em repertórios de ação coletiva diversificados.

Há, nesse sentido, uma constatação analítica de que os repertórios de ação dos movimentos sociais foram ampliados – em especial ao se analisar o contexto brasileiro. Uma série de estudiosos chega a essa conclusão, a partir de diferentes elementos, que foram resumidos por Lavallo et al. (2018, p. 39) por meio de três assertivas.

Primeira: os movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implicam a relação de conflito com os detentores de poder; em sociedades complexas, movimentos também cooperam com o Estado, colaborando na elaboração e implementação de políticas governamentais (Giugni e Passy, 1998; Carlos, 2012, 2015). Segunda: os movimentos sociais combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado, em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Carlos, 2012; Dowbor, 2012). Terceira: o uso de canais institucionalizados no repertório de ação e a formalização das organizações não leva obrigatoriamente à desmobilização do movimento (Carlos, 2012; Dowbor, 2012).

Esta lógica de atuação cooperativa dos movimentos sociais com o Estado pode ser claramente visualizada no contexto brasileiro, marcado pela existência de repertórios de atuação diversificados. Especialmente a partir dos Governos Lula I e II (2003-2010), houve uma maior proximidade entre representantes governamentais, movimentos sociais e atores estatais, que experimentaram criativamente padrões e lógicas históricas de interação e relação Estado-sociedade – criando e fortalecendo espaços participativos formalizados, tendo como exemplo os conselhos de políticas públicas – e reinterpretando rotinas existentes de comunicação e de negociação de maneira inovadora, não apenas por meio do conflito - como ocorre via protestos -, mas também mediante a convocação de audiências, reuniões, dentre outras mais ou menos

personalizadas que permitem o estabelecimento de diálogo e uma perspectiva mais colaborativa de construção de políticas públicas e de consensos acerca de ações e medidas diversas.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014), mediante uma série de reflexões, aprofundam o debate, discutindo-o com base na realidade nacional. Como evidenciado por Abers e Von Bülow (2011), o caso brasileiro conta com dinâmicas colaborativas, cooperativas e de construção conjunta entre Estado e atores coletivos, para além da ocupação de cargos públicos por pessoas provenientes de movimentos sociais. Nesse sentido, as autoras superam as visões relativamente estreitas abordadas na seção anterior, em que os movimentos sociais teriam uma tendência a atuar unicamente sob a perspectiva da política contenciosa e do embate. Assim, expandem e robustecem a visão sobre as possibilidades de atuação de coletivos populares, que podem agir de maneira ambivalente, a depender do contexto, da estratégia e dos objetivos existentes. De maneira convergente com essas reflexões, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) introduzem o conceito de repertórios de interação Estado-sociedade. O argumento pode ser sintetizado da seguinte forma:

Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com o Estado (o que nos permitiria trabalhar com o conceito original de repertório de Tilly) mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política. Para incorporar este aspecto da política brasileira, sugerimos complementar a noção original de *repertoire of contention*, de Tilly, através do conceito de “repertório de interação” entre Estado e sociedade civil. Esta ampliação permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, pp. 330-331).

A partir dessas discussões, identificam ao menos quatro rotinas disseminadas de interação Estado-sociedade no Brasil, conformando as categorias de repertórios de interação mais comumente adotados, que serão apresentadas sinteticamente abaixo a partir das formulações de Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Tais rotinas, em especial a de política de proximidade, mas também a de participação institucionalizada, são muito relevantes para as análises empíricas a serem realizadas neste trabalho.

- *Protestos e ação direta*: adotado historicamente por movimentos sociais para expressar demandas por meio da pressão a atores estatais, a partir da demonstração de força e relevância pela capacidade de mobilização.
- *Participação institucionalizada*: arenas participativas formais, caracterizadas pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados por meio de regras previamente definidas e, em alguns casos, pela lei. Por meio de reuniões públicas e documentadas, que

geralmente envolvem a participação de cidadãos (geralmente representantes da sociedade civil eleitos em assembleias), visam influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas. No Brasil, os modelos mais disseminados são o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências.

- *Política de proximidade*: funciona através de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil, a partir de atores específicos que obtêm acesso a autoridades públicas, enquanto interlocutores reconhecidos – que podem envolver desde laços pessoais até o status da organização à qual pertencem. Frequentemente tratada como *lobby* ou como relação clientelista, a política de proximidade não pode ser resumida a isso, já que também é utilizada para pautar direitos coletivos e políticas democratizantes, sendo que uma série de avanços na política brasileira resultaram de contatos diretos, como leis que reformaram políticas sociais e criaram sistemas de participação cidadã (por exemplo os Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social, o Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Cidade, dentre outros).
- *Ocupação de cargos na burocracia*: ocupar posições no governo é uma estratégia importante para o avanço de objetivos dos movimentos sociais, já que gera efeitos de retroalimentação sobre outras rotinas de interação, conferindo aos movimentos sociais mais oportunidades de promover a política de proximidade quando seus colegas estão em posições de poder. Assim, negociações, debates e reivindicações podem também ocorrer em momentos informais, em espaços externos às instituições estatais.

A participação institucionalizada pode ser vista de maneira clara na multiplicidade de espaços institucionais criados no contexto brasileiro, em especial nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988, que permitem a incidência direta de cidadãos – sendo uma parcela significativa destes provenientes de movimentos sociais – na construção de políticas públicas. Tais experiências foram conceituadas como Instituições Participativas e discutidas por diferentes autores (Avritzer, 2008; Pires e Lopez, 2010; Pires e Vaz, 2010; Cortes, 2011; Carneiro e Brasil (2014). Cortes (2011) as entende como mecanismos de participação popular criados por leis, resoluções ou normas que preveem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com o Poder Público, diretamente ou através de representantes.

Doimo (1995) e Avritzer (2010) vão discutir, sob uma perspectiva histórica, o papel de associações da sociedade civil e movimentos sociais que, desde a década de 1970, ainda no período da ditadura civil-militar, atuaram de maneira profunda na mobilização social, e

passaram a incidir na tematização e construção reivindicativa de demandas por maior participação popular. Tais articulações, que se aprofundam e se transformam ao longo dos anos, resultaram na proposição de uma série de emendas populares no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte que contribuíram fortemente para a construção das balizas da arquitetura de participação institucionalizada no Brasil. Não à toa a Constituição Federal de 1988 (CF/88) é também denominada de “Constituição Cidadã”, por seu caráter amplamente democrático, participativo e de garantia de direitos.

A Carta Magna previu diretamente em seu texto os referendos, plebiscitos e as iniciativas populares de projetos de lei, sendo estas possibilidades de incidência direta de cidadãos em temas da vida democrática. Além disso, também previu a participação social na gestão de políticas públicas, o que acabou se desdobrando em conselhos gestores de políticas públicas e de direitos em diversas áreas, como saúde, assistência social, meio ambiente, educação, dentre outros – com desenhos institucionais consultivos ou deliberativos (Carneiro e Brasil, 2014). Ainda como desdobramento da CF/88, também foram criados, multiplicados e disseminados os processos conferencistas, nos níveis municipal, estadual e federal, com a previsão de discussão pelos participantes de diretrizes e recomendações para a formulação e revisão de políticas públicas existentes em diversas áreas temáticas (Avritzer, 2010). Por fim, cabe destacar as experiências dos orçamentos participativos. Formulado inicialmente no município de Porto Alegre, no final da década de 1980, o Orçamento Participativo previa a participação direta de cidadãos na alocação de recursos em obras e intervenções desejadas, por meio da apresentação de propostas, deliberação e votação para definição das iniciativas a serem implementadas pelo Poder Público municipal. Com diferentes desenhos institucionais adaptados da proposta original, a experiência se multiplicou por mais de 200 municípios brasileiros, tendo sido também replicada em outros países (Cortes, 2011; Avritzer, 2010; 2002).

Em síntese, a multiplicação e a disseminação de instâncias e experiências participativas e deliberativas no Brasil são instrumentos importantes não apenas para permitir o controle social, mas a incidência direta dos cidadãos e de representantes de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir do diálogo direto entre Estado e sociedade. Resgatar este histórico é importante para situar as discussões realizadas neste trabalho no contexto brasileiro, que possui uma trajetória institucionalizada e disseminada de previsão participativa dos cidadãos, das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais em todo o ciclo de políticas públicas de áreas temáticas diversas, em formatos, desenhos institucionais e níveis de incidência diversos.

Destaca-se, contextualizando a discussão teórica para o objeto deste trabalho, a presença de uma variação significativa de repertórios de interação entre Estado e sociedade nos estudos que versam sobre os processos de reparação de desastres minerários de grande porte em outros contextos. É possível identificar, por exemplo, a atuação extrainstitucional, institucional e multiescalar de atores sociais coletivos no âmbito da luta por reparação no caso do desastre-crime ocorrido no município de Mariana - em 2015, com danos ambientais e deposição de rejeitos no rio Doce ainda maiores em escala do que os do caso em tela -, como pode se ver nas análises promovidas por Carlos (2019, p. 11), que afirma que

(...) o desastre socioambiental no Rio Doce produziu mudanças na ação coletiva que caracterizam processos de inovação organizacional, verificadas em dois aspectos: (a) emergência de novos ativismos, incremento do associativismo civil e criação de novos formatos organizacionais; e (b) repertórios de confronto caracterizados pela combinação entre ação extrainstitucional (protestos públicos), ação institucional (instituições participativas e ação judicial) e tática multiescalar (nacionalização e internacionalização da causa). Argumenta também que as transformações na ação coletiva se vinculam (a) às restrições políticas do contexto de desastre socioambiental que favorecem a emergência de formas de mobilização; e (b) aos movimentos sociais e organizações preexistentes que desempenham papel fundamental na mobilização dos atingidos, funcionando como incubadoras para o movimento social contencioso ao agir sobre sua formação organizacional e identitária.

Os repertórios de interação Estado-sociedade, em especial as rotinas de participação institucionalizada e de política de proximidade (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), fortemente presentes no contexto brasileiro, bem como a perspectiva de adoção de combinação de repertórios de atuação – extrainstitucional, institucional e multiescalar -, discutidos por Carlos (2019) a partir da análise empírica de um desastre com características semelhantes ao analisado neste trabalho, são especialmente relevantes para seu desenvolvimento. Isto se dá, em especial, porque o desastre-crime tematiza uma série de novas questões na vida das pessoas atingidas, que sofrem com danos socioeconômicos e ambientais diversos. A efervescência de atores, instituições, assuntos e questões que emergem no contexto de reparação gera uma miríade de informações, interações, espaços e eventos nos quais as pessoas, associações e movimentos sociais passam a se inserir, muitas vezes em contato direto com autoridades governamentais e de instituições de justiça que provavelmente não teriam em outro cenário. Com tantos acontecimentos complexos ocorrendo ao mesmo tempo, as interações podem se constituir de maneira diversa e bastante variada.

Outra frente de possível atuação dos atores coletivos é a política de proximidade, que se dá, conforme brevemente abordado anteriormente, por meio de pontos de acesso entre a sociedade civil e atores do Estado, tornando possível a reivindicação e o diálogo acerca de demandas públicas e direitos coletivos existentes – e que podem ocorrer, inclusive, no âmbito

de espaços institucionalizados de participação ou a partir de conexões criadas em decorrência deles (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

Em síntese, é neste sentido que as discussões mais recentes sobre o tema expandem o debate, tanto teórica quanto empiricamente, ao apontar que a atuação dos movimentos sociais não tem se restringido à interação contenciosa com o Estado – ganhando relevância as construções teóricas e as análises empíricas que reconhecem e demonstram as múltiplas formas de interação socioestatal existentes.

Para este trabalho, entende-se que, em muitos momentos, a atuação das coletividades pode se dar de maneira contenciosa, discordando da forma como algumas decisões são tomadas ou alguns assuntos são conduzidos, em especial sobre pontos controvertidos ou limitados do processo de reparação. Em outros, pode haver convergência e concordância entre os diversos atores envolvidos, havendo espaço para interações amistosas e, eventualmente, até mesmo colaborativas e de construção conjunta. Em outros, há discordâncias que são tratadas de maneira cordial e respeitosa, em reuniões, contatos diretos e formas variadas de discussão ou de vocalização da insatisfação pontual. Por fim, há até mesmo a possibilidade de que destas combinações de interações surjam ações, medidas, e até mesmo inovações democráticas – processos participativos e deliberativos que não haviam sido previstos inicialmente no âmbito do processo de reparação em curso. Esta é uma perspectiva que se apresenta nas discussões a serem realizadas neste trabalho, mais especificamente com a tematização e a posterior emergência da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs), que será analisada a partir da mobilização de diversos dos conceitos abordados nesta seção.

3.4 Inovações democráticas

Conforme discutido na seção anterior, os atores coletivos tendem a adotar uma multiplicidade de formas de atuação para reivindicar, vocalizar e incidir em pautas existentes. Isto pode se dar tanto por meio de uma postura de embate, enfrentamento e conflito, quanto a partir de construções dialógicas e colaborativas com o Estado. Para este trabalho, entende-se que ambas as formas podem ser efetivas para que as demandas existentes sejam de alguma forma atendidas. Advoga-se, ainda, que tanto a política contenciosa quanto o diálogo socioestatal podem ser adotados de maneira concomitante, sendo possível que esta conjunção entre a postura conflitiva e a construção de pontos de acesso aos tomadores de decisão tenha como resultado a construção de inovações democráticas com desenhos institucionais diversos – conforme brevemente abordado na seção anterior.

As inovações democráticas surgem como desdobramento de discussões realizadas no âmbito das teorias democráticas contemporâneas, em especial em suas vertentes participativa e deliberativa, mas também de aportes de desenvolvimentos teóricos da democracia direta, da democracia representativa, dentre outras (Smith, 2009). Por meio das discussões e desenvolvimentos propostos, é possível superar uma série de dualismos, funcionando como um conceito que faz convergir uma multiplicidade de ideias, disciplinas, tradições e metodologias: entre a participação e a deliberação; entre a representação e outras práticas e experiências democráticas; entre política e políticas públicas; entre Estado e sociedade civil; e entre preocupações normativas e empíricas. Para além disso, o conceito também tem sido capaz de reduzir as distâncias e propiciar diálogos e construções entre acadêmicos e ativistas, provando-se uma ponte interessante e efetiva entre diversos assuntos, questões e atores (Elstub e Escobar, 2019).

As discussões sobre as inovações institucionais são abordadas por Fung e Wright (2003) sob a perspectiva da democratização do Estado por meio da reinvenção e do aprofundamento da política na vida dos cidadãos - em contraponto à visão privatista, de desregulamentação e de cortes nos serviços sociais que se aprofundou nas democracias industriais desenvolvidas ao longo dos anos. Por meio da discussão de alguns casos empíricos, os autores constroem teoricamente o conceito de “governança participativa empoderada” (tradução literal de *Empowered Participatory Governance – EPG*), que seriam reformas, que podem diferir em termos de desenho, área de incidência e escopo, que visam aprofundar as formas de participação e influência efetiva de cidadãos comuns em políticas públicas que afetam diretamente as suas vidas. A partir da análise e da discussão dos casos pelos autores, são identificadas características e aspectos relevantes para a conceituação proposta.

São apontados como princípios políticos da EPG que: i) cada experiência endereça áreas específicas de preocupação pública por meio de deliberação, tendo como foco problemas concretos, ii) a deliberação se ancora no envolvimento empoderado de cidadãos comuns e autoridades públicas, e iii) cada experiência busca resolver os problemas identificados por meio da troca fundamentada de razões, ou seja, por meio de efetiva deliberação. Em relação às características institucionais, a EPG prevê que: i) as experiências deleguem poder decisório e de implementação às instâncias locais, ii) as instâncias locais não são autônomas, mas se interligam e se vinculam entre elas e a setores do Estado para definir a alocação de eventuais recursos, discutir as questões colocadas visando promover soluções, além de disseminar aprendizados e inovações, e iii) os setores estatais envolvidos em tais experiências são transformados, em especial a partir de princípios deliberativos, de modo a viabilizar a

implementação das deliberações realizadas por meio de sua atuação e autorização. Por fim, como uma questão estruturante, entende-se que deve haver relativa igualdade entre os participantes para a promoção efetiva da deliberação e das decisões tomadas por meio dela (Fung e Wright, 2003, p. 32).

O modelo, no entanto, conta com uma série de limites construídos pelos próprios autores a partir das análises empíricas realizadas, sendo aqui discutidos os principais. Em primeiro lugar, corre-se o risco de que setores poderosos dominem as arenas deliberativas, impondo seu poder e autoridade no processo decisório. Outro aspecto relevante é que atores externos e contextos institucionais podem restringir de maneira significativa o potencial deliberativo e decisório de tais instâncias, sendo possível até mesmo que ocorra cooptação e captura por agentes políticos interessados. Ainda, tais experiências podem demandar um nível insustentável ou irrealista de comprometimento popular, em especial em tempos de despolitização e baixo engajamento. Por fim, o sucesso dessas experiências pode gerar grandes expectativas iniciais, mas elas correm o risco de perder o fôlego ao longo do tempo, sobretudo no longo prazo – como é o caso de diversas experiências participativas e deliberativas, que não se sustentam após a primeira edição. Apesar das limitações elencadas acima, entende-se que a EPG pode contribuir para ampliar o engajamento dos cidadãos em discussões políticas, por meio de espaços que permitem a incidência popular em temas concretos da vida cotidiana, contribuindo para revitalizar a vida democrática (Fung e Wright, 2003).

Aprofundando a discussão normativa sobre as inovações institucionais, Fung (2006) desenvolve uma tipologia específica denominada de “cubo da democracia” (tradução literal da expressão *democracy cube*). Essa construção teórica abrange uma lógica tridimensional, conformando um cubo de escolhas de desenho institucional que envolvem uma escala de possibilidades – que vão das alternativas mais restritivas para as mais inclusivas - referentes às variáveis de i) métodos de seleção dos participantes, ii) modos de comunicação e iii) extensão da influência. Para o autor, a participação dos cidadãos busca perseguir três valores democráticos: a legitimidade, a justiça e a efetividade da ação pública. A estrutura analítica construída permite identificar, discutir e situar variações de desenho significativas em instituições participativas contemporâneas, sendo que não é possível que um único desenho institucional alcance tais valores democráticos de maneira simultânea, estando limitados a objetivos específicos (Fung, 2006, p. 74).

Em um trabalho seminal sobre a temática das inovações democráticas, Smith (2009) reconhece e abraça a importância das múltiplas abordagens das teorias democráticas para a construção do conceito. Buscando não se filiar a apenas uma dessas vertentes – que se

desdobram em participativa, deliberativa, representativa, direta, dentre outras -, o autor entende que navegar pelas contribuições de cada uma delas é necessário e interessante para as discussões que se propõe a fazer. É como fruto das discussões desenvolvidas neste trabalho que Smith (2009) cunha o conceito clássico de inovações democráticas, entendendo-as como instituições que foram especificamente desenhadas para ampliar e aprofundar a participação em processos de tomada de decisão políticas. De maneira complementar, este autor discute que tais experiências devem buscar alcançar e promover quatro bens democráticos: a inclusão – a forma com que a igualdade política é consolidada nos aspectos de presença e voz ao longo da participação dos cidadãos; o controle popular – o nível de influência dos participantes nos processos de tomada de decisão; o julgamento fundamentado – considerado como a compreensão dos cidadãos em relação aos detalhes técnicos das questões em discussão e às opiniões e perspectivas dos demais envolvidos sobre o assunto; e a transparência – a abertura dos procedimentos e das informações para os participantes e o público em geral. Ainda, que as inovações democráticas devem perseguir dois bens institucionais: a eficiência – que sejam levados em conta os custos para a participação tanto dos participantes quanto das autoridades envolvidas; e transferibilidade – a avaliação sobre a capacidade dos desenhos propostos serem utilizados em diferentes contextos políticos, consideradas a escala, o sistema político ou o tipo de questão em discussão (Smith, 2009, pp. 12-13).

O conceito de inovações democráticas também é discutido de maneira aprofundada por Avritzer (2017), que as entende como a capacidade do governo de expressar vontades políticas e incidências ou aportes (*inputs*) da sociedade civil em vários formatos. Em geral, as contribuições da sociedade civil estão relacionadas à introdução e/ou à implementação de políticas públicas, em que o poder público e a sociedade interagem com vistas à democratização do próprio Estado. Apesar de o autor também discutir as inovações de caráter administrativo e judicial, interessam mais para este trabalho os desenvolvimentos sobre as inovações democráticas e políticas – que seriam aquelas que, por meio de mudanças em desenho, propiciam aos cidadãos a capacidade de participar na elaboração de políticas públicas e de se beneficiarem dos resultados delas.

Para avaliar o sucesso das experiências, são apontados pelo autor três critérios centrais: a capacidade de democratizar práticas estatais, de expandir a cidadania e de distribuir bens públicos – sendo que o Orçamento Participativo teria conseguido abarcar todos eles em seu desenho, o que explicaria a sua capacidade de ser replicado em centenas de outros municípios brasileiros e, até mesmo, exportado para outros países. Outros aspectos essenciais para que as experiências sejam exitosas se relacionam ao seu potencial de quebrar o controle hierárquico

da burocracia e do sistema político sobre as políticas públicas, horizontalizando-as e as transformando por meio da participação e da deliberação ou da transparência e da responsabilização (*accountability*). Por fim, Avritzer (2017) argumenta sobre a importância de que os pontos positivos e sucessos das inovações democráticas sejam evidenciados, mas que também sejam discutidos, aprofundados e tematizados os limites e as distorções das experiências em curso – de modo a robustecer, complexificar e fortalecer as compreensões e perspectivas sobre elas.

Nas análises realizadas por Elstub e Escobar (2019), os autores identificam que a inexistência de tipologias consolidadas sobre as inovações democráticas é uma lacuna. Diante disso, os autores se debruçam na tarefa de construir uma proposta que dê conta de estabelecer bases comuns, bem como características distintivas entre as experiências, como forma de viabilizar análises comparativas mais robustas e capazes de fazer avançar e aprofundar as discussões sobre o conceito. Para além disso, com uma tipologia bem construída, os autores argumentam que seria possível ampliar a compreensão acerca dos objetivos, potencialidades, limites e alcances de diferentes tipos e formatos de inovações democráticas, permitindo maior assertividade em relação aos diferentes bens públicos que cada experiência seria capaz de promover. Os autores apresentam a definição de inovações democráticas que norteará todos os desdobramentos daí decorrentes, sendo

os processos ou instituições que são novos para uma área de política pública, estágio de política pública ou nível de governança, e foram desenvolvidos para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governança, aumentando as oportunidades de participação, deliberação e influência (Elstub e Escobar, 2019, p. 11, tradução do autor).

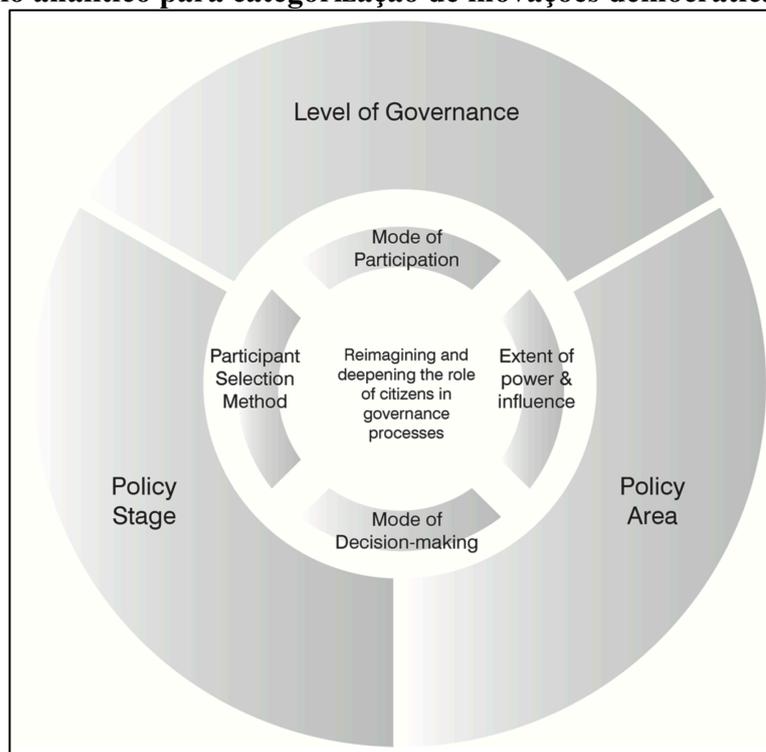
Para este trabalho, entende-se ser importante a adoção de um conceito que não seja tão amplo como o elaborado por Avritzer (2017) – que abrange inovações políticas e democráticas, mas também administrativas e judiciais -, mas também que não seja restrito apenas a “instituições”, como o conceito elaborado por Smith (2009) – sendo importante incorporar os “processos”, que também podem ser igualmente inovadores, transformadores e relevantes - e a “participação” – reconhecendo a importância de se dar destaque à deliberação e à influência como formas significativas de incidência dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Assim, adota-se como referência o conceito proposto por Elstub e Escobar (2019), citado acima, para fins de discussão da temática e das análises que serão aqui realizadas.

Para além da conceituação, diversos autores que discutem as inovações democráticas propõem tipologias para auxiliar na operacionalização do conceito em análises empíricas de

experiências promovidas em diferentes contextos. Fung (2006) situa diversas experiências em suas posições respectivas no “cubo da democracia”, oferecendo uma visão acerca de diversos aspectos que as caracterizam, classificando-as em termos de abertura para a participação, forma de comunicação e de tomada de decisão, e de extensão da autoridade e do poder de influência. Já Smith (2009) constrói categorias de inovações democráticas que reúnem experiências com semelhanças familiares entre elas, ou seja, tipos ideais que reúnem combinações de desenhos, objetivos e formatos convergentes. As categorias discutidas e desenvolvidas pelo autor abrangem as assembleias populares, os minipúblicos, os orçamentos participativos, a elaboração direta de legislações e a *e-democracia*.

Para este trabalho, em convergência com o conceito adotado, será também mobilizada a tipologia de Elstub e Escobar (2019), que bebe na fonte das discussões já apresentadas nesta seção, para além de reflexões próprias dos autores, para desenvolver um modelo analítico robusto para a caracterização de diversas inovações democráticas. Este modelo de análise parte do conceito proposto, desdobrando-o em elementos nucleares que vão de características abrangentes a específicas para descrever e situar as diversas experiências a partir de variáveis de análise relacionadas. Nesse sentido, constitui aspecto fundamental (*ineliminable*) do conceito de inovações democráticas “reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governança”. Como aspectos quase-contingentes (*quasi-contingents*), os autores abordam desde as possibilidades previstas de participação até as regras: quais cidadãos participam e como são selecionados; o modo de participação; o modo de tomada de decisão; e a extensão do poder e da influência dos participantes. Cada uma dessas categorias conta com diversas possibilidades de análise, que são situadas em uma escala da menos para a mais intensa ou inclusiva, orientando as categorizações a serem realizadas. Por fim, a tipologia também prevê a análise dos aspectos contextuais, que envolvem: a área da política pública; o nível ou esfera de governança; e o estágio da política pública. O modelo analítico para a categorização de inovações democráticas é apresentado na Figura 1 abaixo.

Figura 1: Modelo analítico para categorização de inovações democráticas



Fonte: Elstub e Escobar (2019, p. 23).

De maneira sintética, podem ser identificados como famílias de inovações democráticas, ou tipos ideais, embasando as análises e categorizações a serem realizadas: os minipúblicos; os orçamentos participativos; os referendos e as iniciativas cidadãs; a governança colaborativa; e a participação digital. Tais famílias de inovações democráticas são devidamente exemplificadas e caracterizadas a partir do modelo analítico proposto, permitindo a sua adequada replicação para analisar uma grande diversidade de experiências de inovações democráticas (Elstub e Escobar, 2019), como é o caso da Consulta Popular para a população em geral e da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs), que serão discutidas neste trabalho.

3.5 Os desafios para a formulação de inovações democráticas que resguarrem os direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs)

Em uma breve retomada histórica, cabe ressaltar que, no Brasil, os povos indígenas, quilombolas e de demais tradicionalidades, até meados do século XX eram regidos legalmente por uma lógica integracionista – ou seja, não tinham resguardados o Direito interno de cada povo. Contudo, as Constituições latino-americanas promulgadas entre o final do século XX e o início do século XXI, a começar pela brasileira, reconheceram a existência dos povos

tradicionais como tais, instituindo direitos à organização social - com respeito às suas normas internas, disposições hierárquicas e territórios -, suficientes para a reprodução física e cultural. Esta mudança de perspectiva também ocorreu mais amplamente em âmbito internacional, com a substituição da Convenção nº 107 – integracionista por natureza - pela Convenção nº 169 – reconhecedora das diferentes formas de organização social -, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

No contexto nacional, outro marco importante foi o decreto federal nº 6.040/2007, instituidor da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos PCTs que, além de definir diretrizes e parâmetros importantes para a formulação e implementação de políticas públicas para esse público-alvo, reconhece as diferentes tradicionalidades existentes e, em uma perspectiva ampla e aderente à Convenção nº 169 da OIT, conceitua os Povos e Comunidades Tradicionais como:

(...) grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam seus territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Brasil, 2007).

A partir de tais regramentos, os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no Brasil conquistaram o direito de serem consultados sempre que qualquer medida, ato ou ação da sociedade hegemônica possa interferir no ser social ou em sua territorialidade, por meio de consulta livre, prévia informada e de boa-fé. Esta previsão foi estabelecida na já citada Convenção nº 169 da OIT – ratificada pelo governo brasileiro em 2002 e promulgada pelo decreto federal nº 5.051/2004 (Silva, 2017). Marés (2019, p. 43) detalha a CLPI, apresentando significantes para cada um de seus aspectos, da seguinte forma:

Para ser “livre”, há de se ter tempo para a reflexão do povo e nenhuma interferência de agentes externos; toda discussão deve ser interna, com todas as informações, não apenas do que é a medida, mas de suas consequências, riscos e possibilidades, incluindo as eventuais vantagens que pode auferir o povo — e por isso deve ser “informada”. A “boa-fé” é a condição jurídica para que afinal se chegue a um acordo com livre manifestação da vontade do povo. A boa-fé reforça a necessidade de precisas informações e liberdade de discussão.

Diante de tais marcos legais e normativos, era de se esperar que os direitos desses povos estivessem resguardados e garantidos ao longo do tempo, em uma perspectiva democratizante, inclusiva e garantidora do bem-viver. Entretanto, apesar dos avanços formais, o cenário que se coloca é complexo e pouco promissor, com uma série de fatos e acontecimentos que dificultam, impedem, retrocedem ou até mesmo violam a aplicação e a garantia de direitos dos PCTs no Brasil. Nesse sentido, é importante frisar que a despeito de o arcabouço legal fornecer bases

para a garantia de direitos, para a inserção desses grupos sociais no processo decisório e para a possibilidade de democratização de processos e instâncias, estas têm sido geralmente mobilizadas para exercer a resistência e o enfrentamento de situações de potenciais e efetivas violações e retiradas de direitos.

Ilustrando esse contexto, o trabalho de Vieira e Lunelli (2022) se aprofunda em diversos estudos de caso sobre grandes empreendimentos planejados para implantação no estado do Mato Grosso (MT), que apresentaram potencial de enormes impactos e violações ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado de comunidades indígenas que seriam afetadas. Os casos envolvem a implantação de uma Usina Hidrelétrica (UHE), três Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), uma Central Geradora Hidrelétrica (CGH) e, ainda, um projeto de infraestrutura ferroviária de mais de 900 km. Outro exemplo abordado pelos autores é o caso do Projeto Volta Grande, relativo à mineração industrial de ouro na bacia hidrográfica do Rio Xingu, pela Belo Sun Mineração (Taroco, 2023). Os autores demonstram que diante de potenciais violações, a partir da pressão e da mobilização dos povos indígenas, de movimentos sociais e da atuação do Ministério Público Federal (MPF), uma série de decisões judiciais têm determinado a suspensão de licenciamentos ambientais até que a CLPI seja efetivada (Vieira e Lunelli, 2022) – o que demonstra a importância do acompanhamento próximo de atores institucionais de situações de potencial e efetiva violação de direitos, contribuindo para que o arcabouço legal existente seja observado, resguardado e aplicado.

Este cenário de ataques aos direitos constituídos de PCTs, no entanto, não se restringe a casos específicos como os abordados acima, sendo possível observá-lo em contextos mais amplos e abrangentes. Recentemente, o governo do ex-Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) representou um ciclo perverso para as garantias legais e fundamentais dos PCTs. Foi durante esse período que ocorreu a intitulada “passagem da boiada”, com flexibilizações na legislação ambiental e um aumento considerável dos níveis de desmatamento, grilagem de terras e ampliação da exploração madeireira predatória e ilegal – envolvendo a expansão das fronteiras agropecuárias e a intensificação do conflito, em especial com comunidades indígenas e quilombolas no meio rural. Nesse período, também se intensificaram os ataques e ameaças de garimpeiros sobre Terras Indígenas, em especial dos povos Munduruku e Yanomami, em um contexto de avanço das discussões acerca do Projeto de Lei (PL) 191/2020, que propõe a legalização da atividade nesses territórios. Houve, ainda, a proposição do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 177/2021, que visava autorizar o Presidente da República a denunciar a Convenção nº 169 da OIT – o que, na prática, revogaria o direito à CLPI construído e conquistado de maneira histórica pelas coletividades tradicionais (Rebouças, 2023).

É nesse contexto de recorrentes enfrentamentos e resistências que os PCTs passaram a elaborar protocolos de consulta a partir de definições internas, para guiar a tomada de decisões sempre que medidas administrativas ou legislativas os afetem, visando garantir o respeito aos seus direitos e especificidades (Marés, 2019). Tais protocolos autônomos objetivam demonstrar, em geral, como um processo de consulta deve ocorrer de forma legítima e apropriada, respeitando-se as especificidades culturais e de representatividade de cada povo ou comunidade (Silva, 2019).

A elaboração e o uso de protocolos de consulta são recentes no Brasil, tendo sido adotado pela primeira vez em 2014, a partir de uma construção dos indígenas Munduruku, que ocupam a bacia do rio Tapajós, no oeste do estado do Pará, e o baixo Teles Pires, no estado do Mato Grosso, em um contexto de resistência contra um grande empreendimento que seria instalado na região, causando danos ambientais e socioeconômicos consideráveis ao seu território (Oliveira, 2019). Entretanto, apesar de sua relevância e da recente disseminação, muitos PCTs ainda não produziram tais protocolos. Assim, entende-se que processos participativos inclusivos devem ser capazes de atender às comunidades em suas diversidades e especificidades, abrindo espaço institucional para adoção dos protocolos de consulta existentes, mas também para o atendimento adequado e garantidor de direitos às comunidades que ainda não os elaboraram.

Vale destacar, no entanto, que o instituto da CLPI, no caso de grandes empreendimentos, não se aplica somente aos danos potenciais dos projetos a serem implementados, mas abrange também a necessidade de reparação de danos causados por empreendimentos já estabelecidos e em operação – o que inclui os impactos derivados do rompimento de barragens de mineração de grande porte. No caso de Minas Gerais (MG), o desastre-crime ocorrido em Brumadinho ocorre somente quatro anos após o rompimento da barragem de Fundão, operada pela Samarco Mineração S.A., no município de Mariana. A recorrência desses desastres tecnológicos, que atingem diretamente dezenas de PCTs, ampliam ainda mais a relevância de trabalhos que enfoquem a necessidade da observância e do respeito à CLPI nesses contextos.

Por fim, é importante registrar que as normas existentes que resguardam os direitos dos PCTs fornecem importantes e detalhadas balizas que podem – e devem – orientar e guiar a atuação do Estado junto a esses agrupamentos coletivos. Pelo contexto exposto acima, é possível perceber que as normas e legislações que resguardam os PCTs são geralmente mobilizadas como forma de enfrentamento e resistência a situações atentatórias ou violadoras de seus direitos e especificidades. Contudo, advoga-se que há base normativa suficiente para que experiências de perspectiva emancipatória sejam criadas para subverter essa lógica. Apesar

de, em muitos casos, as determinações previstas nas legislações acerca da CLPI serem amplas e genéricas, elas conformam importantes diretrizes que podem ser utilizadas como premissas para a estruturação de inovações democráticas que promovem a participação social, a deliberação pública e a inserção das coletividades tradicionais com respeito aos seus direitos e especificidades.

No próximo capítulo serão apresentados os principais elementos, identificados por órgãos públicos de investigação e de acusação, que levaram à ocorrência do desastre-crime. Também serão levantados os principais danos causados à região atingida, as ações emergenciais realizadas no pós-rompimento, bem como as medidas judiciais e administrativas que levaram à negociação e construção do Acordo Judicial de reparação dos danos difusos e coletivos. Por fim, serão situados os principais atores, as impressões destes em relação ao processo de negociação – enfatizando o descontentamento com a lacuna de participação na construção direta dos termos firmados -, bem como a rede associativista mapeada na região atingida. Por fim, será apresentado o conteúdo do AJR e as principais ações e medidas nele previstas que compõem o objeto de pesquisa deste trabalho.

4 DESASTRE SOCIOTECNOLÓGICO E REPARAÇÃO: O ROMPIMENTO DAS BARRAGENS DA VALE S.A. EM BRUMADINHO

A atividade mineradora, em especial em pequenos municípios, tende a gerar minério-dependência. Devido à especialização da estrutura produtiva de uma determinada localidade na extração de minerais, os rumos locais são definidos em centros decisórios alheios – sem considerar, ou considerando de maneira periférica, os interesses dos trabalhadores do setor e dos moradores da região (Coelho, 2017; Coelho, 2018). Tal subordinação se reflete em uma série de dimensões.

Inicialmente, ainda conforme discutido por Coelho (2017; 2018), a dependência tem uma dimensão de cunho econômico, pelas flutuações, alterações e crises no mercado internacional que impactam na arrecadação por meio da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), que incide sobre a receita bruta das mineradoras. Mas também se traduz em dependência política, pela ocorrência de *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais e ocupação de centros deliberativos, como o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), por meio de entidades patronais representantes do setor minerador. E, por fim, também em dependência social, pela oferta de empregos formais locais com níveis salariais acima da média regional, bem como pelo receio de que a paralisação das atividades minerárias gere efeitos perversos na arrecadação municipal e na circulação de recursos.

Outro ponto relevante é que a especialização nas atividades minerárias acontece em prejuízo do florescimento de outras atividades econômicas que pudessem servir de alternativa, gerando um ciclo vicioso e de difícil superação. Os empreendimentos tendem a se concentrar em atividades de apoio e prestação de serviços à atuação da mineradora, causando um problema em cadeia quando da redução ou suspensão das operações.

Importante destacar, ainda, que a atividade extrativa mineral e a ocupação dos territórios pelas grandes mineradoras geram impactos socioambientais diversos durante sua operação, podendo incluir rebaixamento de lençóis freáticos, emissão de poluentes no ar e nos rios, o que afeta a agricultura e a pesca, por exemplo, estabelecendo um cenário de opções econômicas restritas, em especial para a população da área rural dos municípios (Coelho, 2018). Assim, é possível notar que a minério-dependência, apesar de gerar arrecadação e oferta de empregos de maior nível salarial, causa uma série de problemas - que são constantemente denunciados por atores da sociedade civil diversos, como Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais e grupos sociais independentes (Motta, 2023) - à população local e aos municípios em que se instala, até mesmo durante o seu funcionamento ordinário.

Na eventualidade de um desastre de grandes proporções, como o rompimento de barragens de rejeitos de mineração, tais problemas são amplificados de maneira significativa e profunda, causando danos e impactos multidimensionais e diversos nos campos ambiental e socioeconômico – que vão desde a morte de pessoas, rios e florestas, à queda na arrecadação e perda dos postos de trabalho anteriormente existentes -, além de violação de direitos, como já discutido em seções anteriores deste trabalho.

Os desastres podem ser entendidos como acontecimentos coletivos de caráter trágico, nos quais há perdas e danos súbitos e involuntários que geram a desorganização de forma multidimensional e severa das rotinas de vida e, por vezes, também do modo de vida, de uma dada coletividade. Um desdobramento deste conceito é o de desastre tecnológico, que podem ser atribuídos em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência ou que envolveu falha de um sistema humano, causando danos, ferimentos significativos ou mortes (Zhouari *et al.*, 2016).

Em tais contextos, “os desastres se apresentam como formas de ação social com efeitos disruptivos capazes de dissolver rotinas, estratégias de vida, formas de organização social e sentidos historicamente compartilhados”, apontando para “formas ordinárias duradouras e perversas da produção social da vulnerabilidade” (Teixeira, 2018, p. 82). Destaca-se que, nos contextos locais, os efeitos causados pelos desastres se acumulam, se sobrepõem e se perenizam ao longo do tempo, minando condições mínimas de previsibilidade, controle e autonomia – e impactando as vidas, as rotinas e as relações, com estigmatização e constrangimento das pessoas atingidas (Teixeira, 2018), inclusive durante o processo de reparação, que costuma perdurar por muitos anos.

4.1 Os danos causados pelo desastre tecnológico do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho

Em 25 de janeiro de 2019, às 12h28min., a barragem B-I da mineradora Vale S.A. se rompeu na mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, município do estado de Minas Gerais. Na ocasião, 272 pessoas – incluindo dois nascituros - perderam a vida de maneira brutal, sendo a maioria funcionários da empresa que estavam em horário de almoço no refeitório localizado abaixo da estrutura. Até setembro de 2024, cinco anos após o rompimento, três vítimas ainda não localizadas seguem sendo buscadas, em uma operação realizada pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) que já dura mais de 2 mil dias – em um cenário de muita dor, sofrimento e complexidades tanto para os familiares das vítimas, quanto para os

profissionais alocados, que acabam se envolvendo profundamente no processo (Passos e Quierati, 2023).

Apesar de ainda não ter ocorrido nenhuma condenação criminal no caso de Brumadinho, há uma série de indícios de negligência nas ações de prevenção e segurança da empresa mineradora, que levaram às mortes e danos hoje percebidos, apurados por fontes oficiais, que permitem caracterizar o rompimento como um desastre tecnológico – conceito apresentado na seção anterior - e, também, como um desastre-crime. Investigações conduzidas pela Polícia Federal (PF) identificaram que já havia uma série de indícios de instabilidade da barragem que eram de conhecimento de representantes da Vale S.A. muitos meses antes do rompimento. E-mails trocados entre técnicos da Tüv Süd – empresa contratada para realizar a auditoria da estrutura -, que foram descobertos no curso das investigações, apontavam para uma insuficiência do fator de segurança para cumprir com os requisitos mínimos previstos em manuais de boas práticas para se atestar a estabilidade da barragem (AVABRUM, 2024b).

Em outras palavras, o parâmetro usualmente adotado para que se garantisse a estabilidade de uma estrutura como a Barragem B-I era que se atingisse um fator de segurança de 1,3. No entanto, apesar de ter atingido apenas 1,09, os estudos de liquefação que embasaram a declaração de condição de estabilidade emitida afirmavam que, para aquela estrutura, um fator de segurança de 1,05 já seria suficiente (AVABRUM, 2024b) – o que, segundo as investigações realizadas pela Polícia Federal, traz fortes indícios de apresentação de declarações de condição de estabilidade falsas perante a Agência Nacional de Mineração (ANM) e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), o que motivou o indiciamento da Vale S.A. e da Tüv Süd pelo órgão (Polícia Federal, 2021). Os fatos também foram discutidos, apurados e analisados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito denominada de CPIBruma, que em síntese apontou os seguintes destaques sobre a atuação da Vale S.A. e da Tüv Süd:

(...) a CPIBruma, após examinar detidamente os documentos disponibilizados, concluiu pela existência de um conluio entre a TÜV SÜD e a Vale.

(...) a TÜV SÜD via a assinatura da DCE [Declaração de Condição de Estabilidade] como uma oportunidade de negócio, objetivando a ampliação das contratações com a Vale. A elaboração desse documento já vinha sendo cobrada pela Vale desde o PIESEM de 2017, quando [representante da Vale S.A.] indagou a [representante da TÜV SÜD] “se a TÜV SÜD iria ou não assinar a declaração de estabilidade”, o que foi encarado como uma pressão sutil pelo profissional da TÜV SÜD.

A insistência da Vale, aliada à possibilidade de ampliação da atuação da TÜV SÜD no mercado de mineração, foram fatores que levaram à elaboração do documento que atestou falsamente a estabilidade da barragem, cuja situação crítica era do conhecimento dos profissionais das duas empresas.

No dia 17/5/2018, logo após ter sido tomada a decisão de assinar a DCE de B1, [representante da TÜV SÜD] encaminhou e-mail a [representante da Vale S.A.]

solicitando que a Vale fornecesse subsídios que comprovassem medidas adicionais que a Vale estaria tomando para melhorar a segurança da barragem.

Da mesma forma, trocas de e-mails entre funcionários da Vale e da TÜV SÜD, datadas de 5/7/2018, sugerem que a Vale revisou o laudo de auditoria da empresa contratada. O documento foi encaminhado para a inserção de “comentários da Vale”. Nota-se, portanto, que [a] Vale tinha ingerência sobre o conteúdo do relatório elaborado pela TÜV SÜD.

A análise dos e-mails aos quais esta CPI teve acesso, associada à leitura dos depoimentos prestados perante esta comissão e em sede policial, transcritos ao longo desse relatório, permitem concluir que houve, de fato, um esforço de ambas as empresas no intuito de apresentar, perante a Feam e à ANM, documentos que declarassem a estabilidade da barragem – apesar dos resultados negativos encontrados pela equipe técnica – na tentativa de burlar a fiscalização daqueles órgãos e evitar as sanções decorrentes da ausência de declaração de estabilidade da estrutura (Câmara dos Deputados, 2019, p. 292).

Um estudo realizado pela Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) a pedido do Ministério Público Federal (MPF) apontou que a causa do rompimento da B-I foi a liquefação dos rejeitos armazenados na barragem, sendo que o principal gatilho potencial para tanto teria sido a realização de uma perfuração hidráulica por uma empresa contratada pela Vale S.A. para a instalação de um dreno na estrutura (Ministério Público Federal, 2021; AVABRUM, 2024b). Cumpre destacar, no entanto, que segundo informações da Polícia Federal, a realização da perfuração hidráulica já havia sido recusada previamente por outras empresas, que tinham ciência da instabilidade das estruturas (AVABRUM, 2024b). O processo criminal segue em curso na justiça brasileira, sem condenados e sem sentença proferida até o momento.

O rompimento pode ser considerado complexo e dinâmico, tendo em vista sua interferência de forma sistêmica e sinérgica em relações ambientais, sociais e econômicas por toda a bacia do rio Paraopeba afetada pelos rejeitos extravasados (Polignano e Lemos, 2020). Diversos diagnósticos e estudos – que avaliam a situação anterior e posterior ao rompimento – ainda estão em elaboração, além disso, alguns impactos de longo prazo podem sequer ter sido identificados, portanto, torna-se difícil discutir integralmente todos os danos causados por este desastre-crime. No entanto, cita-se aqui alguns dos efeitos e danos já identificados, de maneira exemplificativa.

O rompimento despejou cerca de 10,5 milhões de m³ de rejeitos de minérios de ferro – o equivalente a aproximadamente 4,2 mil piscinas olímpicas –, que em grande parte chegaram até o ribeirão Ferro-Carvão e, posteriormente, ao rio Paraopeba. A mancha de rejeitos se espalhou por 10 quilômetros lineares e 32 quilômetros de perímetro. Quanto à intensidade, o desastre pode ser considerado de “muito grande porte”, que são aqueles em que os danos causados são muito importantes e os prejuízos muito vultosos e consideráveis (Polignano e

Lemos, 2020). Mais de 4,1 mil profissionais do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais foram mobilizados para participar da operação de busca e salvamento ao longo dos anos, tendo em vista os rodízios que tiveram que ser feitos - em especial durante o período da pandemia de Covid-19 – o que representa cerca de 70% do efetivo da Corporação mineira. Nos primeiros dias, chegaram a participar da operação bombeiros militares provenientes de Corporações de 16 Unidades da Federação, além da Força Nacional, das Forças Armadas e do Exército de Israel, compreendendo cerca de 260 profissionais, todos coordenados pelo CBMMG (Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, 2021).

Em relação aos danos, merece destaque a perda irreparável das 272 joias (como os familiares chamam as vítimas), o que causou a desestruturação de famílias e lares, do tecido social local, além de traumas e danos diversos à saúde mental, como depressão, ansiedade, instabilidade emocional, raiva e transtorno de estresse pós-traumático (Miranda *et al.*, 2021). Um estudo demonstra que as estruturas administrativas do complexo minerário (refeitório e escritórios) estavam situadas na zona de autossalvamento (ZAS), havendo uma dificuldade intrínseca para que as pessoas evacuassem a área em caso de alguma emergência, o que aponta para a falta de ações preventivas para que vidas humanas não fossem perdidas (Polignano e Lemos, 2020).

Para além das vidas humanas, também houve perdas na fauna e na flora da região, haja vista a morte de inúmeros animais direta e indiretamente causadas pela onda de lama, bem como a perda de áreas significativas de vegetação, que foram devastadas pelo rompimento, causando prejuízos diversos para toda a biodiversidade do entorno. Houve ainda o comprometimento da qualidade da água, que culminou na suspensão do uso da água do rio pelo poder público, quase que imediatamente após o rompimento (Melo, Medeiros e Teixeira, 2022). Isto ocorreu por determinação das Secretarias de Estado de Saúde (SES), de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), e de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), que elaboraram conjuntamente uma Nota Técnica bastante restritiva, publicada em 22 de fevereiro de 2019, que suspendeu o uso da água do rio Paraopeba, entre Brumadinho e Pompéu – abrangendo cerca de 20 municípios, em uma extensão de mais de 300 km do rio -, para qualquer finalidade: humana, animal e para atividades agrícolas. Foram identificadas alta turbidez da água e a presença de metais pesados, como cádmio, mercúrio, chumbo, manganês, ferro e alumínio, o que contribuiu para motivar a suspensão de outorgas para perfuração de poços artesianos próximos ao curso d'água pelos órgãos estaduais competentes (Neves-Silva e Heller, 2020). Citando-se de maneira não exaustiva, ficaram inviabilizadas as atividades de pesca para comercialização, de subsistência e esportiva, o uso das águas superficiais e subterrâneas para irrigação e

dessedentação animal, a captação de água para consumo humano, dentre outros, gerando impactos para toda uma cadeia produtiva relacionada e para o lazer das famílias ribeirinhas e de turistas que frequentavam a região. Cumpre destacar, ainda, que o rio Paraopeba é uma das fontes de abastecimento hídrico da região metropolitana de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais (Melo, Medeiros e Teixeira, 2022). Não há indicativos de liberação do uso da água até o momento da conclusão deste trabalho, nos primeiros meses de 2025.

É importante destacar que apesar do uso e da ocupação desordenados da bacia do rio Paraopeba e a despeito da atividade minerária de outras empresas já ter causado um processo contínuo de degradação ao longo dos anos, gerando perda de qualidade e de quantidade das águas, o desastre-crime em questão aprofundou e agravou esse processo. Segundo Polignano e Lemos (2020), com base nos dados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o rompimento causou a destruição de mais de 133 hectares de vegetação nativa de Mata Atlântica, além de mais de 70 hectares de áreas de preservação permanente (APP). Os autores mapeiam e sintetizam os impactos causados da seguinte maneira:

Os impactos sociais consequentemente foram imensos, com destruição de diversas estruturas públicas e privadas; a perda de patrimônio imaterial e material; perda de vidas humanas, alterações nas condições de saúde física e mental da população. As doenças de veiculação hídrica, impossibilidade de pesca, diminuição da disponibilidade hídrica para abastecimento humano e dessedentação animal foram extremas, limitando as possibilidades de uso da água. A mortandade da biota aquática, envolvendo peixes, fauna bentônica e anfíbios foi excessiva. A retirada de grandes áreas de vegetação ciliar e impactos na mortandade da biota terrestre também são impactos extremos concernentes ao meio biótico (Polignano e Lemos, 2020, p. 38).

Também foram identificados danos causados a grupos específicos, como os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs)⁶ que ainda persistem. Estes, além dos danos sofridos pela população em geral, também tiveram impactos diretos em seus modos de vida, tendo em vista a relação intrínseca que guardam com o território e, principalmente, com os rios, que foram diretamente afetados, como é o caso do rio Paraopeba. Isso porque sua relação com os cursos d'água não se restringe meramente ao lazer ou à geração de renda, mas também à fé e ao sagrado, o que lhes confere garantias e direitos específicos (Silva, 2022; Souza Filho et al., 2022; Florit, 2019). Portanto, entende-se que o processo de reparação dos danos e impactos

⁶ Conforme o decreto federal nº 6.040/2007 - que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos PCTs -, os Povos e Comunidades Tradicionais são:

(...) grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam seus territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Brasil, 2007).

causados, por ensejar medidas que afetam o modo de vida dos PCTs, deve também resguardar as garantias fundamentais desse público-alvo nas ações que os envolverem.

Por fim, cumpre reiterar que o desastre-crime ocorrido em Brumadinho aconteceu menos de quatro anos após o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, outro município do estado de Minas Gerais. Controlada pela Samarco Mineração S.A., uma *holding* criada em parceria pela Vale S.A. e pela BHP Billiton Ltda. Brasil, a barragem que rompeu em 5 de novembro de 2015 causou o maior desastre com rejeitos de mineração já registrado mundialmente – tanto em termos de volume quanto de área afetada. Foram cerca de 34 milhões de m³ de rejeitos diretamente lançados no meio ambiente e cerca de 16 milhões de m³ carreados em direção ao mar. 41 municípios foram atingidos ao longo do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES), percorrendo mais de 650 km, e mais 4 municípios na costa marítima do ES, tendo adentrado uma área de aproximadamente 7 mil km² no Oceano Atlântico (Lavalle et al., 2022). Diante disso, o caso ocorrido em Brumadinho torna-se ainda mais dramático e estarrecedor, haja vista a recorrência de um desastre minerário de grande porte em um mesmo estado, com uma das empresas sendo reincidente como responsável pela estrutura, e pela expectativa de que ações de prevenção, precaução e mitigação fossem tomadas para que isso não se repetisse, em especial pela proximidade de tempo e pela magnitude dos danos causados.

4.2 Ações e medidas emergenciais realizadas após o rompimento

Assim como os danos e impactos supracitados foram multidimensionais e variados, é de se esperar que as ações e medidas emergenciais, bem como os atores envolvidos e as frentes de atuação, também o sejam. Este trabalho visa compreender, com base em um breve histórico, como se deu a atuação do Poder Público e da Vale S.A. nos momentos posteriores ao rompimento. Além disso, busca-se verificar quais foram os passos dados até se chegar ao Acordo Judicial de reparação, que inclui dentre suas previsões e desdobramentos o objeto deste trabalho. Contudo, é válido ressaltar que as análises e discussões a serem realizadas não tem como objetivo avaliar a efetividade ou a eficácia das intervenções promovidas imediatamente após o rompimento, nem mesmo avaliar a sua extensão e capacidade de resolução dos impactos causados às populações afetadas.

Nos dias e meses seguintes ao rompimento ocorrido em Brumadinho, foram iniciadas ações emergenciais pelo poder público e pela própria Vale S.A. – tanto de caráter executivo e operacional quanto de caráter judicial, buscando mitigar, conter e enfrentar os diversos danos causados pelo desastre-crime. Houve, nesse primeiro momento, a mobilização de diversos

atores institucionais – que perpassaram desde órgãos vinculados ao Poder Executivo estadual, municipal e federal, até as Instituições de Justiça, com atuação direta da Defensoria Pública Estadual e dos Ministérios Públicos Federal e Estadual.

O rol de ações emergenciais envolveu, de maneira não exaustiva: o início da operação de busca, salvamento e identificação de sobreviventes e vítimas fatais; a fiscalização, a lavratura de Autos de Fiscalização e a determinação emergencial de medidas ambientais a serem adotadas; a ampliação do monitoramento da qualidade da água bruta, de sedimentos e para consumo humano; o acolhimento psicossocial de pessoas atingidas, sobreviventes e familiares de vítimas fatais; acolhimento e orientação jurídica às pessoas atingidas; e o levantamento dos principais danos sofridos.

Na seara jurídica, foram ajuizadas diversas ações junto ao Poder Judiciário. No contexto dos estudos sobre processos coletivos, Vitorelli (2024) situa o caso dentro da categoria de “disputas irradiadas”, que são aquelas em que os prejuízos atrelados aos danos são relevantes para a coletividade, mas afeta de maneira diversa e variada aos diferentes subgrupos lesados, e entre eles não existe vínculos de solidariedade estabelecidos – sendo necessário que, nesses casos, os subgrupos mais afetados recebam prioridade no recebimento de medidas de reparação.

De maneira emergencial, os órgãos públicos atuaram inicialmente solicitando o bloqueio de valores da empresa, compreendendo a existência de um dano grave ocorrido à coletividade e aos indivíduos. A Advocacia-Geral do Estado (AGE), ainda na tarde do dia 25 de janeiro de 2019, ajuizou uma Tutela Antecipada Antecedente e, posteriormente, uma Ação Civil Pública. Já o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) ajuizou três Ações Cíveis Públicas. Estas ações foram tramitadas na 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, vinculada ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) (Guimarães, 2022).

A AGE obteve o deferimento da liminar peticionada ao Juízo, resultando no bloqueio de R\$ 1 bilhão em valores da Vale S.A., na obrigação da Companhia de cooperar com o Poder Público na busca, salvamento e no amparo às vítimas, além de medidas ambientais, como a remoção do rejeito extravasado das barragens, a proteção de nascentes em relação à potencial contaminação pela lama, além do enfrentamento à eventual proliferação de espécies vetores de doenças transmissíveis ao homem e aos animais (Portal Pró-Brumadinho, 2024). O MPMG também ajuizou ACPs nas quais solicitou o bloqueio judicial de R\$ 10 bilhões da Vale S.A., que também foi deferido, bem como peticionou as ACPs relativas aos danos coletivos e difusos das áreas ambiental e socioeconômica, entre março e abril de 2019 (Portal MPMG, 2021).

Passado o momento inicial, foi possível identificar três frentes de atuação jurídica do Poder Público. A primeira delas diz respeito à atuação em face das famílias de vítimas fatais do rompimento que trabalhavam na empresa e que estavam, conseqüentemente, amparadas pelas normas do Direito do Trabalho (Vitorelli, 2024). Isto se deu por meio da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT), que ingressou com uma ação cautelar na Justiça do Trabalho de Betim. Após uma liminar parcialmente deferida, recorreu e garantiu integralmente o bloqueio de R\$ 1,6 bilhão requerido para prover às famílias dos trabalhadores mortos e ainda não encontrados, para a manutenção de pagamentos de remunerações e outros direitos trabalhistas, além de eventuais futuras indenizações morais e materiais derivadas do rompimento. Após o ajuizamento de uma ACP, em março de 2019, foram iniciadas as discussões que resultaram em um acordo entre o MPT, os litisconsortes ativos (Defensoria Pública da União e sindicatos profissionais dos trabalhadores que atuavam na empresa) e a Vale S.A., envolvendo o “pagamento de indenização de danos morais e materiais, seguro por acidente de trabalho, manutenção do plano de saúde, atendimento psicológico e psiquiátrico, auxílio-creche e educação para filhos” (Gomes et al., 2024, p. 67).

Ainda, ficou definida a constituição de um fundo para a indenização pelo dano coletivo trabalhista, com valor de R\$ 400 milhões. Para as definições acerca da aplicação deste recurso, foi constituído o Comitê Gestor do Dano Moral Coletivo – composto por representantes da Justiça do Trabalho, do MPT, da DPU e da AVABRUM -, este colegiado se reúne mensalmente para analisar iniciativas sociais para a destinação dos recursos, que são investidos em projetos diversos – sendo mais de 120 iniciativas contempladas até dezembro de 2023. Gomes et al. (2024) indicam que mais de 90% dos familiares aprovaram a proposta do acordo, em audiência pública realizada na Câmara Municipal de Brumadinho (Gomes et al., 2024).

Uma segunda frente de atuação foi direcionada às famílias de vítimas fatais que não eram trabalhadores da empresa e para os demais indivíduos que tiveram perdas materiais significativas, como danos à moradia, por exemplo (Vitorelli, 2024). Nesta seara, a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) firmou um Termo de Compromisso com a Vale S.A., em 5 de abril de 2019, que possibilitou a celebração de acordos extrajudiciais, por pessoas atingidas, para o pagamento de indenizações para reparação de danos morais e patrimoniais disponíveis pela Companhia. Segundo publicação da instituição, até o fim de 2023 foram firmados acordos extrajudiciais para mais de 7,8 mil beneficiários, com valor total de mais de R\$ 1,3 bilhão em indenizações pagas (Portal DPMG, 2024). Entretanto, é apontado que o referido acordo foi limitado em termos do número de famílias que poderiam ser contempladas, em razão dos limites geográficos e da lista de danos quantificáveis que foram estabelecidos, resultando em um

alcance relativamente reduzido (Vitorelli, 2024). Outros meios possíveis para a reivindicação de indenizações são as indenizações individuais pela via judicial e a indenização por meio de liquidação coletiva, a partir de apreciação e aprovação de matriz de danos pelo Juízo – opção esta que ainda segue indefinida, aguardando decisões judiciais sobre o assunto.

Uma terceira frente de atuação diz respeito às medidas de reparação de danos coletivos e difusos, que abrangem os danos socioambientais e socioeconômicos em geral (Vitorelli, 2024). Nesta perspectiva, são variadas as solicitações do Poder Público e as decisões judiciais decorrentes, que se deram majoritariamente pela via da conciliação entre as partes, com mediação do Juízo. Guimarães (2022) traça um histórico dos marcos mais importantes alcançados por meio das negociações coletivas realizadas em audiências de conciliação entre o Poder Público, a partir das ACPs protocoladas pela AGE e pelo MPMG, e a Vale S.A., junto ao TJMG, bem como por decisões e determinações judiciais a partir da apreciação dos pedidos realizados pelo Poder Público, que será aqui sintetizado no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2: Histórico sintético das principais decisões e determinações – Caso Brumadinho

Data da audiência pública	Decisões e determinações
Fevereiro de 2019	Realização de pagamentos emergenciais, pela Vale S.A., às pessoas atingidas – sendo um salário mínimo para adultos, meio salário-mínimo para adolescentes e um quarto de salário-mínimo para crianças, que contemplou mais de 100 mil pessoas; determinação de contratação, pela Vale S.A., de Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) a serem eleitas pelas comunidades atingidas; elaboração e apresentação de cronograma de ações socioambientais a serem implementadas pela Companhia; contratação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Fundação Ezequiel Dias (Funed) para monitoramento sanguíneo da população atingida quanto à possível contaminação por metais pesados; e realização de obras para captação de água em Pará de Minas – perfuração de poços artesianos e construção de reservatórios.
Julho de 2019	Decisão condenatória da Vale S.A., reconhecendo a responsabilidade civil da mineradora pelos danos causados e determinando a indenização pelos danos coletivos, para além da manutenção dos bloqueios de valores anteriormente deferidos.
Novembro de 2019	Prorrogação, por mais dez meses, dos pagamentos emergenciais aos atingidos, com ajuste dos valores a serem pagos.
Março de 2020	Liberação dos valores mensais a serem pagos às ATIs contratadas após eleição junto às comunidades atingidas e destinação de recursos para construção de ala no Hospital Eduardo de Menezes, para atendimento emergencial a pacientes com Covid-19.
Outubro de 2020	Com mediação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejus) do TJMG, são estabelecidas as premissas de diálogo para a construção de um Acordo Judicial de reparação, envolvendo a definição: do objeto a acordar, com observância às ACPs já existentes; da possibilidade de ratificação de acordos e medidas anteriores; do valor a

	ser pago; da participação da sociedade civil; e da elaboração de um glossário para garantir a precisão terminológica e a adequação ao Direito Ambiental.
Novembro de 2020	Apresentação, pelo Poder Público, da proposta inicial de Acordo Judicial à Vale S.A.
Dezembro a janeiro de 2020	Realização de audiências preparatórias para discussão dos termos do Acordo Judicial entre representantes do Governo de Minas Gerais, MPF, MPMG, DPMG e Vale S.A., com mediação do Cejusc-TJMG. As discussões realizadas tiveram como temas centrais as ações e medidas a serem realizadas, os valores a serem pagos, os projetos a serem realizados e os prazos a serem cumpridos, dentre outros aspectos, como governança e o formato de operacionalização das ações previstas.

Fonte: Elaboração própria, com dados e informações de Guimarães (2022).

A quantidade de decisões judiciais derivadas do desastre-crime, bem como a variedade de temáticas abrangidas, demonstra a magnitude e a complexidade dos danos causados. Tais decisões trataram de questões socioambientais e socioeconômicas, sob perspectivas coletivas, difusas ou individuais, definindo as medidas reparatórias a serem realizadas. Duas decisões importantes dentre as listadas acima recebem atenção especial nas discussões realizadas por Vitorelli (2024). A primeira delas determinou o Pagamento Emergencial mensal aos cidadãos de Brumadinho e daqueles que viviam a até um quilômetro de distância do rio Paraopeba nos demais municípios atingidos – o que, segundo o autor, além de garantir condições mínimas de sobrevivência e retomada das condições de vida da população mais diretamente atingida, pode ter contribuído para que as pessoas não aceitassem acordos individuais desvantajosos para aplacar demandas econômicas imediatas. E a segunda foi a condenação que reconhece a responsabilidade civil da Vale S.A. de reparar todos os danos por ela causados. Esta decisão, em conjunto com a formação de uma coalizão institucional entre o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) e o Governo do Estado de Minas Gerais - por meio das ACPs anteriormente protocoladas, que passaram a ser construídas em conjunto, e também pelas relações de confiança e aproximação construídas entre os atores envolvidos - fundaram as bases para que um processo de negociação entre as partes viabilizasse a celebração do Acordo Judicial de reparação. O instrumento será discutido em mais detalhes em uma seção seguinte deste trabalho.

Outro aspecto evidenciado por tais decisões judiciais é a diversidade de atores envolvidos nas discussões em curso, que vão desde atores institucionais consolidados e de atuação permanente - como as Instituições de Justiça (MPF, MPMG e DPMG), o Poder Judiciário e o Governo do Estado de Minas Gerais, incluindo a Advocacia-Geral do Estado – até novos atores, que se tornam bastante relevantes não só para as discussões a serem realizadas neste trabalho, mas para o processo de reparação como um todo, como as Assessorias Técnicas

Independentes (ATIs) que passam a atuar no processo de reparação a partir de decisão judicial proferida em fevereiro de 2019, um mês após o rompimento.

4.3 Acordo Judicial de reparação: situando os atores e o processo de negociação

O processo de reparação contou, desde o primeiro momento, com a atuação de uma série de atores institucionais. Devido ao grande porte do desastre minerário, foram muitos os órgãos governamentais mobilizados para dar respostas emergenciais, para atuar no acolhimento das pessoas e comunidades atingidas, para mapear os danos causados e para construir as primeiras orientações sobre a atuação emergencial da própria Vale S.A., dado que o rompimento ocorreu em uma de suas propriedades. Nesse sentido, é possível vislumbrar que muitos dos atores institucionais que atuaram no pós-rompimento seguiram incidindo de maneira direta no monitoramento, na proposição de medidas, ações e diretrizes, bem como nos fóruns de negociação e discussão do que viria a se concretizar no Acordo Judicial de reparação – celebrado entre o MPF, o MPMG, a DPMG e o Governo de Minas Gerais junto à Vale S.A., como já mencionado na seção anterior. Na mesma medida, também são muitos os grupos sociais, coletividades, comunidades e municípios atingidos diretamente, impactando centenas de milhares de pessoas atingidas por onde o rastro da lama – tanto visível, quanto a invisível, calcada no estigma e nos danos diretos e indiretos sofridos em diversas dimensões da vida – passou. Nesse sentido, serão situados nesta seção os principais atores, tanto do Poder Público, quanto da população atingida, que são essenciais para se compreender de maneira mais adequada e situada o objeto de pesquisa deste trabalho.

4.3.1 Os atores do Poder Público envolvidos no processo de negociação e execução do Acordo Judicial de Reparação

É importante situar que as instituições do Poder Público mencionadas acima criaram estruturas e indicaram servidores públicos para participar desde o processo de mapeamento dos danos causados até o processo de negociação e, posteriormente, da execução em si do Acordo Judicial de Reparação (AJR). Nesse sentido, é importante verificar que há uma significativa continuidade – a despeito de algumas poucas mudanças de servidores ocorridas ao longo dos últimos anos – entre aqueles que negociaram o AJR e aqueles que implementam e/ou monitoram e fiscalizam, até o período de realização desta pesquisa, as ações de reparação desdobradas do AJR – o que justifica a análise de ambos os períodos da atuação dos atores institucionais de maneira conjunta nesta seção. O que se pode notar é que há, em realidade, um aprofundamento da institucionalização e da coordenação e alinhamento entre os órgãos ao

longo do tempo, tendo sido constituído formalmente um Comitê de Compromitentes, que reúne tais representantes, após a assinatura do AJR. Este Comitê, que se reúne semanalmente, tem como principal função deliberar sobre as decisões referentes à implementação e condução do AJR, bem como monitorar a atuação da Vale S.A. no cumprimento de suas obrigações de fazer e de pagar.

Cada uma das instituições que compõem o referido Colegiado optou por uma organização interna própria para garantir os meios e os servidores para a negociação e, tempos depois, para o acompanhamento e a condução da execução, monitoramento e fiscalização das medidas e ações previstas no Termo de Reparação. O MPF e o MPMG constituíram forças-tarefas específicas. No caso do MPF, a instituição indicou dois Procuradores da República, sendo um titular e um suplente, que atuam de origem na área ambiental e de barragens de mineração. A entidade também conta com uma assessoria interna, que auxilia os Procuradores na condução das atividades, em especial por seguirem atuando em outras frentes e demandas no âmbito de suas atribuições gerais. Já o MPMG indicou Promotores de Justiça, provenientes das áreas de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, e Inclusão e Mobilização Sociais – sendo que, ao longo dos últimos anos, também passaram a acompanhar as reuniões semanais com frequência a Promotoria de Saúde e a Promotoria da Comarca Local de Brumadinho, apesar de não comporem formalmente o Comitê de Compromitentes. Por sua vez, a DPMG constituiu o Núcleo Estratégico de Proteção aos Vulneráveis em Situação de Crise, composto por três defensores públicos que, além de acompanharem o AJR, também atuam no caso Rio Doce e em outros casos de comunidades ameaçadas por barragens em níveis críticos de alerta.

O Governo de Minas Gerais instituiu o Comitê Gestor Pró-Brumadinho (CGPB) como a instância de referência para quaisquer ações vinculadas aos desdobramentos do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho. Inicialmente, o CGPB foi criado e regido pelo Decreto NE 176, de 26 de fevereiro de 2019⁷ - ou seja, um mês após a ocorrência do desastre e, portanto, posterior às medidas mais emergenciais realizadas, como o início da atuação das Forças de Segurança na Operação de Busca e Salvamento e o peticionamento de Ações Cíveis Públicas, que foram discutidas em mais detalhes em seções anteriores. Coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), reunia representantes de diversos órgãos estaduais – o que, mais uma vez, explicita a multidimensionalidade dos danos causados pelo rompimento, que deveriam ser analisados e discutidos de maneira intersetorial.

⁷ O Decreto de Numeração Especial nº 176/2019 pode ser acessado na íntegra em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/decreto_ne_176.pdf>.

Nesta primeira fase do CGPB, a sua finalidade era de, entre outras, planejar, coordenar e avaliar as ações a serem executadas no âmbito estadual em função do rompimento – portanto, exercer funções mais gerenciais, promovendo discussões de médio e longo prazo acerca de como promover a reparação dos danos causados. Alguns meses após a sua criação, foram iniciadas as rodadas de negociação do que viria a ser o Acordo Judicial de Reparação. É importante apontar que, neste momento, apesar de uma destacada atuação jurídica da AGE na mesa de negociação, houve uma intensa e protagonista atuação de servidores técnicos da SEPLAG na discussão dos termos, medidas e ações a serem previstas no AJR – que trouxeram significativos aportes em relação a aspectos gerenciais e de políticas públicas para a construção do documento. Isto é possível de ser visto na estrutura geral das ações e medidas, que seguem a lógica de programas e projetos, divididos em áreas temáticas específicas, bem como na extensa lista de projetos sugeridos – em especial nos anexos socioeconômicos (I.3, I.4, III e IV), mas também em listas de indicadores para a recuperação socioambiental (Anexo II) -, que foram levantados junto a diversos órgãos estaduais, por meio das interlocuções promovidas pelos representantes setoriais que compuseram o CGPB de maneira mais ampla.

O CGPB segue sendo a instância responsável pela condução das ações referentes ao processo de reparação após o AJR ter sido firmado pelas partes, em fevereiro de 2021. Em sua segunda fase, passa a ser regulamentado pelo Decreto nº 48.183/2021, que altera a sua finalidade precípua para a supervisão, planejamento e implementação das medidas fixadas no Termo de Reparação. Nessa nova etapa, passa a existir a figura do Conselho Superior, composto pelo Governador, Vice-Governador, Secretário-Geral, Secretário de Estado de Governo e Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, com a competência de definir diretrizes estratégicas, analisar relatórios das atividades, além de requisitar e designar servidores e empregados públicos para atuarem em atividades do Comitê. Contudo, a atuação cotidiana continua sendo conduzida pela Coordenação Geral do CGPB, vinculado ao Gabinete Adjunto da SEPLAG - demonstrando a centralidade da lógica gerencial e de políticas públicas desde a negociação até a implementação dos termos acordados.

Cumprido destacar que, internamente, o CGPB se organizou enquanto uma estrutura administrativa de fato⁸. Para este trabalho, destaca-se dois setores que são essenciais para se

⁸ A Resolução SEPLAG nº 036/2021 estabeleceu uma estrutura vinculada à Coordenação-Geral, composta por: Coordenação-Geral Adjunta, Assessoria de Comunicação e Transparência, Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos, Secretaria Executiva do Termo de Medidas de Reparação, Núcleo de Consolidação Financeira, Núcleo de Articulação Social, Núcleo de Projetos Socioeconômicos para a bacia do Rio Paraopeba, Núcleo de Projetos Socioambientais e Núcleo de Projetos de Infraestrutura e Fortalecimento do Serviço Público. Acesso em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/probrumadinho/resolucao-seplag_036_13.05.21.pdf>.

contextualizar algumas das questões aqui discutidas – em especial, a recepção dos pleitos e demandas, mas também a formulação de processos de participação social. O primeiro setor seria a Secretaria Executiva, que é responsável pela organização das pautas das reuniões dos Compromitentes e pela elaboração das atas e deliberações realizadas a partir das discussões entre as partes, além de receber, registrar e organizar as discussões sobre demandas e pleitos provenientes de pessoas e coletivos de atingidos vocalizados às instituições – nesse sentido, o Governo de Minas Gerais ficou responsável por conduzir as tarefas de secretariado, em uma posição que mescla o estratégico ao operacional. O segundo setor é o Núcleo de Articulação Social, que tem como uma de suas competências propor mecanismos de escuta e participação – e esteve à frente da proposição das metodologias, da formulação dos desenhos e da condução operacional tanto da Consulta Popular para a população em geral quanto da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais, que serão discutidas em detalhes nos próximos capítulos deste trabalho.

No entanto, também há uma multiplicidade de atores da sociedade civil presentes no território, organizados ou não em associações, coletivos, movimentos sociais, comissões de atingidos, dentre outros. Estas coletividades têm origens e históricos diversos – alguns faziam parte ou atuavam no território antes do desastre-crime e assim permaneceram, outros passaram a atuar logo após o rompimento, enquanto alguns foram se organizando ao longo do processo de reparação. Para que seja possível compreender melhor os desdobramentos do processo de reparação, faz-se necessário um aprofundamento nesse cenário.

Portanto, busca-se na próxima seção realizar um mapeamento breve da pré-existência, do surgimento e da transformação de organizações, associações e movimentos sociais nas regiões atingidas – com base em levantamentos documentais e entrevistas -, refletir sobre a identidade coletiva de “pessoa atingida”, além de contextualizar e analisar as percepções de diferentes atores acerca do processo de negociação do Acordo Judicial celebrado entre instituições do Poder Público e a Vale S.A., que será abordado em mais detalhes em seções seguintes deste trabalho. Apesar da multiplicidade e complexidade de atores sociais atuantes no território atingido e no processo de reparação, há uma crítica contundente destes de que, tanto no processo de negociação quanto na implementação do referido Acordo Judicial de Reparação, há uma lacuna relevante de participação social e de incidência na definição e na execução das ações e medidas propostas - o que justifica o breve mapeamento, apresentação e contextualização de tais coletividades na seção seguinte.

4.3.2 A rede associativista na região atingida

O desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho causou danos multidimensionais e diversos, abrangendo danos individuais, difusos, coletivos, socioambientais e socioeconômicos, que se espalharam por 26 municípios, incluindo centenas de comunidades, atingidas diretamente. Diante disso, é possível verificar no território o surgimento e a transformação de organizações, associações e movimentos sociais atuantes na luta pela reparação, com enfoques, propostas e formatos diversos. Nesta seção, busca-se mapeá-las brevemente, a partir de referenciais bibliográficos, documentais e de entrevistas realizadas. É importante ressaltar que não se pretende promover aqui um levantamento exaustivo da teia associativista estruturada no território atingido, mas apresentar brevemente a diversidade e a multiplicidade de associações existentes e criadas, assim como de inovações institucionais, como as ATIs, discutindo um pouco de suas características, incluindo suas origens, modos de atuação e de articulação no âmbito do processo de reparação.

Em Brumadinho, município em que ocorreu o rompimento, Carvalhais (2020) identifica a atuação de dez associações locais criadas imediatamente após o rompimento e a presença de dois movimentos sociais - o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM). Com diferentes origens, repertórios de ação, enfoques e propostas de atuação, tais atores se organizam para incidir em diversas frentes do processo de reparação, constituindo um tecido associativo amplo e plural. A autora discute que o desastre tecnológico se constituiu enquanto uma oportunidade política, em linha com as discussões da Teoria do Processo Político, que teria influenciado no surgimento de novos atores, na ampliação das redes no território e no surgimento de repertórios plurais de ação coletiva. No mapeamento realizado, os doze atores coletivos compartilham a mobilização interna como repertório de ação, utilizando-se também de ações de solidariedade e de articulação em suas rotinas, majoritariamente. Também foram identificadas a utilização de mobilização legal, representação alternativa e ações de cunho informativo no repertório de ação de tais associações e movimentos sociais (Carvalhais, 2020)⁹.

⁹ Os repertórios de ação citados podem ser abordados sinteticamente como: 1. Mobilização interna – realização de atividades com a comunidade local, visando ampliar o engajamento por meio da conscientização e da construção de diálogos e narrativas; 2. Ações de solidariedade – ações coletivas colaborativas, sob a ótica da solidariedade social; 3. Articulação com outros atores coletivos – dinâmica de cooperação e alinhamento entre grupos de interesse que buscam influenciar o processo decisório; 4. Mobilização legal – utilização de recursos judiciais como estratégia de luta; 5. Representação alternativa – organizações secundárias que representam os interesses da base social sub-representada, podendo ser formais ou informais; 6. Ações de cunho informativo – oficinas e cursos de formação ofertadas para a comunidade atingida, visando o empoderamento e a mobilização social (Carvalhais, 2021, pp. 68-69).

O MAB e o MAM, movimentos sociais que possuem um histórico de atuação nas pautas nacionais de enfrentamento aos danos causados por barragens e pela mineração predatória, passam a atuar de maneira local em Brumadinho após o rompimento. Inicialmente promovem ações de solidariedade, como campanhas de arrecadação de doações e visitas às casas dos atingidos, e posteriormente promovem articulações, congressos para discussão dos danos e, ainda, acompanhamento de audiências públicas, visando contribuir nas discussões mais diretas sobre o processo de reparação (Carvalhais, 2020). Já em relação aos atores coletivos locais mapeados e analisados, três já existiam no território e ampliaram ou transformaram a sua atuação para acompanhar e buscar incidir no processo de reparação, enquanto outros seis se formaram e se estruturaram após o rompimento, além de um que atuava em outras localidades e passou a promover ações em Brumadinho (Carvalhais, 2020).

Dentre os atores locais, destaca-se a Associação dos Familiares de Vítimas e Atingidos da Tragédia do Rompimento da Barragem Mina Córrego do Feijão em Brumadinho (AVABRUM)¹⁰, criada em agosto de 2019, reunindo familiares de vítimas que se conheceram ainda nos primeiros dias após a ocorrência do desastre-crime. Inicialmente organizados por meio de um grupo para troca de mensagens, os familiares passaram a organizar e a reivindicar demandas, sendo uma das primeiras o direito de receber informações sobre a operação de buscas diretamente do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) e do Instituto Médico Legal (IML), que antes chegavam somente pela imprensa (AVABRUM, 2024a). Em 15/03/2019 participaram da primeira reunião com estes órgãos públicos, que seguem ocorrendo mensalmente até os dias atuais (dez./2024). A Associação acompanhou de perto as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) instauradas em Brumadinho, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além de terem realizado diversas reuniões com órgãos do Poder Público e participado em eventos, seminários e audiências públicas (Melo, 2024). As principais pautas do grupo são: Encontro – de todas as 272 “joias”¹¹ do desastre-crime, de modo que todas as famílias possam dar ao seu ente querido um sepultamento e completar o processo de luto - como três ainda não foram encontradas ou identificadas até o momento, permanece a reivindicação de continuidade da operação de buscas e de identificação até o fim; Justiça – em que lutam pela responsabilização criminal dos culpados pelo rompimento; Memória – tanto do crime ocorrido quanto das vítimas que se

¹⁰ Mais informações sobre a AVABRUM, suas pautas, lutas e histórico de atuação podem ser encontradas em: <<https://avabrum.org.br/>> e em <<https://legadobrumadinho.com.br/>>. Acesso em 23 nov. 2024.

¹¹ As 272 vítimas são chamadas de “Joias”, em contraponto e protesto a uma fala do então presidente da Vale S.A., que afirmou que a empresa não poderia ser condenada pelo rompimento por ser uma “joia” nacional (AVABRUM, 2024c).

foram, sendo necessário que a história seja sempre lembrada; Não repetição – para que outros crimes como esse não mais aconteçam; e Direitos dos familiares.

A AVABRUM permanece mobilizada em diversas frentes e pautas. No dia 25 de cada mês, os familiares se reúnem em um letreiro situado na entrada da cidade de Brumadinho para realizar um ato para honrar a memória daqueles que se foram, bem como reivindicar as suas bandeiras – reunindo músicos, líderes religiosos, amigos, apoiadores, dentre outros, e realizando uma série de homenagens, como a soltura de balões para simbolizar cada uma das 272 pessoas vitimadas. A luta da AVABRUM também resultou na construção de um Memorial¹² em honra às 272 joias, localizado na comunidade de Córrego do Feijão, local do rompimento, tendo sido construído a partir de demandas da entidade por um espaço de memória e de luta pela não-repetição. Outras conquistas importantes, registradas por Anelli (2024), são: a construção de um Monumento¹³, erigido pelo Governo Estadual em sua sede, com o objetivo de perenizar a memória do ocorrido, para que não se repita; e a previsão, na Lei nº 23.591/2020, de afixação de placas com os nomes de todas as 272 joias nas obras do Estado construídas com recursos do Acordo Judicial. Também é resultado da atuação da AVABRUM a participação no Comitê Gestor do Dano Moral Coletivo, criado a partir de uma indenização paga pela Vale S.A. pelo dano coletivo trabalhista causado (Gomes et al., 2024).

Já em relação a outros tipos de associações de pessoas atingidas, inclusive em outros municípios da região afetada, os relatos dos entrevistados ATI2, DP e MP apontam também para a importância da atuação da Coordenação de Inclusão e Mobilizações Sociais do MPMG e da DPMG logo após o rompimento, que promoveram o mapeamento e identificação de comunidades atingidas, bem como no apoio à organização e estruturação de comissões de atingidos, em especial em localidades que não possuíam associações de moradores ou outras formas de organização social estabelecidas. Segundo os relatos, a organização variava de acordo com o tamanho das comunidades e dos municípios, podendo haver desde apenas uma comissão de atingidos que representava um município inteiro, até várias delas, nos casos em que existiam muitas comunidades com características próprias. Segundo a entrevistada MP, as metodologias de estabelecimento de diálogo e reconhecimento ou organização de comissões de atingidos ocorria com observância às eventuais formas de auto-organização pré-existentes. O

¹² O projeto arquitetônico eleito pelos familiares pode ser visualizado em: <<https://www.gustavopenna.com.br/memorialbrumadinho>>. Acesso em 23 nov. 2024.

¹³ Mais informações sobre o Monumento podem ser visualizadas em <<https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-inaugura-monumento-na-cidade-administrativa-em-homenagem-as-272-joias-de-brumadinho>> e em <<https://avabrum.org.br/4037-2/>>. Acesso em 23 nov. 2024.

objetivo central desse processo foi o de estabelecer coletivos representativos das comunidades atingidas para permitir um mapeamento dos danos e um fluxo de comunicação acerca das medidas e ações de reparação em um estágio bastante preliminar, imediatamente após o rompimento.

Em paralelo a esse movimento, a Cimos/MPMG também atuou na definição das cinco regiões atingidas, que compreendem os 26 municípios impactados pelo desastre-crime. Esta divisão regional orientou o processo de eleição das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs)¹⁴ pelas comissões de atingidos constituídas. As entidades eleitas passam a atuar junto às pessoas e comunidades atingidas após decisão judicial de março de 2020 que determinou à Vale S.A., enquanto empresa poluidora-pagadora, que custeasse a contratação dessas entidades. Esta não foi a primeira vez que o mecanismo das ATIs foi implementado, tendo sido utilizado também em outros casos em municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo, de maneira reativa ou preventiva¹⁵ (Julião, 2024).

A origem histórica do direito às ATIs se relaciona ao trabalho desenvolvido pelas entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), desde o final da década de 1940, sendo que, diferentemente das ATERs, que foram concebidas como meio para promover o desenvolvimento rural e “traduzir” conhecimento técnico para as comunidades atendidas, as ATIs surgem enquanto um mecanismo para viabilizar condições mais justas de reparação de danos ambientais, por meio de “um processo dialógico no qual os conhecimentos e saberes produzidos e experimentados pelas comunidades em suas práticas sociais e vivências cotidianas são agregados e incorporados à esfera técnica” (Julião, 2024, p. 13), afastando-se da lógica assistencialista. Ainda, as ATIs têm como principal propósito “assegurar a paridade de condições das pessoas atingidas em relação aos empreendimentos, bem como visam a produção

¹⁴ A Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas) atua nas regiões 1 (Brumadinho) e 2 (Betim, Igarapé, Juatuba, Mário Campos e São Joaquim de Bicas); o Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens (NACAB) atua na região 3 (Caetanópolis, Esmeraldas, Florestal, Fortuna de Minas, Maravilhas, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi e São José da Varginha); o Instituto Guaicuy atua nas regiões 4 (Curvelo e Pompéu) e 5 (Abaeté, Biquinhas, Felixlândia, Morada Nova de Minas, Paineiras, São Gonçalo do Abaeté e Três Marias). Há, ainda, a atuação do Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (Insea), que atua diretamente com os povos indígenas Pataxó e Pataxó Hã Hã Hãe, tendo sido contratada no âmbito de um Termo de Ajuste Preliminar Emergencial (TAP-E) firmado entre a Vale S.A. e o MPF.

¹⁵ O mecanismo das ATIs também foi implementado em Mariana (2016), Barra Longa (2017) e em Santa Cruz do Escalvado (2018) após o desastre-crime do rompimento da Barragem de Fundão, de propriedade da Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton. Também foram contratadas ATIs de maneira preventiva nos municípios mineiros de Conceição do Mato Dentro e de Itatiaiuçu. Posteriormente à contratação para os municípios atingidos pelo desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho, também houve entidades contratadas para atuar como ATI em Antônio Pereira e nos demais territórios da bacia do Rio Doce, em 2022. Há previsão de implementação também em Macacos, Itabira, Raul Soares e Abre Campo – municípios que possuem barragens em níveis de alerta (Julião, 2024).

técnica como provas em favor das pessoas atingidas nos processos de reparação dos danos, gerados por desastres criados” (Julião, 2024, p. 11). Em síntese,

(...) o propósito da ATI é possibilitar que as comunidades compreendam, do ponto de vista técnico, os elementos que constituem a operação do empreendimento minerário, seja na elucidação dos termos técnicos em linguagem popular, seja na garantia de participação das pessoas nos processos decisórios. Em contrapartida, o trabalho das ATIs não deve ser restrito meramente a traduzir as informações técnicas; elas também devem elaborar propostas a partir do que as pessoas atingidas entendem de como deve ser realizada a reparação e certificar que os planos, programas e ações do empreendedor sejam efetivos para compensar e mitigar os danos, considerando as peculiaridades e os modos de vida das comunidades atingidas (Julião, 2024, p. 41, grifo nosso).

No caso específico das ATIs eleitas para atuar com as regiões atingidas pelo desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho, o Termo de Compromisso construído pelas Instituições de Justiça (MPF, MPMG, DPMG e Defensoria Pública da União – DPU) definia como objetivo das entidades “garantir o direito à informação em linguagem adequada às características socioculturais e possibilitar a participação informada e qualificada das pessoas atingidas nos processos de reparação integral”, tendo como principais pontos do seu escopo mínimo de atuação, em síntese: a) identificação e caracterização de indivíduos ou grupos atingidos; b) viabilização de assessoria técnica multidisciplinar; c) apoio técnico e organização às comunidades atingidas, com vistas a promover a participação informada na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação de planos, programas e projetos relacionados à reparação integral; e d) elaboração de diagnósticos e pareceres técnicos buscando a identificação dos danos causados pelo rompimento (Julião, 2024, pp. 75-77). Inicialmente, as ATIs atuam a partir de um duplo escopo: enquanto assistentes técnicas das Instituições de Justiça (MPF, MPMG e DPMG), com foco na realização de pesquisas e estudos para a construção da matriz de danos para a indenização coletiva das pessoas atingidas; e como assessoria técnica das pessoas atingidas, com foco na garantia de participação informada das comunidades afetadas pelo desastre-crime no processo de reparação.

No bojo dessa atuação, as ATIs eleitas nas regiões atingidas dão continuidade ao mapeamento, reconhecimento, mobilização e organização de comunidades atingidas. Tendo em vista a extensão territorial que abrangem no âmbito do assessoramento realizado, é possível vislumbrar diferentes cenários e contextos – que serão aqui brevemente discutidos, de maneira não exaustiva. Segundo a entrevistada ATII – atuante nas regiões 1 e 2 -, esse processo se deu respeitando as organizações já existentes, como as associações de moradores, estas bastante disseminadas na região 1 e que, a partir do rompimento, incorporam a atuação no processo de reparação às suas atribuições cotidianas. No entanto, também são muitos os casos em que houve

uma atuação direta da ATI no mapeamento, estabelecimento de diálogo e auxílio na constituição de comissões de atingidos específicas – em especial em comunidades que apresentavam uma situação significativa de vulnerabilidades sociais, localizadas em regiões periféricas ou rurais, com dificuldades de acesso à internet e às informações referentes ao processo de reparação. Com base em sua experiência empírica de atuação no caso, a entrevistada estima que, dentro das regiões de atuação de sua ATI, cerca de 60 a 70% das comissões de atingidos foram constituídas a partir de associações previamente organizadas, enquanto cerca de 30 a 40% delas foram formadas sem uma base associativa prévia, a partir de um mapeamento e um diálogo exercidos pela entidade no território, conforme sua fala, em que exemplifica essa situação, relatando que

[e]m Juatuba tinha algumas comunidades que eram mais distantes, sem acesso à internet, sinal de telefone, mas que também estavam muito próximas do Rio, tipo Flores e Florestas, (...) um distrito que fica em Juatuba, que é bem afastado do centro, não tem sinal de internet. Eu fui na casa... Peguei o carro, bati lá na casa de uma liderança e aí comecei a conversar. Ela foi fazendo um trabalho de formiguinha ali no bairro. Fizemos uma reunião, perguntamos se eles tinham interesse em criar um grupo de atingidos e de atingidas. Construimos aquele grupo, fizemos formações pra eles, explicamos. Falamos desde o início da reparação, do Acordo Judicial. Fomos explicando todo o processo para se formalizar e se organizar enquanto grupo. Em Betim também a gente tem casos assim. E em Igarapé também por serem comunidades mais distritos, mais distantes do centro, sem sinal de acesso à internet. As comunidades de Igarapé não tinham nem iluminação elétrica, né? Pública. Então, tudo isso a gente foi contribuindo ali também, né? Indo lá na comunidade, fazendo mais *in loco*, um trabalho *in loco*, né? (Entrevistada AT11, grifo nosso).

No caso dos municípios abrangidos pela região 3, o relato do entrevistado AT12 aponta para a predominância de um cenário de baixo nível de associativismo anteriormente à ocorrência do desastre-crime. O entrevistado AT13 contextualiza que as associações existentes se voltavam para questões mais locais, como por exemplo as associações com características bastante preliminares de cooperativas – com foco na organização para a produção e para o escoamento da produção – e as associações de base religiosa, nucleadas no papel das igrejas católicas locais, comuns nas comunidades rurais, e que reuniam comunitários para o planejamento das festas religiosas e encontros.

Nesse sentido, houve uma relevante atuação inicial da Cimos/MPMG após o rompimento, que atuou no mapeamento de comunidades atingidas e na organização e estruturação de comissões de atingidos. Tendo em vista as diferenças de extensão territorial e de população dos municípios, o número de comissões de atingidos variava entre eles. Inicialmente, o trabalho da ATI Nacab sofreu com as dificuldades impostas por um cenário muito restritivo da pandemia de Covid-19, que impedia o trabalho em campo junto às

comunidades. Posteriormente, no entanto, a ATI pôde estreitar os vínculos com as comissões de atingidos existentes e contribuir para ajustá-las ou otimizá-las, a partir das demandas identificadas – ampliando ou criando comissões de atingidos para melhor representar a realidade comunitária. De cerca de 22 comissões de atingidos inicialmente estruturadas, passou-se para mais de 80 - entre comissões, comunidades e setores assessorados - nos 10 municípios que compõem a região 3, após a entrada em campo da ATI.

É interessante notar que as ATIs adotam uma série de medidas para contribuir não apenas com a participação informada dos diferentes públicos atendidos, mas também para o estreitamento de laços e vínculos entre as pessoas atingidas e para a garantia da educação em direitos, que se dá em uma perspectiva que vai além do processo de reparação. Um dos exemplos é abordado pela entrevistada ATI1, que destaca a criação das Cirandas na atuação da ATI Aedas. A iniciativa visa propiciar que os responsáveis possam deixar as crianças com técnicos da entidade durante a realização de reuniões, encontros e eventos de discussão do processo de reparação. Isto tende a democratizar os espaços, garantindo condições efetivas de participação e contribuindo para ampliar a presença de mulheres nas atividades realizadas. Mais além, as Cirandas promovem a interação e o diálogo entre as crianças, reconhecendo-as enquanto cidadãs, por meio de atividades e debates lúdicos que promovem o acesso à informação e a educação em direitos em uma perspectiva ampliada, que abrange não apenas a conscientização sobre o processo de reparação, mas também sobre cidadania e direitos de maneira geral. A preocupação com esse público de crianças e jovens também pode ser verificado nas publicações frequentes da “Rádio Aedinhas no Ar”, com conteúdos variados veiculados sobre os seus direitos, tanto no que diz respeito ao processo de reparação quanto para além dele.

A partir de uma linha do tempo narrativa, o entrevistado ATI3 discute como a ocorrência do desastre-crime impeliu pessoas e comunidades a se organizarem para lutar pela reparação. Isto ocorre não apenas pelo reconhecimento de danos por elas sofridos, mas também pela atuação institucional da Cimos/MPMG e da própria ATI, que contribuíram com a organização popular para se informar sobre o processo de reparação que se estruturava, além de organizar demandas e reivindicá-las:

O rompimento ele cria uma demanda. Então, você tem a criação da demanda. Então, você tem comunidades que tinham um perfil onde tinha pouca participação popular e construções coletivas nesses espaços... Comunidades rurais, algumas dessas comunidades, falando aqui da região 3, com presença de muitos sitiantes, pessoas que não tinham vínculo afetivo com o território, e outras pessoas moradoras, com vínculo mais histórico, mais estruturado com o território. **Com o rompimento, eles se veem com uma necessidade de organização popular. Então, aquele primeiro trabalho que a CIMOS faz, apesar de ter sido um trabalho feito às pressas, na correria,**

para conseguir organizar comissões, muito no intuito para garantir essa participação mesmo, mesmo que fosse só apenas para gerar informações, **ali você já tem uma primeira demanda, que é uma demanda de as pessoas precisarem se articular, mesmo que comunitariamente. Depois, com a inserção da ATI**, quando se divide esse território em três territórios, em cinco regiões, e tem a necessidade de começar a articular uma comunidade com outra, um território com outro... Comunidades que não tinham, mesmo dentro do mesmo município, que não tinham o menor contato entre si, ou que tinham contato apenas de festas, ou que nunca precisaram se organizar enquanto inter-comunidades, **elas foram forçadas a se organizar, o que criou uma segunda demanda, que é a demanda de como a gente consegue se organizar, como a gente consegue pensar junto a participação de pessoas que até então não tinham esse contato e essa convivência** (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Observa-se, ainda, que há uma via de mão-dupla em relação à organização comunitária. O entrevistado ATI3 observa que, com o passar do tempo, tem havido um aprofundamento e um amadurecimento participativo das pessoas atingidas, que tem originado comissões de atingidos, se desdobrando também em associações comunitárias com características e enfoques diversos. Também é possível notar a criação de articulações sociais mais amplas, com características de movimentos sociais, construídos pelas pessoas atingidas do próprio território – como é o caso do Paraopeba Participa, mais atuante nas regiões 1 e 2, da Rede de Atingidos da Região 3, e do Coletivo Guerreir@s, que reúne pessoas atingidas das regiões 4 e 5. Esse caldeirão de atores populares e institucionais e as trocas e interações daí derivadas criam um contexto ampliado de reflexão e compreensão da importância da organização social e da conscientização política, que amplifica e diversifica as coletividades que são criadas ou transformadas:

Isso vai levando informações para além do processo de reparação, que contribui com esse entendimento necessário de organização popular, que é um processo de formação política também. Então, a reparação, não só a reparação, mas o crime, primeiramente o crime e logo depois o processo de reparação em toda sua complexidade, **ele forçou as pessoas atingidas a entenderem que precisavam se organizar politicamente também. Então, a gente está no momento em que eles estão se organizando e se entendendo enquanto um grupo organizado, popular, político, para poder incidir sobre esses processos, mas também incidir sobre as suas demandas populares** (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Muito do que se observa em relação à organização e mobilização de atores coletivos da população em geral também se aplica, em alguma medida, aos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) da região atingida. Há, de maneira geral, certa semelhança com o processo de constituição de novas associações, a transformação de associações previamente existentes - que amplificam sua atuação de modo a passar a incidir no processo de reparação - e a conformação ou ampliação de redes e de articulações de atores coletivos.

No entanto, também existem elementos distintivos, que dizem respeito principalmente aos PCTs, como: a identidade coletiva desses grupos; os seus direitos e especificidades; os diferentes níveis de reconhecimento pretérito das tradicionalidades existentes; e a luta pelo autorreconhecimento e pela autodeclaração enquanto PCTs. Há, ainda, anseios desenvolvidos em algumas comunidades de buscar maior efetivação, conhecimento e vocalização de seus direitos, envolvendo a discussão e a criação de protocolos de consulta e a elaboração de documentos para buscar a certificação da comunidade enquanto PCT junto aos órgãos públicos competentes.

No caso da região 1, que abrange o município de Brumadinho, verifica-se a existência de associações comunitárias quilombolas com atuação consolidada desde antes do desastre-crime. As quatro comunidades quilombolas mais antigas do município – Marinhos, Ribeirão, Rodrigues e Sapé – já se organizavam em associações próprias, bem como promoviam reuniões, espaços de diálogo e festividades tanto separadamente quanto em conjunto. Destaca-se que, para além de compartilharem a identidade coletiva de PCTs, tais comunidades já haviam sido atingidas anteriormente por outros grandes empreendimentos – trazendo à tona também a identidade coletiva de “pessoas atingidas”, o que pode ser depreendido do relato da entrevistada AT11.

E tem uma outra coisa também ali, porque eles já foram atingidos por outros grandes empreendimentos, as comunidades quilombolas mais antigas principalmente. Então, isso de ser atingido já é uma coisa que vem recorrentemente acontecendo com eles e aí atravessa, claro, o racismo ambiental. Nos quilombos já teve ali Furnas, a linha de transmissão já atravessou os quilombos, os dutos já atravessaram os quilombos, a linha ferroviária, a linha do trem. Então, outros grandes empreendimentos já os atingiram de outras maneiras (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Já na região 2, destaca-se o Coletivo de Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana (PCTRAMA). Antes mesmo da chegada da ATI no território, cerca de doze comunidades dos municípios de Juatuba e de Mateus Leme se reuniram, em julho de 2019. Já havia ali estabelecida uma rede de lideranças da região, ainda que pouco articulada, que se conheciam e que se visitavam de maneira frequente e periódica. Reunidos pela tradicionalidade partilhada e pela convivência pretérita, passaram a discutir e se aprofundar em reflexões sobre os danos, impactos e vivências pelos quais estavam sendo atravessados. O entrevistado PCT1 relata que o desastre-crime interrompeu obrigações e ritos que estavam em curso, afetando até mesmo o tempo de resguardo dos Iaôs de sua Casa.

A entrevistada ATII1 compartilha o relato de uma das lideranças que compõem o Coletivo PCTRAMA e que se percebe enquanto pessoa atingida ao ver o rio com cor de minério. Para além disso, passa a compreender que o dano não estaria restrito ao uso cotidiano que fazia do curso d'água para os seus ritos tradicionais, que envolvem a colheita de ervas medicinais e o uso da água corrente, havendo impactos profundos em seu sagrado, em sua fé e em sua religiosidade – em especial por ser “de Dandalunda, que é um Nkise (...) que é relacionado ao rio” e, ainda, “toda vez (...) que passa pelo rio, ele saúda o rio, porque é quem é o dono da sua cabeça”, fazendo uma associação direta entre o rompimento e o seu atingimento, já que “quando ele passou e viu o rio naquela cor de minério, ele falou: ‘nossa, fui atingido’” (Entrevistada ATII1). O entrevistado PCT1 também faz uma fala nesse mesmo sentido, em que relaciona os danos causados à água e a outros diversos elementos da natureza a interferências diretas aos seus modos de vida e dos membros de sua comunidade.

(...) todo mundo precisa de água para poder... pelo menos do candomblé, eu falo do ponto de vista do candomblé, ritos iniciáticos, uma série de ritos, de purificação, de agradecimento. Então, primeiro, onde interferiu? A impossibilidade de você ter o contato, sobretudo, com o rio e tudo que o rio traz, as matas, a mata ciliar, as folhas, as ervas. Sem erva não tem Orixás. Isso é verdade, não é apenas um clichê. Sem folha não há Orixá. Sem água também não há. Sem terra. Então, isso interferiu no modo de vida, na medida em que nos impediu de estarmos ali, com aquela grande matriz territorial, aquele grande lugar, um território por excelência (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

É interessante constatar como o processo de escolha do nome do Coletivo PCTRAMA relatado abaixo pelo entrevistado PCT1 traz uma série de discussões relevantes sobre aspectos essenciais de reconhecimento e internalização da tradicionalidade e dos objetivos de atuação compartilhados pelo grupo. Também é possível vislumbrar a horizontalidade na tomada de decisão e o espaço existente para o diálogo e a deliberação entre as diferentes comunidades reunidas, inclusive nos casos em que existia alguma divergência. Outro aspecto observado diz respeito à invisibilidade e à luta pelo reconhecimento da tradicionalidade dos povos de religião de matriz africana, sendo enfatizados diversos aspectos que, apesar de previstos em leis e convenções internacionais, ainda carecem do devido reconhecimento da sociedade e das instituições públicas e privadas. Além disso, aponta-se para a importância da conscientização política como meio para promover a mobilização e a convergência das comunidades em torno de pautas comuns de reivindicação e de luta social que, como também relatado, geram frutos tanto de reconhecimento externo quanto de empoderamento dos membros do grupo.

O nome PCTRAMA (...), tínhamos um grupo que era muito contrário à ideia de ter a palavra religioso no nome. Porque eram Povos e Comunidades Tradicionais de matriz africana. A gente não queria colocar o religioso, porque o que mais a gente ouvia, e isso não é só um caso lá de Juatuba, não. O que mais a gente ouvia era isso. Isso faz parte da invisibilidade, de não reconhecer como um povo tradicional e dizer assim, dando um exemplo, “eu também sou da igreja, eu sou religioso, eu também quero”. Então, para mim, descaracterizava, porque nós não somos um movimento religioso, nós somos um movimento, somos povos tradicionais, e somos um movimento político, de pautas políticas, de uma política voltada para isso. (...) Não é que não tenha a ver, entende? Era que politicamente talvez não fosse bom, estrategicamente. Porque era isso que a gente ouvia dizer, "ah, eu também sou da igreja tal, tal, eu também quero, vocês estão querendo o quê?" Tipo assim, sabe? E não é isso, o modo de vida tradicional é diferente, a relação é específica com o território, com o rio, com... E é sobre isso que estamos falando (...). Então, foi bacana essa nossa construção, evoluir, ouvir os companheiros e as companheiras que diziam que era importante ter a palavra religioso, contrariamente, aí no polo oposto, "não, nós temos que reafirmar isso". (...) aceitamos e utilizamos realmente, fica muito bom, nós somos uma trama. E esse nome, PCTRAMA, depois eu vi que estava sendo usado em toda a bacia, assim, por muitos outros, como se fosse uma categoria de povos tradicionais, assim, né? (...) eu acho legal, houve uma apropriação do nome PCTRAMA como se fosse uma categoria agora de povos, mas aí... de povos que tramam e que lutam por seus direitos. (...) Eu estou falando isso tudo para dizer que... houve um empoderamento, que ele foi... coletivo, e nós começamos assim. Partindo de experiências pessoais de cada um, mas... PCTRAMA foi se tornando uma coisa... tendo uma identidade própria (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

As reflexões que se desdobram a partir do rompimento e das discussões desse primeiro grupo conduziram à conscientização e ao empoderamento coletivo por meio da identificação e mobilização de legislações, ferramentas e práticas que contribuem para uma conscientização coletiva e para a identificação e mobilização, que fortalecem o grupo para lutar pela reparação dos danos sofridos. O principal instrumento adotado como referência foi a Convenção nº 169 da OIT, tendo como principais focos de discussão o direito ao autorreconhecimento e à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) – havendo uma mobilização coletiva para a construção de um protocolo de consulta conjunto dos povos de terreiro que se organizaram no Coletivo PCTRAMA. O Coletivo passou das 12 comunidades que o compunham inicialmente para mais de 45, que participaram das discussões e assinaram o protocolo de consulta criado, o que demonstra a potência associativa e a capacidade de articulação e incorporação de comunidades às pautas mobilizadas.

Para além disso, o entrevistado PCT1 também destaca a atuação complementar e de parceria adotada pela ATI nesse momento, respeitando a organização própria, o saber tradicional e a autodeterminação das comunidades envolvidas. Observa-se em seu relato uma grande preocupação em relação à lógica de grupo nesse processo, com valorização da construção conjunta e do acesso ao conhecimento e à informação pelas comunidades envolvidas.

(...) **nós construímos um protocolo de consulta.** Nós, mesmo durante a pandemia, trabalhamos muito, foi uma pauta muito bem trabalhada, eu acho que deu unidade ao grupo e um ponto de partida para outras pautas. (...) eu e um Ogã da minha casa, (...) a gente conhecia a pauta, e tentou desenvolver isso dentro da própria casa, explicar o que é, viver. Muitos não entendiam, mas (...) uma das etapas, eu acho, para os povos, para todo tipo de... de direito popular, é o conhecimento, é a informação. Então, as pessoas não sabem do direito que tem, e não sabem até onde pode chegar. E aí, qualquer um pode levar, pode fazer o que quiser. Então, esse processo foi interno. **Eu acho que é até para entender que não é só um documento vazio, falando de... não é de autoidentificação, é de autodeterminação. Identificação, mas não é um documento identitário apenas, "ah, eu sou isso, tem que me respeitar", é uma ferramenta política, "você têm que me respeitar, porque tem leis para isso, porque existem canais que me dão esse direito", então esse empoderamento foi coletivo, eu acho, no nosso caso, mas ele também foi de cada comunidade, porque senão não seria possível.**

(...)

Então, quando a assessoria chegou, a gente já tinha essa pauta. Falou, "não, mas não vamos querer outra, nós queremos isso". E foi bacana, porque eles entraram com a gente, né? E aprenderam muito. Não foi um negócio, a assessoria vai ensinar vocês. Eu acho que... Houve uma partilha e em alguns pontos eu acho que nós tínhamos mais informações para dar e para defender porque que seria assim. Em outros não, assessoria. Então eu acho que foi muito boa, muito bom esse contato. A gente quer muito bem, quer muito a assessoria porque nós crescemos, sem dúvida, nós ganhamos potência, junto aos outros municípios da região. Crescemos, crescemos juntos. E foi isso. Então já havia... **Ah, poderia ser outra pauta? Poderia, mas a gente achou que essa... talvez ela fosse... ela tem um quê de identitário, de empoderamento, entendeu? De dizer... você tem direito. Então ela é muito didática, do meu ponto de vista, de dizer, olha... é isso... Ela fala de território e territorialidade, se a gente for bem atento. Então, é tudo que a gente estava vivendo, de identidade, de respeito, foi um território atingido.** Então, a linguagem da própria Convenção e depois o decreto 6.040, quando fala da sustentabilidade dos povos. Isso eu acho que eram palavras que a gente precisava ouvir naquele momento, entende? (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

O assessoramento das ATIs vai além do mapeamento e da contribuição na estruturação associativa, propiciando acesso a elementos simbólicos, materiais e técnicos para auxiliar as comunidades na reflexão, por meio de espaços dialógicos, sobre as suas origens, características e contextos. A atuação da ATI também se deu de maneira mais direta em outros contextos em que isso foi demandado, contribuindo para promover o reconhecimento de características de tradicionalidades de comunidades que inicialmente não se reconheciam enquanto PCTs, sob a perspectiva da educação em direitos – essencial em um contexto de marginalização e invisibilização dessas coletividades. Nesse sentido, o trabalho realizado pelas ATIs acaba contribuindo para que as comunidades promovam o seu autorreconhecimento e, também, busquem o seu reconhecimento institucional, que envolve desde a construção de estatuto para estruturação de associação própria até a entrada com o processo de certificação, no caso de comunidades quilombolas, pela Fundação Cultural Palmares (FCP), conforme relatado pela entrevistada AT11.

Agora, o Sanhudo, esse grupo de comissão, é muito recente. Primeiro porque o processo de certificação do Sanhudo se deu com uma contribuição da assessoria. Eles não se entendiam enquanto comunidade quilombola. Então, foi em 2021, a gente fez uma visita lá no Tejuco, que é onde fica o Sanhudo. E a gente começou no processo de assessoramento, já enquanto pessoas atingidas, a gente começou a identificar vários aspectos enquanto comunidade tradicional quilombola. E aí nessa aproximação e aprofundamento, a gente foi visualizando que possivelmente eles eram quilombos, fomos fazendo esse diálogo com eles, tanto que a gente contribuiu na escrita até mesmo, né, do documento, para levar para a Fundação Palmares, para eles serem certificados. Então, o grupo de comissão, a gente contribuiu até mesmo na reformulação do estatuto deles. Eles estão agora para fazer o estatuto da Associação Quilombola, né, do Sanhudo. Então, a gente contribuiu muito ali no processo organizativo mesmo, até mesmo da comunidade e de se auto-identificar, de se autorreconhecer enquanto quilombo. Assim como também a comunidade ribeirinha da rua Amianto, eles sempre se identificaram enquanto ribeirinhos, existe o grupo lá, mas eles não tinham conhecimento de que ribeirinhos são comunidades tradicionais. Então a gente fortaleceu esse processo de identificação de ribeirinhos enquanto comunidade tradicional segundo o decreto [federal] 8.750/2016. Então a gente deu um fortalecimento ali na luta (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Caso semelhante ocorreu também na região 3, a partir da atuação da ATI Nacab. O entrevistado PCT2 aponta que a comissão de atingidos de sua comunidade foi criada a partir do mapeamento e atuação da Cimos/MPMG. No entanto, o reconhecimento das tradicionalidades ali existentes só veio depois, a partir do diálogo interno na comunidade e com uma atuação contínua, frequente e próxima dos técnicos da ATI que contribuem com a discussão de legislações e outros aspectos relevantes. Esse processo fica evidente em seu relato:

esse reconhecimento como PCT, ele veio bem depois, porque era uma comunidade que a comunidade não se reconhecia pelo fato. E aí, posteriormente a isso, no final de, meados de 2021 pra frente, a gente começa a debater em algumas reuniões, "a gente tem algumas tradicionalidades e isso não está sendo debatido no processo ainda". A gente traz o NACAB pra dentro, começa a debater com o NACAB, "o que a gente pode ter, qual é a potencialidade, até onde a gente pode ir, que a gente precisa também entender o processo, a gente sabe que tem algumas leis", começa a entender um pouco disso. Então a partir dali a gente vem nesse processo (Entrevistado PCT2).

No caso do entrevistado PCT2, sua comunidade se insere tanto em fóruns específicos de comissões de atingidos de PCTs quanto em outros espaços mais amplos, em que estão presentes representantes de comunidades da população em geral, bem como em movimentos sociais mais abrangentes, como a Rede de Atingidos da Região 3 – demonstrando o interesse e a inserção da comunidade na discussão de pautas diversas e na interlocução com diferentes grupos de pessoas atingidas. Para além disso, aponta para benefícios diretos e indiretos da organização da comunidade, com avanços no que se refere a diversos aspectos, como na produção, na elaboração de reivindicações, na conscientização política e, até mesmo, na conquista de um representante da comunidade na Câmara de Vereadores – demonstrando que

a organização inicialmente voltada ao processo de reparação se expande para outras frentes, áreas e espaços da vida.

A gente conseguiu nos organizar muito bem nesse processo, que dentre outros processos, a gente consegue ter uma atuação melhor aqui na comunidade. Vamos começar pela produção. A partir do momento que nós começamos a nos organizar melhor, foi uma organização pela reparação, nós conseguimos nos organizar para produzir. Conseguimos produzir mais com um custo mais baixo. A partir do momento que nós conseguimos nos organizar melhor, conseguimos demandar um pouco mais de ações da administração e do poder público. A partir do momento que nós conseguimos nos organizar melhor, conseguimos entender que a comunidade precisava de alguém para representar ela. E que não adiantava a gente ficar buscando pessoas de fora que pessoas de fora não ia preocupar com a nossa comunidade. E a partir dali nós conseguimos eleger um vereador com votação expressiva na comunidade. Nenhum outro candidato em nenhuma outra eleição tinha tido uma votação nem percentual parecida com esse. De, vamos falar, mais de 75% da comunidade. Então, conseguimos sim demandar muito mais. Então, essa união não é uma união só da reparação, é uma união na produção, uma união na política, por entender que se estivermos unidos, somos mais fortes. Então veio pra fortalecer muito. Como eu falo, de todo o problema que a gente teve, de tudo que a gente tem, de todo o desgaste que a gente tem, esse processo, nessa situação, veio pra fortalecer e muito as nossas comunidades (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

Em síntese, é possível constatar que o desastre-crime, bem como o processo de reparação dele decorrente, gera modificações consideráveis na teia associativista da região atingida. É possível perceber que a miríade de atores existentes se entremeia para gerar mudanças e transformações em diferentes níveis. A diversidade de casos demonstra que não há uma resposta única e que se aplica, em maior ou menor medida, tanto em relação à população em geral quanto em relação aos PCTs. Em alguns casos, associações pré-existentes se transformaram para passarem a incidir também no processo de reparação; em outros, pessoas atingidas se reuniram quase que de maneira espontânea, reconhecendo os danos sofridos, para se auto-organizarem; em outros, houve a atuação direta de atores institucionais, como por exemplo da Cimos/MPMG ou das ATIs, para mapear, mobilizar e contribuir para a estruturação de comissões de atingidos; houve também atores coletivos de atuação nacional que passaram a atuar localmente na região atingida, tendo como exemplos o MAB e o MAM; e, ainda, houve casos em que articulações mais amplas foram formadas pela reunião de diversos coletivos de pessoas atingidas, conformando associações com características de movimentos sociais, como é o caso do Paraopeba Participa, da Rede de Atingidos da Região 3, do Coletivo Guerreir@s e do Coletivo PCTRAMA.

É interessante notar que o processo de reparação impeliu as comunidades a se reunirem para discutir os danos específicos sofridos e para se organizarem para lutar e reivindicar a reparação deles. Ou seja, entende-se que o desastre-crime foi um fato crítico, que impulsionou

a criação de uma identidade coletiva de “pessoas e comunidades atingidas” que, em muitos casos, mobilizaram-se em coletivos, comissões de atingidos, movimentos sociais e organizações. No caso dos PCTs, aponta-se que tal mobilização foi motivada pelo reconhecimento de pautas específicas que se relacionam à sua identidade coletiva, direitos e especificidades, que incluem em alguns casos a discussão e a elaboração de protocolos de consulta e a construção de documentos para pleitear a certificação enquanto PCT junto aos órgãos competentes do Poder Público.

Nesta seção foi possível explicitar a existência de uma rede associativista complexa, abrangente, ampla e plural, que inclui a criação, a transformação e a atuação local de coletivos, comissões de atingidos e movimentos sociais de diferentes tamanhos, formatos e origens, que se desdobrou da ocorrência do desastre-crime. Ainda que a análise aqui desenvolvida não tenha sido exaustiva, o que fugiria do escopo deste trabalho, resta demonstrado que o rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho gerou modificações profundas na vida das pessoas que foram atingidas e, conseqüentemente, deu origem a uma forte mobilização e organização social. Diante disso, faz-se necessário compreender se, e como, essa efervescência associativa se inseriu de fato na definição e na execução das medidas de reparação estabelecidas, em especial no Acordo Judicial firmado entre o Poder Público e a Vale S.A.

4.4 O conteúdo do Acordo Judicial de reparação

O Acordo Judicial foi firmado em 4 de fevereiro de 2021, entre o Governo de Minas Gerais, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) – em conjunto denominados de Compromitentes – e a Vale S.A. – denominada Compromissária -, com mediação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Cejusc-TJMG). Com o valor nominal de R\$ 37,68 bilhões, o Acordo tem como objeto a reparação dos danos difusos e coletivos do rompimento, por meio da definição das obrigações de fazer e pagar da empresa poluidora-pagadora, que visem à “reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados em decorrência do Rompimento, e seus desdobramentos, conforme a solução e adequação técnicas definidas para cada situação, nos moldes estabelecidos” (Minas Gerais, 2021, p. 4).

A delimitação dos valores e das áreas temáticas deste Acordo foi estabelecida em seus anexos, que indicam os temas, as finalidades e formas de execução dos projetos e programas, incluindo a expressa indicação de eventual possibilidade de participação popular em cada um deles. Alguns anexos foram definidos enquanto uma “obrigação de fazer” da Vale S.A., com

programas e projetos sendo diretamente executados pela empresa poluidora-pagadora, que recebe quitação da obrigação mediante comprovação das entregas, que devem ser atestadas por auditoria externa independente contratada no âmbito do próprio Acordo Judicial. Já outros anexos constituem “obrigação de pagar”, de modo que a empresa deposita valores acordados para que o Poder Público execute ou coordene a implementação de programas e projetos pré-definidos no documento, sendo comprovada a quitação da obrigação mediante ateste do pagamento em conta judicial.

Dentre as medidas previstas no Acordo, estão: ações de reparação socioeconômica (R\$ 11,4 bilhões); ações de reparação socioambiental (R\$ 8,6 bilhões); e ações de mobilidade (R\$ 4,95 bilhões) e de fortalecimento do serviço público (R\$ 3,65 bilhões) previstas para todo o estado de Minas Gerais, sendo estas, especificamente, não restritas aos 26 municípios diretamente atingidos pelos danos e impactos do desastre-crime. São previstos, ainda, valores destinados à contratação de estruturas de apoio à execução do Acordo Judicial - como as auditorias e as ATIs -, e montantes contabilizados relativos a compromissos previamente assumidos, projetos especiais e gastos emergenciais já realizados (cerca de R\$ 9 bilhões, no total). Todos os valores indicados são nominais, tendo sido atualizados e corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) desde o trânsito em julgado do Acordo. Para compreender em mais detalhes o conteúdo e as previsões dos anexos, medidas e ações, os valores nominais específicos destinados, bem como os atores envolvidos na execução de cada um deles, sugere-se consultar o Anexo 1 deste trabalho – em que foi construído um quadro completo abarcando estas informações.

O Acordo Judicial de reparação, doravante AJR, sofreu uma série de críticas desde o início de seu processo de mediação, em especial provenientes de movimentos sociais e de comissões de atingidos, que alegam a ausência ou a insuficiência de escuta e de participação social para a sua elaboração. Esta perspectiva está refletida nos relatos trazidos por pessoas atingidas e por técnicos das ATIs que foram entrevistados para este trabalho, conforme apresentado abaixo.

A participação social se deu do lado de fora da porta. As pessoas atingidas, em todo o processo do Acordo Judicial **fizeram manifestações, atos nas portas dos locais onde estavam sendo debatidos, mas dentro, sendo uma participação ativa e de fato social, não se deu** (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Não teve a participação, né? A participação dos atingidos não ocorreu. Eles foram informados do Acordo, do conteúdo do Acordo, **eles não tiveram a possibilidade de participar da discussão e da tomada de decisão como um todo** (Entrevistado AT12, grifo nosso).

Não se deu, né? Ela... foi um Acordo, como os atingidos mesmo costumam dizer, um acordo feito de portas fechadas, entre a compromissária e os Compromitentes, com nenhuma participação popular, que foi, inclusive, motivo de questionamento por conta das pessoas atingidas e manifestação pública por elas também em relação a essa não participação. Continua sendo, inclusive, questionado essa questão. Acho que o maior questionamento das pessoas atingidas foi a não participação popular na tomada de decisão, diretrizes e termos desse acordo. Então, ele é entendido pelas comunidades atingidas, pelos grupos atingidos, enquanto um acordo entre a compromissária e os Compromitentes sem participação popular (Entrevistado AT13, grifo nosso).

Olha, o Acordo foi totalmente paraquedas, né? Veio, não houve participação alguma aí com os atingidos (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Os movimentos sociais, comissões de atingidos e coletivos realizaram diversas tentativas de incidir no processo de negociação. No entanto, a negociação do AJR foi colocada em segredo de justiça, a partir de decisão do TJMG em novembro de 2020. Após pressão popular, ainda nesse mesmo mês, as Instituições de Justiça e o Governo de Minas Gerais realizaram uma apresentação pública de algumas das premissas, diretrizes e principais eixos que estavam sendo negociados, abrindo espaço para a fala de 16 pessoas atingidas – que apresentaram insatisfação com a condução do processo de negociação, exigiram participação efetiva nas discussões e acesso às informações com transparência. De maneira conjunta, o Governo de Minas Gerais e as Instituições de Justiça solicitaram a derrubada do segredo de justiça no processo de mediação em curso. O TJMG acatou o pedido, mas parcialmente, tendo em vista que manteve a confidencialidade do processo por força da lei de mediação – o que, na prática, seguiu inviabilizando o acesso das pessoas atingidas aos termos do AJR que estavam sendo negociados.

Ao longo das semanas e meses seguintes foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, para escuta às pessoas atingidas, além de ter sido construído e assinado por mais de cem comissões e comunidades atingidas o “Manifesto pela participação das pessoas atingidas na discussão do acordo judicial entre Vale S.A., Estado de MG e Instituições de Justiça”, que foi posteriormente incluído nos autos do processo. Apesar de tais tentativas, as pessoas atingidas, os movimentos sociais, as comissões de atingidos e as associações não puderam incidir direta e ativamente nos termos do documento em discussão (Portal Instituto Guaicuy, 2024).

Os atores institucionais entrevistados reconhecem a lacuna de participação direta das pessoas atingidas na mesa de negociação do AJR. Dentre os motivos, apontam as entrevistadas

GOV e DP, em resumo: as restrições da lei de mediação¹⁶, que impõem a confidencialidade no processo; a dificuldade de identificar e legitimar representantes das pessoas atingidas, tendo em vista a característica de danos difusos e coletivos, com impactos em centenas de milhares de pessoas distribuídas de maneira dispersa pelo território; e o entendimento de que as instituições do Poder Público envolvidas na mediação eram legítimas para discutir as medidas e ações de reparação dos danos difusos e coletivos que foram causados, sobretudo por guardarem relação com as Ações Cíveis Públicas por eles impetradas.

A entrevistada GOV realiza uma breve retomada histórica, na qual indica uma atuação perene do Poder Público na região atingida após o rompimento, em especial na realização de medidas emergenciais, além de diversas audiências judiciais que contaram com a participação de pessoas atingidas – o que possibilitou não apenas o contato direto com essas pessoas, mas também uma vivência direta com os impactos causados pelo desastre-crime pelos servidores públicos envolvidos. Apesar de serem momentos com menor e maior grau de estruturação e registro, afirma que os apontamentos, falas, diálogos e vivências serviram de insumo para a definição das ações e medidas do AJR. Em síntese, afirma que houve permeabilidade das instituições do Poder Público – que reconhece como legítimas para tomar decisões sobre as ações e medidas para reparar os danos difusos e coletivos que foram causados - às considerações, apontamentos e reivindicações das pessoas atingidas, mas reconhece a lacuna de participação social na mesa de negociação, o que resultou em uma incidência popular apenas indireta sobre o texto final do documento.

Então, a construção do Acordo propriamente dita, ela se intensifica cerca de um ano após o rompimento. Então, nesse período, vamos colocar assim, de 2019 até início de 2020, ainda não se tinha muita clareza do que seria esse Acordo, qual seria o contorno dele, o formato disso, mas durante esse período, houve um processo intenso de escuta das instituições, mas não foi nada metodologicamente estruturado, mas pela própria natureza do desastre e o aprofundamento das demandas na região, você tinha várias instituições do poder público, tanto do Poder Executivo quanto das Instituições de Justiça, atuando no território. Então isso foi considerado *a priori* uma primeira interação direta com a população, com as prefeituras e com outros atores, que permitiu uma compreensão das demandas, das necessidades, que obviamente não configura um processo participativo estruturado, mas se tinha clareza dos principais problemas e desafios que estavam sendo enfrentados ali. Por parte das Instituições de Justiça, houve um processo intenso, aí sim, de mobilização para a escolha das ATIs, para definição disso. E durante a própria tramitação do processo judicial, porque tudo isso culmina no Acordo depois. O Acordo não surge do dia para a noite como uma proposta que é colocada na mesa e rapidamente é assinada. O Acordo tem processos prévios. E antes das negociações propriamente ditas do Acordo, existiam sessões, creio que mensais, com o Juiz do caso, em que se tinha a garantia de participação também

¹⁶ A Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), prevê que: Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.

das pessoas atingidas, num primeiro momento só das pessoas atingidas e das Instituições de Justiça e do Governo do Estado, mas no segundo momento também das ATIs. E a gente tinha reuniões mensais com o Juiz do caso, a Vale participava, e várias determinações eram feitas ali, vários despachos eram feitos pelo juiz para cumprimento por parte dos envolvidos. **Então ali também você tinha um processo de escuta, talvez um pouco mais estruturado e um pouco mais qualificado do que era demanda.** E eu acho que é importante dizer que **tudo isso serve de insumo para a construção do Acordo. Contudo, na escrita da redação do Acordo e nessa construção mesmo do texto do Acordo, existiram limitações pela própria lógica do processo,** em que você tinha ali uma negociação mediada pelo Tribunal de Justiça, que ficou muito restrita às próprias instituições signatárias ali do Acordo (...). Então, **nesse momento, ainda que existisse uma interlocução muito intensa com movimentos sociais, com as ATIs, com algumas associações de Brumadinho, (...) existia uma certa permeabilidade às impressões e questões que essas pessoas traziam e as instituições, essas organizações... existia uma permeabilidade, mas não houve um assento para elas e uma participação na negociação,** porque de fato entendido como um Acordo que quitaria danos coletivos, **entendeu-se que ali as instituições responsáveis pelas decisões seriam aquelas que estavam assentadas à mesa** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Já a entrevistada DP indica que não há uma qualificação jurídica específica do que seria a participação social. Nesse sentido, a entrevistada pondera que foi promovida a escuta das manifestações das pessoas atingidas, a partir de uma série de visitas realizadas por técnicos das Instituições de Justiça nos territórios, que teriam atuado na identificação e na organização de comunidades atingidas pelo desastre-crime. Ela destaca, ainda, as dificuldades trazidas pela pandemia para a permanência das atividades de campo, que foram mantidas por meio de reuniões virtuais, mas que não surtiam o mesmo efeito, por uma percepção de distanciamento causada por esse formato.

Em relação ao processo de negociação dos termos do AJR, a entrevistada DP aponta que a Lei de Mediação trouxe restrições à possibilidade de compartilhamento dos documentos em discussão com as comunidades atingidas, a despeito de possibilitar que a Vale S.A., incluindo os seus funcionários, tivesse amplo acesso às informações – compreendendo que há necessidade de aprimoramento da legislação. Apesar de reconhecer a lacuna de participação social na mesa de negociação, a entrevistada entende que houve ações, medidas e previsões no texto final do AJR que foram modificadas, alteradas ou condicionadas a partir de interações entre os representantes do Poder Público e as pessoas atingidas, tanto nas visitas técnicas e nos diálogos realizados no território, quanto pela constante mobilização das pessoas atingidas, associações e movimentos sociais exercendo pressão popular na porta do Tribunal de Justiça e em outras diversas frentes, que lutaram para que pudessem participar, incidir e ter as suas reivindicações atendidas.

A entrevistada DP atribui à internalização de documentos construídos pelas ATIs a partir dos diálogos promovidos junto às pessoas atingidas, aos espaços em que o Poder Público

pôde dialogar e realizar a escuta às comunidades e à constante e perene mobilização popular, inclusive na porta das audiências do processo de negociação, a incorporação de algumas demandas no texto do AJR. Uma das principais pautas reivindicadas, para além da participação efetiva na definição dos termos do AJR, foi a continuidade e o aprimoramento do Pagamento Emergencial – tendo sido renomeado de “Programa Direito à Renda” ou de “Auxílio Econômico Provisório” nas discussões realizadas pelas diversas comissões de atingidos, com o apoio das ATIs, bem como pelo MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens, 2020a; Movimento dos Atingidos por Barragens, 2020b; Portal Instituto Guaicuy, 2020). Nesse sentido, indica que uma das principais conquistas populares foi a inclusão do montante de R\$ 4,4 bilhões para a solução definitiva do Pagamento Emergencial, até então custeado pela Vale S.A. por força de decisão judicial, que foi consubstanciado no Programa de Transferência de Renda - PTR (Anexo I.2).

Outra medida incorporada no texto final do AJR decorrente da mobilização popular e da demanda por participação social foi a previsão de um espaço de participação social em seu Anexo I.1 – Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas, que garante a incidência das pessoas atingidas em todo o ciclo de projetos a serem desenvolvidos, bem como em relação às linhas de crédito e microcrédito a serem ofertadas – totalizando R\$ 3 bilhões em recursos. Por fim, o AJR também previu um processo consultivo para os Anexos I.3 e I.4, que contempla R\$ 4 bilhões no total para a realização de projetos de reparação socioeconômica em Brumadinho e nos demais 25 municípios atingidos. As questões supracitadas são apresentadas em mais detalhes no relato da entrevistada DP.

Não existe no direito uma qualificação do que é participação, participação social. Muitas vezes a gente parte de uma construção de contraditório, de todas as partes poderem se manifestar no processo e as manifestações serem consideradas. Eu acho que por essa premissa, é impossível dizer que não houve nenhuma participação. Porque, de fato, as instituições ficaram muito voltadas à construção de trabalhos nos territórios. Talvez isso tenha sido um pouco menos perceptível por causa da pandemia, em alguns momentos. **Então, se em 2019, começo de 2020, não tinha uma semana que a gente não estivesse em pelo menos dois ou três territórios, quando chega a pandemia, a gente ainda fica presente, mas virtual, e isso não sacia mais o desejo das pessoas.** Elas não conseguem encontrar o mesmo encaixe. (...) **E eles [as ATIs] produziram efetivamente espaços em que a gente dialogou com as pessoas e produziram documentos que foram usados e discutidos na mesa de negociação, foram internalizados. Eu acho que existe até um impacto dentro do próprio texto de coisas que as Assessorias [Técnicas Independentes] trouxeram e acho que dois espaços são bem nítidos. O Programa de Transferência de Renda, que acho que foi a coisa mais discutida dentro e fora da mesa. O I.1 eu acho que foi uma ideia institucional das instituições de justiça. Não partiu deles. (...) Depois que isso foi colocado como existente, virou uma pauta popular e necessária. (...) Mas eu acho que a necessidade da consulta pública geral, né, vem daquele momento da presença constante das pessoas atingidas, das assessorias e dos movimentos, na porta do espaço de negociação. (...) Então eu acho que simplesmente dizer, como alguns dizem, que não houve participação, a**

pequena conquista dos mecanismos e das pessoas atingidas... E é isso, o processo fica parecendo muito bom e as pessoas que estão institucionalmente envolvidas parecem muito maravilhosas e engajadas. Porque a gente, já que não teve participação, isso tudo saiu da gente, a gente se apropriou, a gente fez porque a gente quis, do nosso esforço, do nosso entendimento. (...) Eu acho que todo mundo precisa refinar um pouco essa leitura. Então, houve participação, não só participação formal, mas como participação material que trouxe impacto ao texto.

(...)

Então, simplesmente estar sentado na mesa também não contribui. Agora, **eu acho muito legítimo dizer que não houve participação no sentido de que se criou uma interpretação do que é a confidencialidade da lei de mediação**, em que todos os atores da empresa, que a empresa quisesse, estavam muito envolvidos nas discussões, mas as pessoas atingidas não necessariamente. Embora como servidores públicos, e eu sempre tive isso, a gente tem a obrigação de falar o que está acontecendo, eu não podia compartilhar um documento, mas a empresa para os seus funcionários poderia compartilhar o documento, para quem eles achassem essencial. **Então existe uma desigualdade gigantesca na forma de incidência. E eu acho que esse mecanismo tem que ser aprimorado. Eu só acho que é um falseamento da verdade e uma desconstrução da própria participação das pessoas dizer que não teve participação, sabe? Que enfraquece todos os mecanismos** (Entrevistada DP, grifo nosso).

Apresenta-se no Quadro 3 abaixo, de maneira mais detalhada, o conteúdo de cada um dos anexos do AJR em que são previstas possibilidades de incidência ou participação social, bem como os atores envolvidos em sua execução. Reitera-se que, neste trabalho, o foco das análises será nas etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica dos Anexos I.3 e I.4 do AJR – que resultaram na criação da Consulta Popular para a população em geral e, posteriormente, na Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais, como se verá mais adiante.

Quadro 3: Síntese das previsões participativas - AJR

Anexo	Conteúdo	Atores envolvidos	Possibilidades de incidência ou participação social no Acordo Judicial
I.1 - Programa de Demandas das Comunidades Atingidas	R\$ 3 bilhões destinados ao custeio e operacionalização do Programa de Demandas das Comunidades Atingidas, sendo R\$ 1 bilhão reservado a projetos de crédito e microcrédito para as pessoas atingidas. Obrigação de pagar da Vale.	. Vale S.A.: depósito dos valores - obrigação de pagar. . Instituições de Justiça (MPF, MPMG e DPMG): definição da forma de gestão dos recursos e coordenação, seleção de entidade gestora. . Comunidades atingidas: participação na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos, bem como na construção da metodologia participativa. . Assessorias Técnicas Independentes (ATIs): apoio às	. Item 3.3: "[a]s pessoas atingidas terão participação informada assegurada na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação dos planos, programas, projetos e ações relacionados (...)". . Item 5.1: "[o] detalhamento, monitoramento e fiscalização dos Projetos indicados no

		<p>comunidades na definição de projetos de interesse.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Entidade gestora (selecionada em 2024) - Cáritas Brasileira: implementação e gestão fiduciária. . Auditoria Financeira - a contratar: análise de execução financeira, implantação e entregas previstas. 	<p>Anexo I.1, obrigação de pagar da Vale, serão realizados mediante participação das comunidades atingidas em cada território, as quais definirão os projetos de seu interesse, com apoio das Assessorias Técnicas Independentes. (...)"</p>
I.2 - Programa de Transferência de Renda	<p>R\$ 4,4 bilhões destinados ao custeio e operacionalização do Programa de Transferência de Renda (PTR) - solução definitiva do Pagamento Emergencial (Vale). Obrigação de pagar da Vale.</p> <p>Transferências mensais de recursos às pessoas atingidas, variando de 1 a até 1/8 de salário-mínimo, conforme critérios adotados - idade e território.</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Vale S.A.: continuidade do Pagamento Emergencial por três meses após a assinatura do Acordo Judicial (prorrogável por mais 3 meses); depósito dos valores - obrigação de pagar. . Instituições de Justiça (MPF, MPMG e DPMG): detalhamento, monitoramento e fiscalização; seleção de entidade gestora. . Comunidades atingidas: receptoras/beneficiárias; participação na escuta sobre a definição de critérios (166 reuniões de escuta realizadas pelas ATIs). . Entidade gestora: operacionalização do cadastramento de pessoas e pagamento dos valores. . Auditoria Financeira - a contratar: análise de execução financeira, implantação e entregas previstas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Sem previsão de incidência popular direta, nos termos do AJR. . Ainda assim, foram promovidas pelas ATIs, por determinação das IJs, cerca de 166 reuniões de escuta às comunidades atingidas, durante o ano de 2021, para que vocalizassem contribuições à definição dos critérios a serem adotados para a execução do PTR.
I.3 e I.4 - Projetos de Reparação Socioeconômica da Bacia do Paraopeba	<p>R\$ 4 bilhões (sendo R\$ 1,5 bilhão para Brumadinho e R\$ 2,5 bilhões para os demais 25 municípios atingidos). Execução de projetos de reparação socioeconômica, que devem ter propósito de fortalecimento do serviço público e promover a reparação dos efeitos do rompimento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Vale S.A.: detalhamento dos projetos; implementação, direta ou mediante contratação de empresa ou instituição com habilitação e capacidade técnica para tanto. . Compromitentes: receber propostas de projetos das comunidades atingidas e prefeituras; realizar procedimento de consulta para fins de priorização junto às pessoas atingidas; selecionar os projetos a serem detalhados e implementados; aprovação do detalhamento; fiscalização. . Comunidades atingidas: elaboração e submissão de propostas de projetos em até 90 dias após a assinatura do Acordo 	<ul style="list-style-type: none"> . Item 3.4: "[a]s pessoas atingidas atuarão na priorização e acompanhamento de projetos (...)" . Item 5.3.1: "[o]s Compromitentes, de forma colegiada, realizarão procedimento de consulta para fins de priorização junto às pessoas atingidas (...). A decisão final quanto aos projetos a serem implementados caberá aos Compromitentes". . Item 5.5.4: "(...) nos processos de escuta

	Obrigação de fazer da Vale.	Judicial; monitoramento e acompanhamento dos projetos. . Prefeituras: apresentação de propostas projetos em até 90 dias após a assinatura do Acordo Judicial; . Auditoria Socioeconômica: avaliação dos detalhamentos dos projetos; acompanhamento de todos os programas, projetos e atividades; apoio aos Compromitentes na fiscalização; verificação da adequação da implementação; emissão de relatórios sobre a implementação dos projetos e seu acompanhamento; certificação das metas e objetivos do escopo.	previstos no item 5.3.1, a população atingida, diretamente ou por entidades representativas, e os municípios elencados no Anexo I.3, poderão submeter outros projetos para deliberação dos Compromitentes, (...) no prazo de 90 dias (...). . Item 5.6: "[o] monitoramento e acompanhamento dos projetos serão realizados pelas pessoas atingidas".
--	-----------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria com dados do AJR (Minas Gerais, 2021) e do Portal Pró-Brumadinho (probrumadinho.mg.gov.br).

Ainda que o AJR tenha incorporado tais previsões participativas, o documento continuou sendo alvo de críticas por pessoas atingidas, movimentos sociais, comissões de atingidos e associações. Nesse sentido, foi protocolada uma Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) alguns dias após a celebração do acordo, com apoio de movimentos sociais como o MAB e o MAM em uma articulação com entidades, partidos políticos e parlamentares¹⁷. Os pedidos realizados na ADPF incluem, em síntese:

- 1) Cassação da homologação do acordo, para que seja viabilizada a participação livre e informada dos atingidos, respeitando:
 - Garantia mínima de implementação dos direitos já previstos no acordo pactuado entre a Vale e o Estado de Minas Gerais que tenham sido destinados diretamente aos atingidos, bem como manutenção do sistema de governança já estabelecido;
 - Possibilidade de incidência dos atingidos em todas as partes do acordo, incluindo a destinação e a repartição dos recursos;
 - Manutenção do pagamento do auxílio emergencial às famílias enquanto durar o procedimento de consulta;
 - Publicidade e transparência nos atos judiciais e administrativos durante toda a negociação dos termos do acordo;
 - Legislação estadual que autorize a homologação do acordo.
- 2) Fixação, pelo STF, de critérios mínimos para o exercício da participação dos atingidos na elaboração do acordo.
- 3) Apreciação da ADPF com prioridade pelo Plenário do STF (Movimento dos Atingidos por Barragens, 2021).

¹⁷ A ADPF foi assinada pelas seguintes entidades, partidos políticos e parlamentares: a Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB), Centro de Alternativas Socioeconômicas do Cerrado (CASEC), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT), deputada federal Áurea Carolina (PSOL/MG), deputado federal Rogério Correia (PT/MG) e deputada estadual Beatriz Cerqueira (PT/MG).

Uma outra questão apontada ao longo do documento é que o processo de negociação teria violado a Convenção nº 169 da OIT, alegando-se que não teria sido realizada a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) junto aos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) atingidos pelo desastre-crime. A ADPF foi julgada inviável, tendo sido negado seu prosseguimento, sendo argumentado que esta só é cabível se não houver outro meio capaz de sanar a lesão a dispositivo fundamental, o que não teria sido possível constatar no caso em questão (Portal STF, 2021).

Verifica-se, pelas discussões realizadas neste trabalho, que houve uma significativa mobilização social gerada após a ocorrência do desastre-crime. Isto aconteceu tanto pela organização direta de pessoas atingidas, associações e movimentos sociais, quanto pelo incentivo direto de atores institucionais que inicialmente contribuíram para o mapeamento e para a estruturação de comissões de atingidos em diversas comunidades. Paralelamente a isso, houve a eleição e a contratação das ATIs, que passaram a atuar junto às comunidades atingidas para garantir a participação informada no processo de reparação. As intensas reuniões, encontros e eventos promovidos pelas entidades nas regiões atingidas promoveram a reflexão aprofundada sobre os danos sofridos e, conseqüentemente, sobre eventuais medidas e ações que seriam necessárias para repará-los, além de terem fortalecido as trocas entre diferentes lideranças e viabilizado encontros e criação de laços entre as comunidades atingidas. Nota-se, no entanto, que essa efervescência popular e esse acúmulo de reflexões e de propostas não foi ativamente canalizado pelos atores do Poder Público para o processo de estruturação do AJR, havendo a incidência apenas indireta na definição das ações e medidas. Em síntese, parece haver uma desconexão significativa entre os órgãos institucionais envolvidos e as pessoas atingidas, organizadas ou não em coletivos, comissões de atingidos e movimentos sociais, não tendo sido criados meios e canais efetivos para a incidência popular e a incorporação sistemática de demandas, pleitos e solicitações da sociedade civil na construção das ações e medidas de reparação propostas.

Entende-se que esse contexto possa ter contribuído fortemente para a insatisfação das pessoas atingidas com o texto final do documento, já que não conseguiriam perceber a vinculação direta entre todo o esforço de mobilização social pretérito e as ações e medidas de reparação, ainda que conquistas da mobilização popular tenham sido incluídas, a exemplo dos Anexos I.1 – Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas, I.2 – Programa de Transferência de Renda e da possibilidade de elaborar propostas de projetos e priorizá-las em um processo consultivo no âmbito dos Anexos I.3 e I.4 – Projetos de Reparação

Socioeconômica para Brumadinho e para a Bacia do Paraopeba. A percepção de um acordo feito a portas fechadas, com dificuldades para o compartilhamento de informações – inclusive no início de sua execução - e com restrições à incidência popular são relatados pelo entrevistado PCT1, que demonstra o seu incômodo com isso.

Então, assim, quando você me devolveu a pergunta, você falou assim, **“ah, você achou o acordo muito duro”, eu estava falando tanto do documento, como também como ele começou na sua execução, muito com portas fechadas, que ninguém abre, só abre por dentro, com... por quê? Eu quero saber o que tem aí dentro. “Não, mas não vai”, então... vamos dizer, a gente começou muito com essa perspectiva, “não vamos falar sobre isso agora”, mas gente, nós não somos crianças, nós temos... conhecimento, maturidade, tudo para saber disso. Então nós vamos atrás. E é isso (Entrevistado PCT1, grifo nosso).**

Por fim, aponta-se que, em relação aos PCTs, que se vinculam de maneira direta ao objeto deste trabalho, o AJR de fato não previu ações e recursos específicos para essas coletividades, tendo apenas estabelecido em seu item 11.11 que “[a] execução deste instrumento levará em consideração as especificidades e singularidades de Povos e Comunidades Tradicionais, por meio de consulta prévia, livre e informada” (Minas Gerais, 2021, p. 33). A entrevistada GOV aborda essa questão em uma de suas falas.

Em relação aos Povos e Comunidades Tradicionais, a menção é mais geral, o Acordo não prevê objetiva e detalhadamente quais seriam esses instrumentos. O Acordo resguarda a observância da [Convenção nº] 169 da OIT, contudo ele não discrimina como se daria essa participação, mas ele reconhece direitos e ele resguarda isso do ponto de vista mais principiológico do Acordo, ou seja, toda e qualquer ação que envolver os PCTs a gente sabe que tem essa premissa de resguardar a Consulta Livre, Prévia e Informada (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Tendo em vista se tratar de uma previsão genérica, ou seja, sem a indicação expressa de potenciais aplicações da cláusula às ações e medidas previstas no instrumento, faz-se necessário analisar se foi de fato incorporada na execução das ações do processo de reparação. Neste trabalho, conforme já indicado, o foco será nas previsões de realização de processos participativos inseridos na implementação dos “Projetos de Reparação Socioeconômica para a Bacia do Paraopeba e para Brumadinho” – anexos I.3 e I.4 do Acordo Judicial, que visam à implementação de iniciativas de fortalecimento do serviço público. No caso destes anexos, especificamente, trata-se de uma “obrigação de fazer” da Vale S.A., que deve realizar o detalhamento e a execução dos projetos, totalizando investimentos de R\$ 4 bilhões em valores nominais, sendo R\$ 1,5 bilhão em Brumadinho e R\$ 2,5 bilhões nos outros 25 municípios –

distribuídos a partir de critérios que levam em conta diversos aspectos¹⁸, que foram descritos no Anexo I do AJR (MINAS GERAIS, 2021, pp. 41-44).

De maneira geral, o AJR prevê, conforme reproduzido no Quadro 3 acima, duas etapas participativas prévias à execução dos projetos socioeconômicos nos municípios atingidos. A primeira é a possibilidade de que as prefeituras municipais e as comunidades atingidas - com ou sem o apoio das ATIs - apresentem propostas de projetos de reparação socioeconômica, relacionados ao fortalecimento do serviço público e à reparação dos efeitos do rompimento na região, para compor a lista final de projetos prioritários. A segunda envolve a consulta da população dos municípios atingidos para fins de priorização das iniciativas que serão efetivamente implementadas. Importante ressaltar, no entanto, que se trata de um processo consultivo, ou seja, as prioridades elencadas não são vinculantes, cabendo aos Compromitentes a decisão final quanto aos projetos a serem implementados.

Nos próximos capítulos serão analisados, mais especificamente, a Consulta Popular para a população em geral e a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais. Com isso, buscar-se-á alcançar o objetivo geral deste trabalho, qual seja o de identificar e analisar os fatores, elementos e práticas que contribuíram (ou não) para que ambos os processos fossem (ou não) realizadas com respeito aos direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) atingidos pelo desastre-crime.

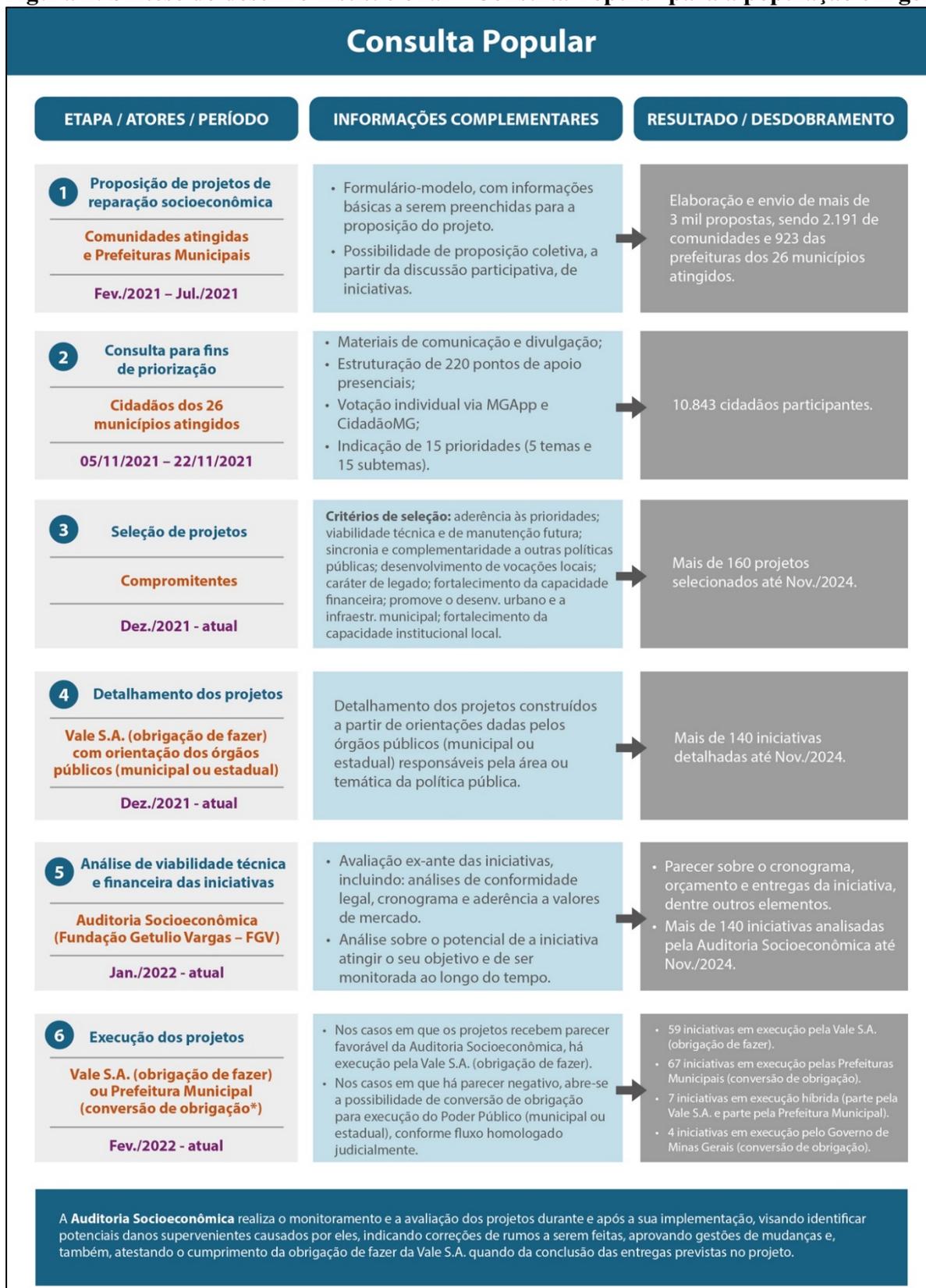
¹⁸ Os critérios para a distribuição dos recursos utilizam dados como a dimensão socioespacial do leito do rio Paraopeba em relação à área total do município, a proximidade do município com o local do rompimento, a população do município, além de indicadores socioeconômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o percentual da população em situação de pobreza e extrema pobreza (MINAS GERAIS, 2021, pp. 41-44).

5 A CONSULTA POPULAR (DIGITAL) PARA A POPULAÇÃO EM GERAL

Conforme brevemente relatado no capítulo anterior, o AJR previu, de maneira genérica, duas etapas participativas prévias à seleção, detalhamento e execução de projetos de reparação socioeconômica (anexos I.3 e I.4), conforme apontado no Quadro 3. A primeira delas seria uma etapa de formulação de propostas de projetos pelas comunidades atingidas e pelas prefeituras dos 26 municípios atingidos; e, a segunda, uma etapa de consulta para fins de priorização. Em primeiro lugar, cumpre destacar que o AJR não indicou, de maneira explícita, o formato, as regras ou a metodologia para a formulação e realização de ambas as etapas supracitadas, que foram desenhadas em detalhes posteriormente pelos Compromitentes. Em conjunto, estas etapas foram denominadas de Consulta Popular – nome que será acrescido, para fins didáticos neste trabalho, de “para a população em geral”, por se diferenciar da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs) que a sucede e que também será objeto de análises a serem aqui realizadas.

É importante destacar que, neste trabalho, busca-se promover uma dupla análise em relação às Consultas Populares realizadas. Em primeiro lugar, pretende-se analisar o desenho institucional, para compreender sobre o potencial inclusivo existente. Posteriormente, a partir das impressões de atores envolvidos, pretende-se compreender sobre a sua efetiva capacidade inclusiva – promovendo-se uma análise de sua implementação na prática, sob a ótica de participantes que nela se inserem sob diferentes perspectivas. Esta lógica se reflete neste capítulo e no próximo, apresentando primeiramente um panorama geral do desenho institucional dos processos e, posteriormente, uma análise mais aprofundada de suas fases, incluindo a percepção de atores envolvidos. A Figura 2 abaixo apresenta uma síntese do desenho institucional do processo, apresentando as etapas previstas no âmbito da Consulta Popular, as fases seguintes à sua realização – como o detalhamento dos projetos, as análises da Auditoria Socioeconômica e a execução -, e sintetizando os atores envolvidos, os períodos em que as etapas ocorreram ou ocorrem, informações complementares, bem como os seus resultados e desdobramentos. Nas seções seguintes, as fases e etapas serão mais bem contextualizadas, incluindo análises mais profundas e a inserção de impressões de atores envolvidos em relação à sua realização.

Figura 2: Síntese do desenho institucional – Consulta Popular para a população em geral



Fonte: elaboração própria, com base em dados e informações do Portal Pró-Brumadinho.

A primeira etapa da Consulta Popular para a população em geral previu a possibilidade de que as Prefeituras e as comunidades dos 26 municípios atingidos formulassem propostas de

projetos de reparação socioeconômica. Assim, durante os meses de fevereiro a junho de 2021, foram elaboradas mais de 3 mil propostas, sendo mais de 2,1 mil construídas de maneira participativa pelas pessoas atingidas, organizadas ou não em coletivos, comissões de atingidos e movimentos sociais. Na grande maioria dos casos, as comunidades atingidas contaram com o apoio das ATIs para a discussão e a construção das iniciativas, por meio de encontros virtuais.

Em seguida, estava prevista uma etapa de priorização das iniciativas, que foi realizada em formato digital entre os dias 05 e 22 de novembro de 2021, com a participação de mais de 10 mil pessoas atingidas. A escolha pelo formato digital foi feita pelos Compromitentes por garantir a possibilidade de que fosse computado apenas um voto por pessoa – propiciando maior equidade entre os participantes na indicação de prioridades existentes -, além de alegadamente possuir maior confiabilidade e segurança no cômputo dos votos. Medidas complementares ao método digital também foram construídas, visando garantir suporte àqueles que tivessem dificuldades de acesso à internet e a sinal de telefonia móvel e/ou que tivessem dificuldades de manuseio do aplicativo utilizado. Importante ressaltar que ambas as etapas foram realizadas durante o período restritivo da pandemia de Covid-19, o que dificultou a atuação das ATIs em campo, prejudicando um suporte mais efetivo às pessoas atingidas e a mobilização social presencial.

Posteriormente à etapa de priorização, o AJR previa algumas ações para que os projetos de reparação socioeconômica nos municípios atingidos pudessem ser iniciados. A etapa seguinte foi a seleção de projetos pelos Compromitentes, que além de observarem as prioridades elencadas na Consulta Popular, utilizaram-se de outros critérios e aspectos, como: viabilidade técnica de implementação e de manutenção futura; sincronia e complementariedade a outras políticas públicas; desenvolvimento de vocações locais; caráter de legado; fortalecimento da capacidade financeira local; dentre outros.

Em seguida, mediante autorização dos Compromitentes, as iniciativas deveriam ser detalhadas pela Vale S.A., enquanto obrigação de fazer prevista no AJR, no prazo de 90 dias - prorrogáveis por mais 180 dias, mediante justificativa técnica - para planejar e especificar tecnicamente o projeto em sua integralidade, em nível pré-conceitual. As orientações para o detalhamento seriam dadas pelo poder público, havendo majoritariamente um protagonismo do ente municipal, que seria o principal beneficiário e, também, responsável pela manutenção e custeio futuro das intervenções.

Ato contínuo, os Formulários de Detalhamento de Iniciativa (FDI)¹⁹ devem ser encaminhados à Auditoria Socioeconômica contratada pelo AJR, que emite um parecer sobre a viabilidade técnica e financeira da iniciativa, com foco central em uma análise do escopo, do cronograma, da conformidade legal e da aderência a valores de mercado. Nos casos em que o parecer é positivo, os Compromitentes podem dar ordem de início do projeto, a ser executado pela Vale S.A., enquanto nos casos de parecer negativo, abre-se a possibilidade de revisão do projeto ou mesmo de conversão de obrigação para execução do poder público municipal, conforme fluxo homologado judicialmente²⁰. Na sequência, a empresa deve dar início à execução efetiva dos projetos, que seria acompanhada pela Auditoria Socioeconômica, que deve emitir parecer final quando da conclusão da implementação – e dar transparência a todas as etapas, mediante atualização mensal do Portal da Transparência²¹.

A Consulta Popular para a população em geral pode ser caracterizada como uma inovação democrática, na medida em que reimagina e aprofunda o papel de cidadãos em processos de governança (Elstub e Escobar, 2019). Para a sua caracterização, adota-se neste trabalho a tipologia proposta por estes autores, que identificam e conceituam uma série de categorias para situar as experiências desse tipo em relação a uma série de elementos e fatores que as constituem enquanto tal.

Em primeiro lugar, em relação ao (i) método de seleção de participantes, adotou-se a auto-seleção, em um desenho de livre entrada – contemplando os cidadãos dos 26 municípios atingidos, que por força do Acordo Judicial seriam as localidades contempladas com os projetos de reparação socioeconômica. Esta definição gerou críticas de alguns coletivos e comissões de atingidos, que entendiam que a participação deveria ser restrita às comunidades atingidas. Contudo, a lógica de projetos de fortalecimento do serviço público prevista para os Anexos I.3 e I.4 não restringia a execução dos projetos às áreas atingidas, visando atender os municípios com ações de caráter público e universal – e que, no limite, poderiam até mesmo ser implementadas em outras regiões do município que, na visão de algumas pessoas atingidas, não foram diretamente afetadas pelos danos causados pelo rompimento.

Outra categoria analisada por Elstub e Escobar (2019) é o (ii) modo de participação. Durante a proposição de projetos de reparação socioeconômica (Etapa 1 da Figura 2), as pessoas

¹⁹ Nome dado aos documentos elaborados pela Vale S.A., enquanto obrigação de fazer, contendo o detalhamento integral da iniciativa, como escopo, cronograma, licenças necessárias, legislações pertinentes e custos.

²⁰ A lista completa de projetos em execução pode ser conferida em <<https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/repacao-brumadinho-projetos-de-fortalecimento-dos-servicos-publicos-bacia-do-paraopeba#listaprojeto>>.

²¹ O Portal da Transparência da Auditoria Socioeconômica pode ser acessado em <<https://www18.fgv.br/projetorioparaopeba/>>.

atingidas se utilizaram da expressão discursiva – considerada o modo mais intenso desta categoria - para debater e formular iniciativas, contando com o apoio das ATIs para tanto. Entretanto, na fase de consulta para fins de priorização (Etapa 2 da Figura 2), é possibilitada a votação aos participantes – considerada um pouco menos intensa do que a anterior. Por fim, nas demais fases (Etapas 3 a 6 da Figura 2), os participantes podem somente observar – sendo esta a menos intensa das possibilidades de modo de participação -, dado que não mais incidem no processo.

Em relação ao (iii) método de tomada de decisão, analisa-se a consulta para fins de priorização (Etapa 2 da Figura 2), que é a fase que efetivamente gera insumos para a definição final, pelos Compromitentes, dos projetos de reparação socioeconômica a serem detalhados e posteriormente executados. Nesta, utiliza-se a agregação de preferências (votação), que se mistura em alguma medida com a não decisão – consideradas as possibilidades menos intensas desta categoria -, já que apesar de este procedimento gerar uma lista ordenada de prioridades, esta não é vinculante – já que outros critérios, que serão mais bem discutidos adiante, são adotados pelos Compromitentes para a escolha final das iniciativas.

Por fim, em relação à (iv) extensão do poder e da autoridade, pode-se dizer que na fase de proposição de projetos de reparação socioeconômica (Etapa 1 da Figura 2), as pessoas atingidas atuam na lógica da cogovernança – uma das possibilidades de maior nível de influência nesta categoria de análise -, já que formulam integralmente uma série de iniciativas de seu interesse. Contudo, na fase de consulta para fins de priorização (Etapa 2 da Figura 2), passam a ter somente a possibilidade de aconselhamento e consulta – a segunda menos influente da categoria -, enquanto nas demais fases (Etapas 3 a 6 da Figura 2), em que efetivamente são definidos e implementados os projetos, não possuem influência alguma.

As áreas de políticas públicas, representadas pelos temas e subtemas dos projetos propostos na Etapa 1 da Figura 2 eram diversas, sendo mais direcionadas ao nível local – mas contemplando também demandas de nível regional, como obras de infraestrutura, por exemplo. Em geral, o processo consultivo foi utilizado nos estágios de definição da agenda e de mapeamento de áreas temáticas para a execução de projetos no âmbito da reparação socioeconômica, em especial por meio da priorização (Etapa 2 da Figura 2). Dado o formato da Consulta Popular para a população em geral e os seus elementos constitutivos, pode-se caracterizá-la enquanto uma inovação democrática da família da participação digital, seguindo as definições propostas na tipologia de Elstub e Escobar (2019).

Diante do exposto, é possível perceber que, em linhas gerais, há reduzido espaço de incidência direta da população atingida no processo, em especial por não ser vinculante – algo

que ficará ainda mais claro nas seções seguintes, ao contextualizar as críticas vocalizadas pelos entrevistados PCT1 e PCT2 em relação às insuficiências e lacunas do processo. Também é possível vislumbrar que o afunilamento na intensidade da participação e da incidência em uma série de categorias analisadas – que em alguns momentos propiciam, como no caso da proposição de projetos de reparação socioeconômica, uma maior intensidade na possibilidade de atuação das pessoas atingidas, que acabam sendo reduzidas ou dissipadas em etapas seguintes -, pode ter contribuído para gerar uma frustração nas pessoas atingidas. Isto porque estas desejam ampliar ou manter, e não reduzir – como acontece de fato – a intensidade da incidência nas diversas categorias analíticas aqui discutidas, em especial por toda a mobilização social, já discutida no capítulo anterior, que precede a realização da Consulta Popular para a população em geral.

Nesta seção, foi dado um panorama geral do desenho da Consulta Popular para a população em geral. Propõe-se, nas seções seguintes, abordar as etapas de maneira mais detalhada, incluindo elementos referentes ao planejamento de cada uma das fases, bem como as impressões dos atores em relação a estas, tanto em relação às premissas adotadas, quanto à execução de fato do processo consultivo. O enfoque central será nas etapas participativas prévias (Etapas 1 e 2 da Figura 2), em que há previsão de incidência, ainda que restrita, das pessoas atingidas. Posteriormente, serão apresentadas de maneira sintética as principais críticas ao processo consultivo, com um enfoque naquelas apresentadas por PCTs e que contribuíram, em conjunto com outros fatores, para a criação da Consulta Popular específica para as coletividades tradicionais, que será abordada em mais detalhes no capítulo seguinte deste trabalho.

5.1 1ª etapa: elaboração de propostas de projetos de reparação socioeconômica

A primeira etapa da Consulta Popular, conforme apresentado brevemente na seção anterior, contemplou a elaboração coletiva de propostas de projetos pelas comunidades atingidas, com o apoio das ATIs, e pelas prefeituras municipais. Foi previsto no AJR um prazo inicial de 90 dias após a sua assinatura para apresentação destas propostas, tendo sido posteriormente prorrogado por mais 30 dias, a pedido de comissões de atingidos e de movimentos sociais envolvidos. Uma planilha-modelo, com informações básicas a serem preenchidas para cada iniciativa formulada - como nome, escopo, objetivos, público-alvo, proponentes, dentre outros dados relevantes - foi disponibilizada no Portal Pró-Brumadinho – sendo que uma captura de tela desse arquivo, originalmente disponibilizado no formato do Microsoft Excel, pode ser visualizada no Anexo 2 deste trabalho. A planilha não precisava ser

preenchida integralmente, e poderiam ser incluídas estimativas em campos com maior complexidade para apuração popular, como o de custos, por exemplo.

Ainda em relação à elaboração de propostas de projetos pelas comunidades atingidas, as ATIs buscaram contribuir nas discussões e nas formulações. É importante destacar que o AJR estabeleceu que as propostas a serem formuladas deveriam guardar relação com os danos causados pelo rompimento e ter como premissa o fortalecimento do serviço público. Nesse sentido, um primeiro aspecto desafiador, apresentado pelo entrevistado ATI2, foi a falta de conhecimento da população atingida, de um modo geral, em relação ao que seria um projeto desse tipo, indicando que “a gente teve que ir ajustando, conversando, explicando às comunidades atingidas o que encaixava com política pública e o que não encaixava em política pública, que teria que ficar para outro anexo que não fosse o I.3” (Entrevistado ATI2). De maneira complementar, o entrevistado ATI3 aponta a importância de as comunidades terem se apropriado e se conscientizado acerca desse tema – em especial a partir de rodas de conversa, reuniões, exposições e trocas realizadas entre as ATIs e as comissões de atingidos -, pois isso trouxe reflexos positivos, posteriormente, como abertura de diálogo com o poder público municipal e a construção de meios e espaços para buscar incidir nas políticas públicas, expandindo os horizontes das reivindicações e do exercício do controle social para além do processo de reparação.

No caso das Regiões 1 e 2, a entrevistada AT11 relata que, para contribuir com a formulação de propostas pelas comunidades, a ATI Aedas retomou os elementos centrais de dano que já haviam sido anteriormente levantados, por meio de Diagnósticos Rápidos Participativos, que resultaram em uma matriz emergencial de danos. A partir dessa matriz, foram organizados eixos temáticos em cada um dos municípios assessorados – por exemplo, “Patrimônio, Cultura, Esporte e Lazer”, “Educação e Serviços Socioassistenciais”, “Economia, Trabalho e Renda”, “Saúde”, “Socioambiental” etc. Os eixos temáticos eram organizados e acompanhados por técnicos da ATI com formação e experiência nas respectivas áreas, e as pessoas atingidas se voluntariavam para participar dos eixos temáticos que mais as interessavam. A partir de projetos básicos elaborados pelos técnicos da entidade, as pessoas atingidas discutiam, alteravam, propunham novos e aprimoravam as iniciativas até se chegar à lista final em cada um dos eixos temáticos, havendo posterior consolidação da lista final completa para envio aos Compromitentes.

No caso dos PCTs, objeto de análise desta dissertação, foi feita uma matriz emergencial específica, que também foi desdobrada, com o apoio das ATIs, em propostas de projetos elaboradas em conjunto com os representantes das comunidades que atuaram nos Conselhos

Temáticos organizados pela entidade. A entrevistada AT11 relata que, estes, em muitos casos, desdobravam-se entre as discussões específicas dos PCTs e as discussões referentes a propostas para a população em geral, o que causou uma sobrecarga de algumas lideranças comunitárias que buscavam incidir em ambos os espaços, por considerarem que haviam sofrido danos gerais e específicos com o desastre-crime.

E aí teve um eixo temático específico, que era um eixo temático dos Povos e Comunidades Tradicionais, porque a gente também teve uma matriz emergencial de danos dos Povos e Comunidades Tradicionais, que era uma matriz emergencial específica. Aí a gente fez o plano de ação dessa matriz emergencial de danos dos Povos e Comunidades Tradicionais por comunidade, e aí a gente fez também os conselheiros e conselheiras dos Povos e Comunidades Tradicionais. E aí nesse momento teve uma sobrecarga dos Povos e Comunidades Tradicionais. (...) [exemplificando esse aspecto, cita-se uma das lideranças, que] **estava fazendo parte tanto dos conselheiros e conselheiras da área de moradia e infraestrutura e patrimônio, também como Conselheiro e Conselheira dos Povos e Comunidades Tradicionais, em específico o povo de matriz africana, porque também para ele o que era muito caro era o dano de tradicionalidade. Então eles estavam tendo que fazer parte de muito conselho para conseguir propor projeto tanto num âmbito geral quanto num âmbito específico para PCT (Entrevistada AT11, grifo nosso).**

Outros aspectos são citados pelo entrevistado PCT2, liderança comunitária de PCTs, que indicam que a pandemia - que impossibilitou a ida a campo da ATI durante o período mais restritivo -, em conjunto com a dificuldade de acesso à internet e ao sinal de telefonia móvel em sua comunidade, geraram dificuldades de participação social mais ampliada. Foi necessário se deslocar da área rural para a área urbana do município para que a liderança pudesse estar presente nas reuniões, ainda que virtuais, para a formulação das propostas.

Aquela elaboração do projeto foi muito complicada. No primeiro motivo que a gente não podia reunir fisicamente. A gente estava em um período de pandemia. E aí a gente enfrentou um desafio muito grande que foi a comunicação. A gente não tinha comunicação na comunidade. Então foi um desafio gigante, porque a gente não conseguia que várias pessoas participassem das reuniões, que eram reuniões online, para a montagem desse projeto. (...) eu lembro muito bem que naquele momento eu tinha que sair da comunidade e ir para a cidade para participar dessas reuniões. (...) o desafio para a montagem do projeto na comunidade foi muito grande. Por quê? A assessoria técnica não podia ir a campo. A gente não tinha uma comunicação de qualidade (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

Mesmo diante dos desafios e limitações acima discutidos, foram apresentadas 3,1 mil iniciativas no total ao fim do prazo para envio das propostas de projetos aos Compromitentes, sendo 2.141 proposições pelas comunidades e 923 pelas 26 prefeituras dos municípios

atingidos. Estas foram posteriormente aglutinadas às propostas dos órgãos estaduais que já constavam no texto do AJR²², conformando listas únicas por município atingido.

5.2 2ª etapa: consulta para fins de priorização

A segunda etapa contemplou a realização de uma consulta para fins de priorização junto à população dos 26 municípios atingidos. Este processo, nomeado de Consulta Popular, ocorreu de fato entre 05 e 22 de novembro de 2021, de forma digital²³, por meio do aplicativo MGApp e do Portal Cidadão MG – aplicativo e plataforma de serviços, respectivamente, do governo estadual. Nesta seção, será discutido como esta etapa ocorreu, incluindo as atividades prévias realizadas e a ferramenta de priorização desenvolvida, bem como a execução do processo consultivo propriamente dito - incluindo os principais avanços e desafios enfrentados, além dos seus resultados.

Em primeiro lugar, é importante situar que a priorização levou em conta as iniciativas que foram formuladas pelas comunidades atingidas e pelas prefeituras municipais, na etapa anterior, e pelos órgãos estaduais, estas registradas no AJR. Uma primeira ação administrativa promovida pelos Compromitentes foi de análise das mais de 3 mil propostas, excluindo-se aquelas que não tinham pertinência temática com a reparação de danos causados pelo rompimento e com a lógica de fortalecimento do serviço público, que foram indicadas como premissas para os anexos I.3 e I.4 no texto do AJR.

Após essa análise inicial dos projetos propostos, os Compromitentes, por meio da equipe técnica do Comitê Gestor Pró-Brumadinho (CGPB - Governo de Minas Gerais), categorizaram as iniciativas em temas – categorias macro, como “Educação”, “Saúde” e “Povos e Comunidades Tradicionais” – e em subtemas – categorias meso, como “Ofertar cursos profissionalizantes”, “Construir, reformar, equipar ou realizar manutenção de Unidades de Saúde” e “Fomentar a comercialização da produção local das comunidades quilombolas” -, por exemplo (Anelli et al., 2022a). As listas únicas de cada município englobavam de 6 a 10 temas, enquanto os subtemas variavam de 5 a 9 por tema. As justificativas para a categorização

²² A lista completa de propostas de projetos pode ser acessada no Portal Pró-Brumadinho em <<https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/consulta-popular-reparacao-brumadinho-saiba-tudo-sobre-o-processo-consultivo#1etapa>>.

²³ É importante ressaltar que há extensa literatura já produzida sobre as Inovações democráticas digitais. Contudo, estas não foram mobilizadas de maneira profunda neste trabalho por haver um foco nas impressões dos atores envolvidos, em especial os PCTs, em sua inclusividade, bem como na “transição” – e os elementos e fatores que a motivaram - entre esta Consulta Popular para a população em geral e a CP-PCTs.

realizada, bem como as dificuldades vivenciadas pelos Compromitentes para operacionalizar essa escolha são relatadas em detalhes pela entrevistada GOV.

Então, uma primeira questão, talvez, de método, é que você teve que somar coisas muito distintas para chegar numa lista única. Distintas que eu falo, nem é em relação à importância, ao mérito das propostas, mas eu falo mesmo do grau de maturidade dessas propostas, do nível de detalhamento delas, era uma coisa muito heterogênea, e aí você teve que somar isso tudo, que já foi bem complicado. Segundo, você teve que definir áreas, temas, e nisso você tem um julgamento que é feito ali de onde enquadrar cada um desses projetos que, de novo, você já teve uma complexidade grande para somar “banana” com “abacaxi” com “maçã”, e depois você teve que classificar. Então, a opção que se fez foi de definir temas e subtemas, em que todas essas milhares de propostas estivessem contempladas e agrupadas, e a partir da indicação daquele tema e daquele subtema, você chegaria no projeto pretendido (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Para a realização do processo de priorização pelas pessoas atingidas, foi criada uma interface específica para a Consulta Popular no aplicativo MGApp e no Portal Cidadão MG. O desenvolvimento da ferramenta foi realizado pela Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços (Subgoves/Seplag) e pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge), aproveitando-se a base que havia sido criada anteriormente para o Prêmio Inova, promovido pelo Governo Estadual em anos anteriores. A interface continha, em síntese: (1) uma tela inicial, com as informações mais importantes sobre a Consulta Popular, além dos botões “Iniciar priorização”, “Conheça os projetos” e as logomarcas do Governo de Minas Gerais e das Instituições de Justiça (DPMG, MPMG e MPF); (2) uma tela contendo as possibilidades de temas a serem escolhidos, devendo o cidadão selecionar cinco; (3) uma tela com os temas escolhidos, para que o cidadão selecionasse três subtemas em cada um dos temas selecionados; (4) a tela específica dos subtemas disponíveis para priorização no tema selecionado, cabendo ao cidadão escolher três subtemas por tema; (5) a tela final, após a priorização de subtemas em todos os temas priorizados, cabendo ao cidadão clicar em “Concluir priorização” para encerrar o processo (Anelli et al., 2022b) – as referidas telas podem ser visualizadas na íntegra no Anexo 3 deste trabalho.

A entrevistada GOV traz em seu relato elementos importantes da percepção do Poder Executivo estadual acerca da ferramenta criada. Por um lado, aponta que a utilização de uma ferramenta digital para a realização da etapa de priorização representou um ganho em termos de inovação e de participação social em escala, com a possibilidade de realização ainda em um contexto de pandemia. Por outro lado, no entanto, trouxe dificuldades de inclusão de alguns grupos, em especial aqueles que não tinham acesso a sinal de telefonia móvel e à internet em seus territórios – apontando, de maneira preliminar, que foram pensadas medidas

complementares ao método digital (utilizando o termo “vacinas”) para buscar mitigar as dificuldades de acesso que já eram de conhecimento dos Compromitentes.

(...) o processo foi todo digital, né, que se por um lado foi um ganho enorme pela lógica que foi construída, eu acho que a equipe que teve diretamente envolvida, assim, tem muito mérito nisso, porque eu acho que **em pouco tempo - foram seis meses de preparo disso tudo, né -, foi possível adaptar um aplicativo de serviços para um processo de priorização, numa adaptação que pode ser utilizada (...) para várias outras temáticas,** e que, salvo melhor juízo, outras áreas já estavam tentando entender aquilo que foi feito para tentar utilizar. Então, assim, **foi algo muito grandioso que foi feito dentro de várias restrições que a gente tinha,** que possibilitou a participação de muita gente, mas que nos confrontou também com alguns processos de exclusão, que a gente teve que criar maneiras de lidar com eles. A gente entendeu que a gente não conseguiria resolver esses problemas de exclusão por meio da Consulta, mas o que a gente conseguiu fazer é que a própria Consulta trouxesse em si algumas vacinas, alguns remédios para aquilo que era problemático. Mas esse foi um grande desafio da consulta, rodar isso no formato virtual, num contexto ainda de pandemia (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Antes de discutir tais medidas complementares ao método digital, faz-se necessário introduzir algumas questões acerca do acesso à ferramenta digital criada para a etapa de priorização, que se deu por meio de uma conta “gov.br” – uma conta digital de serviços do Governo Federal, de caráter pessoal, intransferível e autenticada, vinculada ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) de cada cidadão. Isto ia de encontro ao desejo dos Compromitentes de restringir a votação a apenas um voto por pessoa, bem como solucionava a preocupação vocalizada por parcelas das pessoas atingidas em relação à segurança e à legitimidade do processo, conforme relata a entrevistada GOV.

O uso da conta “gov.br” e a gente conseguir vincular o título de eleitor ao nome da pessoa para garantir a segurança do processo de consulta que era uma preocupação muito grande das pessoas atingidas de que "ah, então as pessoas vão contratar robôs para poder votar, vai ser igual “Big Brother”, quem votar mais vai ganhar". **Para assegurar que isso não aconteceria, a gente criou um mecanismo de amarra que garantiu um voto por pessoa, um voto por CPF, mas essa amarra se revelou bastante desafiadora** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Mais além, havia a intenção de que apenas as pessoas que residiam no município pudessem votar, com a justificativa de buscar evitar interferências externas no processo – entretanto, para que isso fosse possível, seriam necessárias medidas adicionais, dado que a conta “gov.br” tem o local de residência como dado autodeclaratório e opcional, o que poderia gerar dificuldade ou insegurança para a operacionalização do processo. Diante disso, os Compromitentes utilizaram a base de dados de eleitores dos 26 municípios atingidos, que foi fornecida pelo órgão responsável especificamente para a realização do processo. Assim, ao acessar as plataformas para a realização da priorização com a conta “gov.br”, os participantes elegíveis já teriam o município reconhecido automaticamente a partir dos seus dados com o

domicílio eleitoral, assegurando a participação apenas dos cidadãos da região atingida no processo.

Após a divulgação dessa informação pelos Compromitentes, que se deu com algumas semanas de antecedência ao período de realização da priorização popular, as comissões de atingidos demandaram, por meio das ATIs, que a base de dados do então Pagamento Emergencial (PE) fosse utilizada, de modo a robustecer o potencial número de pessoas atingidas elegíveis à participação. Esta solicitação foi fundamentada por ser considerada confiável – já que os beneficiários do PE tinham que apresentar comprovante de residência para se tornarem beneficiários - e mais atualizada do que a base de dados de eleitores – por ter sido construída há menos de dois anos, incluindo cidadãos que, apesar de residirem na região atingida à época do rompimento, não atualizaram o domicílio eleitoral nos anos anteriores.

Retomando, aponta-se que a Consulta Popular para a população em geral contou com uma série de medidas complementares ao método digital, que tinham como objetivo mitigar as dificuldades de participação e acesso à ferramenta criada. Uma das medidas adotadas pelos Compromitentes foi a publicação, no Portal Pró-Brumadinho, de materiais de comunicação e de orientação que seguiram uma identidade visual elaborada especificamente para o processo²⁴. Foram criados em formato digital e impresso cartazes de divulgação, panfletos, cadernos de temas, subtemas e projetos por município, para além de peças para redes sociais – materiais estes que foram distribuídos às ATIs e às prefeituras para afixação, distribuição e utilização no território. Também foi criada uma cartilha com informações completas sobre o processo consultivo, incluindo o passo-a-passo para acesso e recuperação da conta “gov.br” e para acesso e realização da priorização no MGApp.

Outra medida complementar realizada foi a estruturação de cerca de 220 pontos de apoio a partir de parcerias entre os Compromitentes e as Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) e Prefeituras, distribuídos em áreas urbanas e rurais e com funcionamento em horários diversos – para auxiliar os cidadãos na realização do processo de definição das prioridades (Etapa 2 da Consulta Popular para a população em geral) e esclarecer eventuais dúvidas existentes sobre a participação no processo. Estes espaços, que poderiam ser escolas, prédios públicos, associações de moradores ou até residências cedidas por lideranças comunitárias, contavam com os materiais de divulgação e de comunicação impressos, disponíveis para acesso geral, além de *tablets* e computadores para que as pessoas atingidas, com o apoio dos técnicos das

²⁴ Os materiais criados para a Consulta Popular para a população em geral podem ser acessados em <<https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/consulta-popular-reparacao-brumadinho-saiba-tudo-sobre-o-processo-consultivo#material>>.

ATIs ou servidores das prefeituras, pudessem esclarecer suas dúvidas, recuperar ou acessar a conta “gov.br” e utilizar a ferramenta para a realização da priorização. Também foram disponibilizadas faixas para identificação dos pontos de apoio e contratação de carros de som para divulgação do processo consultivo pelos Compromitentes (Anelli e Bernardo, 2022). É importante ressaltar que, apesar de tais medidas complementares ao método digital, há uma série de críticas das pessoas atingidas ao processo, apontando limites e lacunas para garantir a efetiva participação de algumas das comunidades, em especial de Povos e Comunidades Tradicionais – que serão abordadas de maneira mais detalhada em seção seguinte deste trabalho.

Adicionalmente, algumas soluções tecnológicas foram disponibilizadas para que se tentasse garantir uma infraestrutura mínima para o acesso à internet, especialmente nas comunidades rurais, de modo que não ficassem desassistidas de suporte. Os Compromitentes, por meio do CGPB, conseguiram disponibilizar 60 modems de internet às ATIs, emprestados por órgãos estaduais. Também foram disponibilizados recursos extras às ATIs, que buscaram soluções alternativas, como a aquisição e a instalação de antenas de internet em algumas comunidades. Apesar de não ter sido possível garantir a ampla cobertura necessária para a participação de todas as comunidades atingidas no processo de priorização, a entrevistada DP contextualiza o esforço institucional realizado, bem como algumas das externalidades positivas daí resultantes.

(...) um empenho de ir assimilando as críticas junto ao que estava acontecendo, né? E de perceber... A gente fez um mapeamento (...) de todos os lugares que não tinham acesso à internet e de como que a gente conseguiria disponibilizar equipamentos e pontos de acesso à internet. (...) Foram feitas muitas tentativas de que os próprios equipamentos das Instituições de Justiça, do Estado, servissem para essa construção. Mesmo assim a gente percebeu que a gente também não tem tanta coisa (...). Liberamos mais dinheiro para as ATIs, especificamente para a aquisição de equipamentos eletrônicos e para antenas de internet. Que eu também acho que foi um mega ganho comunitário. Algumas comunidades têm acesso à internet até hoje por causa disso. (...) Minas tem uma exclusão digital imensa. Agora, trabalhando com outros territórios do Brasil, vejo que é maior do que outros estados que a gente chutaria, né. Então, acho que existe um legado da própria construção da consulta digital em territórios rurais e distritos, porque essa internet continua lá. Então, eu tenho essa avaliação positiva, no sentido de que fizemos o nosso melhor para trazer a participação (Entrevistada DP, grifo nosso).

Outra ação administrativa realizada pelos Compromitentes, também por meio do governo estadual, foi a estruturação de um plantão da Unidade de Atendimento Integrado (UAI) Virtual, com a criação de fluxos, processos e cartilhas orientativas para viabilizar o atendimento específico às demandas de recuperação de acesso a contas “gov.br” durante o período da Consulta Popular. Em geral, é possível que os usuários recuperem seu acesso por meio da validação de códigos recebidos por SMS e por e-mail, com base nos dados pessoais cadastrados

no momento de criação da conta. Entretanto, nos casos em que as formas usuais não são possíveis – seja porque a pessoa se esqueceu ou já não possui acesso ao celular e ao e-mail utilizados -, faz-se necessária a realização de uma solicitação de recuperação de acesso específica, com o envio por e-mail de uma foto segurando um documento de identificação pessoal, além do fornecimento de número de celular e e-mail alternativos, para alteração cadastral por um setor do Governo Federal responsável pela análise das informações, em um prazo de até sete dias. Este processo, apesar de moroso, é importante para resguardar os cidadãos de invasões ou perda do controle de uma conta que, em geral, é utilizada para uma série de funcionalidades, como a solicitação de benefícios sociais e o acesso ao histórico de dados pessoais relevantes, como as declarações de Imposto de Renda, os vínculos empregatícios, dentre outros. Dado o curto período previsto para a realização do processo de priorização, o governo estadual promoveu uma articulação institucional e viabilizou a criação temporária de um e-mail específico, para uso de seus servidores, que também possuíam acesso ao sistema de alteração cadastral, para a recuperação mais tempestiva das contas de cidadãos que buscavam participar da Consulta Popular para a população em geral. Com isso, foi possível reduzir o prazo para recuperação do acesso às contas, mas garantindo a manutenção do procedimento padrão necessário para resguardar a segurança dos cidadãos.

A Consulta Popular para a população em geral foi concluída com a indicação de prioridades por 10.843 cidadãos dos 26 municípios atingidos. A lista completa de prioridades²⁵ e os próximos passos foram disponibilizados pelos Compromitentes no Portal Pró-Brumadinho no início do mês de dezembro de 2021. Não foram identificadas fraudes ao longo de sua realização.

5.3 As principais dificuldades de participação vivenciadas, as críticas centrais ao processo e outros desdobramentos

Nas seções anteriores, foram apresentadas as principais informações sobre a formulação, o planejamento e as medidas complementares ao método digital estruturadas para a realização da Consulta Popular para a população em geral. Nesta seção, serão apresentadas informações gerais sobre a sua efetiva execução, com foco central nas dificuldades de participação vivenciadas pelas pessoas atingidas, além das críticas gerais relacionadas aos seus desdobramentos, em especial relacionadas às premissas adotadas e às limitações identificadas pelas comunidades em relação aos seus resultados.

²⁵ Para acessar o resultado do processo, com a lista integral das prioridades votadas, bem como os próximos passos, ver <<https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/consulta-popular-reparacao-brumadinho-saiba-tudo-sobre-o-processo-consultivo#resultado>>.

Um primeiro ponto diz respeito ao acesso à conta “gov.br”. Apesar das medidas adotadas pelos Compromitentes para buscar facilitar a sua recuperação – como a tentativa de ampliar o acesso à internet, por meio dos modems emprestados, e da estruturação da UAI Virtual -, algumas dificuldades, que resultaram até mesmo na impossibilidade de acesso tempestivo, seguiram ocorrendo. Em primeiro lugar, apesar de a conta “gov.br” ser utilizada pelos cidadãos para a solicitação de uma série de benefícios sociais e serviços governamentais, a falta de controle pessoal delas era muito maior do que se imaginava – o que resultou em uma necessidade além da esperada de demanda por recuperação do acesso para que as pessoas pudessem participar do processo consultivo no prazo estipulado, conforme aponta a entrevistada GOV.

A gente viu vários casos de... **Dezenas de pessoas num município que tinham a conta “gov.br” cadastrada sob o mesmo endereço de e-mail.** Então provavelmente um despachante, alguém do cartório, alguém do serviço social cadastrou essas pessoas no “gov.br” e a conta de recuperação de senha era desse mesmo indivíduo. **Ou a pessoa criou a conta, mas ela simplesmente se esqueceu da senha, se esqueceu do e-mail e não conseguiu recuperar** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Um outro aspecto diz respeito à impossibilidade de criação ou de recuperação do acesso à conta em algumas localidades. Apesar das tentativas de ampliação do acesso à internet, a utilização dos modems não foi possível em uma série de comunidades, que também sofriam com a falta de sinal de telefonia móvel. Assim, restou inviável tanto a recuperação do acesso à conta – que, conforme já mencionado anteriormente, dependia usualmente de recebimento de código para validação por SMS e por e-mail e, em casos mais complexos, de envio de dados pessoais por e-mail -, quanto o próprio acesso às plataformas digitais disponíveis para a realização do processo de priorização. Diante disso, uma série de interessados foram impossibilitados de participar da Consulta Popular em suas comunidades – fato detalhado pelo entrevistado ATI3 em seu relato.

Eu acho que houve, desde o início, uma crítica, inclusive das ATIs, nossa, em relação a como foi feito o processo de forma virtual. Pelo [acesso da conta “gov.br”], que gerou para a gente um desafio muito grande, que é conseguir viabilizar essa estrutura para que as pessoas conseguissem acessar. **Então, a gente teve que ir realmente a campo montar uma barraca para poder fazer um atendimento das pessoas nesse espaço.** E com muitas dificuldades, porque **a gente está falando de comunidades que têm pouco, na época, mais até do que agora, pouco ou nenhum acesso à internet, pouco ou nenhum acesso a sinal de telefonia.** Então, quando a gente conseguiu viabilizar o acesso à internet, para poder fazer o cadastro da pessoa no “gov.br”, que muita gente não tinha esse cadastro, a gente precisava do celular para poder receber a senha para poder acessar. **Então, cara, às vezes o atendimento de cada pessoa durava uma hora. daquelas que a gente conseguiu cadastrar para acessar. daquelas que já tinham cadastro, mas não lembravam a senha, nem o e-mail que estava cadastrado, inviável, não conseguiram acessar.** Então tem uma questão técnica que já foi um problema. O primeiro problema foi técnico.

Comunidades com pouco acesso à internet, à telefonia celular ou nenhum, que dificultou muito o acesso a elas (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Outro ponto que foi alvo de críticas pelas pessoas atingidas foi a decisão dos Compromitentes pela categorização dos projetos. Apesar de haver um esmero na construção das listas de temas e subtemas, que também contemplavam o nome da proposta e a descrição sintética do escopo de cada iniciativa, seguindo os princípios da linguagem simples – que envolveu a revisão dos textos com frases objetivas, compreensíveis, acessíveis e sem a utilização de jargões, siglas técnicas, estrangeirismos etc. (Anelli et al., 2022a), a entrevistada ATII aponta que a frustração das pessoas atingidas se deu pelo fato de que desejavam priorizar diretamente os projetos por eles elaborados, o que acabou não sendo possível. Esse ponto foi internalizado pela entrevistada GOV, que o apresenta em mais detalhes ao longo de seu relato.

E depois de classificar, como você tinha ali milhares de projetos, você também estabelece uma lógica complexa da priorização, porque como que qualquer pessoa, técnica ou não técnica, vai conseguir olhar uma lista de 3 mil projetos e falar assim, "ah, eu quero esse projeto"? Como é que você agrega essas preferências depois? (...) Então assim, talvez **uma crítica ao processo é que ao somar coisas muito distintas, ter um universo de projetos muito grande e ter que priorizar por temas e subtemas e não por projetos,** que eu entendo que era a única forma de se fazer, porque você tinha mais de 3 mil projetos, **você cria uma dificuldade muito grande, até cognitiva mesmo, até de compreensão do processo, porque o projeto que eu escolhi foi uma creche, e aí, de repente, eu tô priorizando a área da educação infantil. Não necessariamente eu, população atingida, (...) consigo visualizar o meu projeto ali** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Uma outra crítica, que se conecta com a anterior, diz respeito à etapa posterior de seleção dos projetos para detalhamento. Tendo em vista que as priorizações ocorreram por tema e subtema, abriu-se margem para que as reais prioridades de projetos incluídos nessas categorias fossem diluídas em outras opções de iniciativas que, ainda que convergentes na ideia geral, poderiam representar intervenções distintas daquelas realmente desejadas pelas pessoas atingidas, conforme apontado pela entrevistada ATII.

Além disso, apesar de um dos critérios centrais para a definição dos projetos ter sido a lista de prioridades de cada município, foram também adotados elementos adicionais para que a escolha fosse feita²⁶. Tendo em vista que os projetos de reparação socioeconômica deveriam seguir uma lógica de política pública, com iniciativas voltadas ao fortalecimento do serviço público, foi dado um protagonismo às Prefeituras Municipais para a escolha das intervenções a serem realizadas – o que foi criticado pelas comunidades atingidas. Isto porque havia o desejo

²⁶ Outros critérios e aspectos adotados para a seleção dos projetos a serem detalhados e executados, para além da priorização realizada, foram, em síntese: outros critérios e aspectos, como: viabilidade técnica de implementação e de manutenção futura; sincronia e complementariedade a outras políticas públicas; desenvolvimento de vocações locais; caráter de legado; fortalecimento da capacidade financeira local; dentre outros. Estas informações foram disponibilizadas no Portal Pró-Brumadinho.

das comunidades atingidas de que elas – e não o Poder Público municipal – pudessem incidir diretamente na definição dos projetos a serem executados, priorizando o atendimento às áreas diretamente afetadas pelos danos causados pelo rompimento – que em muitos momentos acabam sendo preteridas em relação a áreas urbanas ou afastadas da calha do rio Paraopeba. Segundo a entrevistada GOV, no entanto, ter dado maior relevância às indicações feitas pelas Prefeituras se justifica pelo fato de que, ao fim e ao cabo, os entes municipais seriam os responsáveis pela manutenção, gestão e custeio das entregas futuramente. Além disso, havia uma preocupação de que os projetos tivessem continuidade, com intervenções e políticas públicas que fossem ser de fato incorporadas ao planejamento e à gestão municipais, não resultado em “elefantes brancos”.

(...) a Prefeitura sendo um ator protagonista desse processo, porque o que foi pensado o tempo todo, e isso foi discutido desde as primeiras negociações do Acordo, é que era fundamental que esse recurso fosse bem investido e que não gerasse os chamados elefantes brancos. Então assim, ninguém queria botar a cabeça no travesseiro e dormir sabendo que você teve uma escola que foi construída, uma creche, que você teve um equipamento de saúde construído, que ficou em desuso. Esse era o pior pesadelo de quem tava ali na mesa de negociação, porque de fato é um dinheiro jogado fora. E a forma que o Acordo propôs e a construção dessa implementação propôs para evitar que isso acontecesse é envolver as prefeituras no custeio posterior desses equipamentos. (...) Você teve ali uma necessidade de encaixe, de negociação, de construção, de diálogo, que às vezes foi simples, às vezes não. Então essa foi uma segunda questão, você tinha que passar pelo crivo da Prefeitura. Ainda que a Prefeitura não seja signatária do Acordo. Então a Prefeitura não tem carta branca e ela não pôde escolher o projeto. Mas ela dentro daquela lista de prioridades, ela teve que lidar com aquilo e entender o que ela conseguiria incorporar ou não. E existem coisas também que o próprio Governo de Estado opina e interfere. Então, se num município de 3 mil habitantes, as pessoas querem um hospital com CTI, com 3 mil leitos, isso é algo que aí, você pensando nas premissas da política de saúde, isso não para de pé. Então, existiu sim um crivo, tanto do Poder Executivo Estadual quanto do Municipal, para entender o que seria possível (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Por fim, ainda que o processo tenha sido apresentado como meramente consultivo desde o início, o entrevistado ATI2 relatou uma crítica das pessoas atingidas à desvinculação estrita entre a ordem das prioridades finais alcançadas após a etapa de priorização e as indicações de intervenções pelas Prefeituras Municipais – com críticas à discricionariedade que foi dada para a definição dos projetos a serem executados. Vislumbrou-se, nesse sentido, segundo os entrevistados ATI2 e ATI3 uma tendência à desconexão entre as demandas diretas das comunidades atingidas, em especial aquelas situadas nas áreas rurais, e os projetos que foram selecionados e posteriormente executados. Por não ser foco deste trabalho, não foi realizada uma análise da convergência entre as principais prioridades elencadas e os temas e subtemas dos projetos selecionados – ainda assim, mesmo que haja uma convergência significativa, a crítica das pessoas atingidas se mantém, na medida em que não puderam indicar diretamente os

projetos desejados. A entrevistada MP refletiu sobre a importância de fomentar uma maior transparência acerca das decisões de seleção dos projetos de reparação socioeconômica, com a justificativa pública das escolhas e, também, das impossibilidades de seleção de outros, o que é corroborado pelo relato do entrevistado ATI3.

(...) quando se tem uma priorização e aí tem um momento depois diretamente entre estado e município, em que o município faz a decisão de qual seria o projeto. (...) esse ponto traz para as pessoas também uma... ele fica anuviado, porque não se sabe quais foram exatamente os critérios para escolher entre um e outro, as pessoas não conseguem incidir. E aí vem uma decisão no município que, muitas vezes, como elas não entendem, parece que simplesmente descumpra a priorização que elas trouxeram. Então, não estou apontando a solução, porque não sei qual seria a solução, mas eu vejo que teve essa percepção de... talvez uma melhor comunicação, justificativa de porque alguns projetos não entraram, ou que esse momento com os municípios ele pudesse também envolver em alguma medida as representações das comunidades para que tivesse um diálogo franco e aberto. "Olha, gente, como gestor de política pública, eu estou entendendo que esse é o projeto, que não é esse o projeto". Acho que esse ponto de decisão acabou trazendo um pouco a percepção de que foi em vão o processo (Entrevistada MP, grifo nosso).

E a manifestação da insatisfação também vem com relação à transparência do poder público em relação a esse processo. (...) **há muita insatisfação em relação à transparência do Poder Público Municipal em relação à aplicação dos recursos nos projetos** (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Diante dessas frustrações e insatisfações com o processo, em alguns casos isso resultou na reflexão, mobilização e na efetiva construção de caminhos alternativos para buscar incidir de maneira mais efetiva nos desdobramentos dos projetos de reparação socioeconômica a serem implementados, em especial na região 3. Constatado o protagonismo das prefeituras na definição dos projetos, as pessoas atingidas e a ATI desenvolveram frentes e estratégias diversas para buscar ampliar sua influência no processo decisório, no acompanhamento, monitoramento e controle social, bem como na consolidação e reivindicação de demandas, inclusive para além do processo de reparação. O entrevistado ATI2 apresenta, nessa perspectiva, a construção de Câmaras Temáticas – que também pode ser considerada uma inovação democrática - como uma tentativa de concretizar tais objetivos e discute alguns de seus desdobramentos diretos – que incluem a constituição de canais diretos de comunicação entre as comunidades atingidas e os Poderes Executivo e Legislativo municipais, a realização de audiências públicas, em alguns casos, inéditas, além da conquista de atendimento a demandas comunitárias que vão além do processo de reparação, em alguns casos.

Nós incentivamos os atingidos a se organizarem nos seus municípios através do que a gente chamou de Câmara Temática. Nós fomos, juntamente com os atingidos, até a Prefeitura ou a Câmara Municipal, junto ao Poder Local, para criar essas Câmaras Temáticas. (...) Para quê? Para que a gente conseguisse obter informações, principalmente da Prefeitura, porque a maioria das informações

dos projetos estão com a Prefeitura. Então, a gente incentivou isso nos nossos dez municípios. O que acontece? Tem alguns municípios que a gente conseguiu. Nós fizemos audiência pública na Câmara de Vereadores, audiências muito boas, lotadas. Teve um município que foi a primeira audiência pública da história do município para você ter uma ideia de como o interior tem uma falta de participação popular nesses Poderes. (...) Vou dar o exemplo de Pequi. É uma Câmara que funciona muito bem. Eles têm uma relação muito boa com a Prefeitura, com a Câmara de Vereadores. Inclusive, a gente conseguiu nesse município projetos para além da reparação, para além do Acordo. Então, nós tivemos várias comunidades que, através dessa mobilização, dessa Câmara Temática, dialogando com o Prefeito e com a Câmara Municipal, a gente conseguiu outros recursos próprios do município que vieram para as comunidades atingidas. Então, acho que isso foi um ganho muito grande que a gente teve. A gente conseguiu fazer em mais ou menos 60% dos municípios. Dos 60%, nem todos andam muito bem. Elas têm uma diferença muito grande de andamento de cada uma. E nós estamos agora esperando passar o momento eleitoral, que vai ter a renovação das câmaras, das prefeituras, para a gente voltar de novo, principalmente os municípios que já têm, para fortalecer, e os municípios que não têm, a gente fazer uma pressão dos atingidos junto ao Poder Público Local para a gente criar essas Câmaras Temáticas, porque é um exercício de cidadania, ele serve para trazer o cidadão, seja ele atingido ou não, próximo do Poder Público e de mobilização também dos atingidos, das comunidades atingidas (Entrevistado ATI2, grifo nosso).

A busca pela construção de caminhos alternativos de incidência no processo decisório, na consolidação e na reivindicação de demandas existentes e no acesso à informação resultaram, segundo o relato dos entrevistados ATI3 e ATI2, em outros desdobramentos. Apesar de não ser possível realizar generalizações, dado que as evidências apresentadas são restritas às experiências e à percepção dos entrevistados, há indícios de que a organização e a mobilização social para o acompanhamento e tentativa de incidência no processo de reparação têm resultado, em alguns casos, na conscientização cidadã e na educação em direitos, inclusive para além do processo reparatório – com um papel importante da ATI nessa dinâmica.

Como eu disse, essa necessidade de eles conseguirem se organizar e aquele entendimento de políticas públicas, o Anexo I.3 tem dado muito mote para as ATIs trabalharem com entendimento sobre isso, sobre controle social, por exemplo. Eles não sabiam da existência de funcionamento de conselhos municipais, que nesses conselhos, por exemplo, tem como você ocupar cadeira, e mesmo que você não ocupe cadeira, você pode participar dessas reuniões, onde se decide basicamente como esses recursos vão ser aplicados. Como eu disse, eles não tinham conhecimento de que eles podem solicitar reuniões, fazer o controle social diretamente, acompanhando o Executivo na execução do orçamento público, pressionando o Legislativo para que o Legislativo acompanhe o Executivo, criando constrangimento entre o Legislativo e o Executivo nos seus acordos de gabinete. Quando você cobra, "faça o seu trabalho, cobre ele lá". (...) houve a compreensão sobre como funciona uma administração pública e como algo pode servir. O controle social, que é uma força importante e definitiva nessa administração, quem trouxe para essas comunidades foi o Anexo I.3, foi a experiência do Anexo I.3, não foi outra. Esse foi um anexo que criou muito mote para esse entendimento (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

E eu tenho dito muito nas comunidades que eu tenho ido, nas reuniões, que **existe vida além da reparação, que nós precisamos fortalecer a comunidade, precisamos criar associações, cooperativas onde não existem. Onde já existe, fortalecer. Nós não vamos deixar de lutar pela reparação, mas existe vida para**

além da reparação, que a gente pode buscar recursos numa Prefeitura, a gente pode buscar recursos num Governo do Estado, num Governo Federal (Entrevistado ATI2, grifo nosso).

Nesse sentido, é possível verificar nos relatos apresentados que há evidências de que o fortalecimento dos laços comunitários e da organização social, as interações com atores institucionais diversos e a participação em espaços de reflexão, discussão, acesso à informação e construção de demandas e reivindicações têm ampliado os horizontes de pessoas atingidas envolvidas, que passam a tomar conhecimento de estruturas participativas existentes, como os conselhos municipais, por exemplo, e da lógica de funcionamento do Estado e das dinâmicas sociopolíticas. Para tanto, o papel das ATIs se mostra fundamental, tanto na perenidade da mobilização social das comissões de atingidos, quanto na construção interativa de meios e formatos para participação naquilo que se propõe institucionalmente, quanto para constituir espaços e caminhos alternativos para se buscar a incidência popular no processo de reparação.

5.4 A conquista da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs)

Retomando algumas das discussões do capítulo anterior, é importante contextualizar que o desastre-crime gerou impactos profundos e significativos no território atingido, o que resultou em uma efervescência de mobilizações sociais – envolvendo, em síntese, a criação, transformação, fortalecimento de vínculos, ampliação de redes e expansão da atuação de associações, coletivos, comissões de atingidos e movimentos sociais, tanto pela via da auto-organização quanto pela incidência e contribuição de atores institucionais, como a Cimos/MPMG e as ATIs. No caso dos PCTs, a mobilização se dá a partir de uma forte perspectiva de discussão, conscientização política e luta pelo reconhecimento de seus direitos no âmbito do processo de reparação, reiterando o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada e o reconhecimento de suas especificidades, bem como dos demais direitos previstos na legislação. Portanto, no caso dos PCTs, para além das reflexões, críticas, dinâmicas e processos relativos à Consulta Popular para a população em geral compartilhados com as demais comunidades, os seus direitos e especificidades levaram à reivindicação e repertórios de ação adicionais.

É possível perceber, no caso dos PCTs, que houve muita dificuldade para a participação, evidenciada por diversos relatos. Constatou-se que a desigualdade de acesso à tecnologia, apesar de também compartilhada por outras comunidades, atingira mais diretamente essas coletividades, que viram agravadas as dificuldades de participação no formato virtual, tanto

devido à ausência de acesso à internet ou a sinal de telefonia móvel (Anelli et al., 2022), quanto por dificuldades de manuseio de aplicativos digitais – conforme já abordado nas seções anteriores deste trabalho. Um caso emblemático que ilustra de maneira consistente a dificuldade de participação de PCTs no processo foi o da comunidade quilombola de Ribeirão, localizada no município de Brumadinho. Os moradores dessa comunidade se mobilizaram para participar, tendo inclusive contado com a estruturação de um ponto de apoio no local pela ATI que os assessora no processo de reparação. Ainda assim, as dificuldades de acesso à internet e a ausência de sinal de telefonia móvel no território inviabilizaram a participação. A comunidade encaminhou uma carta aos Compromitentes, por intermédio da ATI, comunicando sobre a situação e demandando uma visita técnica ao local, para que fosse constatada a impossibilidade de indicação das prioridades por meio do aplicativo MGApp e do Portal Cidadão MG. A entrevistada ATII relata esses fatos:

Então a gente fez o DRP, a nossa parte participativa, fez a matriz emergencial de danos, fez o plano de ação de cada UTT [Unidade Territorial Tradicional], de cada comunidade, fez os projetos para cada UTT, para cada comunidade, e **eles não conseguiram participar nessa etapa que era de priorizar o que eles achavam mais interessante, né? E aí eles começaram a fazer moções, né? E aí, em especial, a comunidade quilombola de Ribeirão**, que foi essa que teve todo um suporte, acompanhamento por parte da Defensoria e do Comitê Pró-Brumadinho, mas a falta de acesso à internet foi muito grave lá. **Então eles fizeram uma nota de repúdio, *in loco*, na hora, assim, que estava acontecendo (...). A liderança escreveu, assim, à mão. Depois a gente passou para o computador, a gente até mandou uma foto dessa moção, desse repúdio** (Entrevistada ATII, grifo nosso).

Durante visita técnica realizada por representantes das instituições Compromitentes após o recebimento da referida moção, a situação foi comprovada e, como encaminhamento, ficou determinada a realização de um processo pontual e específico, restrito a um dia, de priorização por meio de formulários impressos depositados em urna lacrada pelos moradores da comunidade. O processo foi realizado com o acompanhamento da entrevistada DP, representante da Defensoria Pública Estadual, que relata os fatores que levaram à realização do processo em formato presencial, bem como o compromisso firmado com a comunidade para viabilizar a sua participação.

[em] Ribeirão, a equipe [da ATI] foi (...). Não deu nem com a antena de celular com as equipes, eles não conseguiram acessar com os equipamentos. E aí tem essa delicadeza, né? É uma comunidade rural, uma comunidade quilombola, uma comunidade liderada por mulheres, são muito matriarcais, uma comunidade no município atingido (...). Tinha uma sobreposição de vulnerabilizações. E eu acho que foi... eu fico até orgulhosa delas, né? Porque é uma comunidade que passa por muita violência dos não quilombolas, né? Das pessoas que estão no entorno. E a minha impressão da relação que a gente foi construindo é que elas tinham muita dificuldade de formalizar, de vocalizar, tinham muito medo de colocar um nome nas coisas, por uma desconfiança do que isso poderia gerar na vida delas. **E foi o contrário, né? Eles documentaram, colocaram, e a gente teve que pedir uma reunião de urgência, (...) pra gente discutir só isso, pra saber como as instituições iam fazer.** Até porque

é isso, lá não tem escola, não tem CRAS, não tem posto de saúde no Ribeirão especificamente, não tem transporte público coletivo frequente. Se eu não me engano, para o Marinhos, que é mais perto, são 20 minutos. A gente fez a consulta em (...) novembro. É um período que já chove. As estradas agora estão asfaltadas, mas na época era tudo terra. Então as pessoas, assim, não tinham condições realmente de se deslocar para irem. Isso também ficou bem colocado. **Colocaram que, para as especificidades deles, não poderia ser durante a semana. Porque pra eles chegarem naquela época, pra chegar em Brumadinho, porque não era asfaltado, era mais no centro de Brumadinho, era 45 minutos, então a gente ia atrapalhar o dia de trabalho deles. (...) Então a gente fez essa definição de levar um computador, uma impressora, uma série de cédulas previamente impressas** (Entrevistada DP, grifo nosso).

Em outros casos, algumas comunidades foram impossibilitadas de participar pela dinâmica territorial das pessoas que as compõem. No caso dos Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana, em especial aqueles que se organizam no Coletivo PCTRAMA, há relatos de que uma parcela considerável de seus membros reside, ou possui domicílio eleitoral, em outros municípios. Adicionalmente, à época, ainda lutavam para que fossem incluídos no Anexo I.2 - Programa de Transferência de Renda (PTR), que ainda não havia substituído integralmente o Pagamento Emergencial. Nesse sentido, não estavam vinculados a nenhuma das duas possibilidades de “cadastro” para que fossem elegíveis à participação no processo de priorização previsto, conforme relatos da entrevistada AT11 e do entrevistado PCT1.

E uma coisa que eles destacavam muito é que, diferente para o público moderno, o público em geral... **o público moderno conseguiu participar, mesmo que insatisfeitos.** Uma parcela conseguiu participar, **o que não foi o caso dos Povos e Comunidades Tradicionais. Eles não conseguiram participar, eles não conseguiram nem votar. Tinha pessoas do PCTRAMA que não conseguiram nem acessar porque o título de eleitor deles não era do município** (Entrevistada AT11).

Era no aplicativo e era via título eleitoral, né? Porque o cadastro era eleitoral. Isso. Não, não participei. Por quê? Aí começou. Porque eu achava, não só eu, muitos terreiros, a gente achava que era totalmente deslocado da realidade dos terreiros. **Porque primeiro que muitos terreiros, muitas lideranças e pessoas de terreiro, elas não vivem, não são eleitores daquele município, né? E essa era a exigência.** Então foi uma consulta, dezenas de consultas e eu achei horrível. **É como se não conhecesse, dissesse assim, cara, mas... por exemplo, tem gente que mora no terreiro, tem pais de santo, mães de santo, como eu, que trabalham em outro lugar, e tem vida dupla, tripla, e tem o terreiro, filhos de santo também, então todos eles ficariam fora, e é que vivem, estão sendo atingidos pelo rio, então...** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

É necessário apontar, no entanto, que para além das dificuldades de participação, que em alguns casos resultaram na impossibilidade de que algumas coletividades tradicionais se inserissem no processo de priorização – o que já seria motivo suficiente para se pensar em alternativas para que fossem incluídos -, havia outras críticas, de caráter principiológico, ao processo consultivo proposto.

Aponta-se que a Consulta Popular para a população em geral, apesar de englobar os PCTs, não previu em seu desenho a observância a protocolos de consulta dessas coletividades. Nesse sentido, houve uma perspectiva uniformizante dos indivíduos e comunidades, de modo que os prazos, etapas e formato foram idênticos para todos os cidadãos participantes, inclusive para as coletividades tradicionais. Apesar de as ATIs terem dialogado com a maioria das comunidades assessoradas para apresentar o processo, para auxiliar na construção de propostas de projetos, além de ter estruturado pontos de apoio na maioria delas para auxiliar na etapa de priorização, a perspectiva individual do processo de priorização proposto desconsidera a lógica coletiva de reflexão, discussão e deliberação dos PCTs, algo que é expresso nos protocolos de consulta das comunidades atingidas pelo desastre-crime²⁷, a exemplo do Protocolo de Consulta Prévia do Povo Kaxixó:

Nosso Povo toma suas decisões de forma coletiva, buscando o consenso. Para isso, deverá ser realizada uma reunião, preferencialmente na aldeia sede, Capão do Zezinho, juntamente com os representantes de cada aldeia. **As decisões serão tomadas em plenária definida naquela data.** Ainda, destacamos que caso os representantes das aldeias Fundinho e Pindaíba não venham para reunião, **as decisões serão tomadas coletivamente com aqueles indígenas que estiverem no dia da plenária.** Além disso, se acharmos viável, podemos realizar as reuniões em outras aldeias, dependendo da logística e aderência por parte do Povo (Povo Indígena Kaxixó, 2022, p. 13, grifo nosso).

Além disso, ainda que um dos temas levados à etapa de priorização da Consulta Popular para a população em geral, após a realização da categorização em temas e subtemas, tenha sido o de "projetos para PCTs", um problema central apontado pelas comunidades foi a desproporcionalidade do quantitativo de participantes. Ficou evidenciado que, diante de comunidades tradicionais com contingente populacional numericamente inferior ao restante da população do município, os projetos especificamente voltados para estas comunidades teriam uma tendência natural a receber menos votos, sendo preteridos em relação a outros de caráter e impacto mais gerais. Isso foi corroborado pelo entrevistado PCT1, que vivenciou essa reflexão em sua própria comunidade, e pela entrevistada DP, que presenciou discussões sobre o tema em uma comunidade que visitou ao longo do processo de priorização:

Eu acho que, já te falei dessa dificuldade de a gente pautar ali. **Quando é uma demanda coletiva, e ela iria ali para o todo, nós iríamos ser esmagados. Não ia ter as nossas propostas, elas não iriam.** A gente sabe disso. Seria mais difícil ter

²⁷ Em todos os protocolos de consulta das comunidades atingidas pelo desastre-crime da Vale S.A., em Brumadinho, é possível verificar a perspectiva coletiva do processo decisório. Para mais informações, ver: Protocolo de Consulta das comunidades quilombolas de Brumadinho; Protocolo de Consulta da comunidade quilombola da Pontinha; Protocolo de Consulta dos Povos e Comunidades de Tradição Religiosa Ancestral de Matriz Africana; Protocolo de Consulta Prévia do Povo Kaxixó; e Protocolo de Consulta Livre, Prévia e Informada da comunidade indígena Aldeia Katurãma. Todos os documentos estão disponíveis no repositório do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado, em: <<https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolos/>>.

propostas mais com a cara do PCTRAMA, com a necessidade do PCTRAMA, com onexo causal do PCTRAMA. (...) **O processo alijava, nos alijava.** Primeiro ponto. O segundo ponto, que já era até anterior, o processo, ele não era... esse da consulta, **ele não ia conseguir captar, é a minha impressão, captar a necessidade real do PCTRAMA** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

E eu acho que nesse dia também, assim, em outros lugares também, nesse dia para mim foi muito forte, uma pergunta constante, “a gente está aqui se planejando para todo mundo votar nessa temática. Aí todo mundo vai votar. Se a gente”... E aí eles começaram a bater em porta de casa de pessoas, buscaram pessoas de carro para ir votar, pessoas com dificuldades, acamadas. **Eles falaram "se todo mundo da comunidade quilombola vier votar, e algumas pessoas do centro tiverem votado, a gente ainda vai perder, porque a gente é numericamente menor". Então acho que isso também foi um momento muito forte de pensar sobre isso, sabe?** (Entrevistada DP, grifo nosso).

Há evidências de que, diante das questões e situações relatadas nesta seção, os PCTs adotaram meios para explicitar as discordâncias e os desconfortos em relação ao processo consultivo realizado. Os relatos do entrevistado PCT1 abaixo apontam para uma estratégia de exposição da situação de dificuldade e, até mesmo, de impossibilidade de participação entre os próprios coletivos de pessoas atingidas, mas também junto a autoridades externas ao processo de reparação. A insatisfação também passou a ser vocalizada e direcionada aos Compromitentes, conforme apontado no relato da entrevistada ATI1. Foi possível verificar que algumas das coletividades tradicionais passaram a adotar uma postura contenciosa (Tilly e Tarrow, 2015; McAdam, Tarrow e Tilly, 2001), utilizando repertórios de ação variados para publicizar suas demandas, como ofícios, manifestos e notas de repúdio dirigidas aos Compromitentes para que adotassem providências em relação às dificuldades de participação e às discordâncias com o desenho proposto para o processo consultivo em questão.

(...) **aí a gente gritou, né, "não, que não dá, não conseguimos participar, porque eu não, eu não tenho título de Juatuba, eu tenho título de Belo Horizonte".** A minha participação como cidadão mais política, as pessoas que eu conheço são de lá, não são de Juatuba ainda, pelo menos ainda não. Não, **aí a gente começou nos grupos de atingidos, na assessoria, tudo que a gente podia, de mandar carta para...** “Tá errado isso... e não é constitucional, não tem nenhum...”. (...) **you tem que olhar a realidade de quem vai... da população que vai ser perguntada. E não como uma imposição. "Não, quem não tem título não vai".** Então para mim era absurdo. **Eu achava que a consulta estava mal desenhada. (...)** **Se você está fazendo uma consulta, o desenho dela tem que atender às pessoas que realmente têm que ser consultadas, né?** Eu entendo que quando talvez a pessoa desenhou, e disse assim: “vou botar só eleitor daqui”, porque ele só entende atingido dessa forma. “Ah, não, tem alguém que nem eleitor é aqui, que vai lá, tem uma casa de veraneio e vai ter direito a tudo”. Talvez esse filtro fosse isso. Eu entendi, mas não é. **Tem que olhar a realidade local. Tem pessoas ali que transitam, né? E as nossas comunidades são assim.** Eu tenho Filho de Santo que é de São Paulo, que é do Maranhão, e tudo bem e tal. Eles não são eleitores dali, mas tem outros que estão no entorno ali, que moram em Itaúna, que moram... E vêm ali, estão todo dia, estão respirando o mesmo ar, fazendo as festas, como não pode, né?

(...)

Nós oficiamos através da... eu acho que nessa época foi através da assessoria técnica, mas a gente já assinou como PCTRAMA também. Mandamos para as IJs, para o Comitê Pró-Brumadinho, nós falamos também com organizações de controle fora, para dizer que isso não podia ser, com lideranças, com o

Legislativo, (...) falamos com deputadas que falaram, “mas isso é um absurdo, não pode” (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

(...) foi a última reunião de comissão do ano, se eu não me engano, dia 14 de dezembro, em que a gente terminou a reunião de comissão e eles falaram: “a gente não vai fazer nada sobre o anexo 1.3 não? A gente não conseguiu votar”. E aí, parei com eles e a gente começou na hora a escrever juntos um ofício. E aí, assim, véspera de Natal, eles encaminharam esse ofício de denúncia da falta de participação deles, da não participação no processo de priorização (Entrevistada ATII, grifo nosso).

A redação de ofícios, manifestos e notas de repúdio foi adotada como a forma de expressar a indignação, a insatisfação e a contenda, segundo a entrevistada ATII, por ter sido encarada pelas comunidades como uma medida de formalização da reivindicação que tem valor legal ou, em outras palavras, valor jurídico. Considerando que as ações de reparação derivam de um Acordo Judicial, do qual participam Instituições de Justiça como Compromitentes e tomadoras de decisão, tanto as ATIs quanto as comunidades passaram a adotar essa forma de apresentação de solicitações e de reivindicações como parte de seu repertório de ação, em linha com as discussões promovidas por McAdam, Tarrow e Tilly (2001), que apontam que as interações contenciosas em termos de repertórios variam em função das conexões políticas e relacionais existentes. Nesse sentido, tanto o entrevistado PCT1 quanto a entrevistada ATII, apontam para a importância de ter havido um endereçamento de tais reivindicações – que foram um dos fatores que contribuíram para que a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais fosse formulada, como se verá mais à frente - para que a postura contenciosa não escalasse para outras formas mais diretas de ação.

(...) mas houve uma reversão, houve uma resposta. Dessa até que não demorou tanto, porque a gente demonstrou, "olha, não tá certo isso". Não é constitucional você fazer isso (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Não, eles estavam bolados. (...) Se principalmente para os Povos e Comunidades Tradicionais não tivesse sido algo que tivesse sido resolvido posteriormente, teria esse ranço ainda para eles, essa não aceitação, esse afastamento do processo da reparação ou de qualquer ator que tentasse chegar ali para fazer algum diálogo, né? Então foi na intenção mesmo de fazer uma mobilização, de parar, de ver o que fazer mesmo com isso, né? Que se queria uma resolução, né? Porque se a gente fala sobre o direito à Consulta Livre, Prévia e Informada, e falamos o tempo todo sobre participação informada, sobre organização popular, e aí vim um processo de um anexo dentro de um acordo que já não se teve a participação popular, e dentro dele ainda eles não conseguem executar o que estava sendo previsto e solicitado, aí eu acho que ia ter escalado (Entrevistada ATII, grifo nosso).

Os ofícios, manifestos e cartas, em geral, evocavam os direitos dos PCTs previstos em convenções internacionais e em legislações infraconstitucionais brasileiras, com destaque em especial para o respeito aos seus modos de vida e ao direito à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI). Em síntese, argumentavam que o processo consultivo inicialmente proposto não teria

levado em conta os seus direitos e especificidades, mas também a realidade fática de suas comunidades, seja por suas especificidades e modos de vida, seja por suas condições materiais – tendo em vista que muitas delas estão localizadas em áreas rurais, com dificuldades de acesso à telefonia móvel e à internet.

Em outras frentes, as lideranças comunitárias dos PCTs também promoveram outras formas de sensibilização dos Compromitentes com relação às dificuldades vivenciadas. Diretamente, promoveram diálogos com atores-chave que estavam presentes periodicamente no território, com os quais desenvolveram relações interpessoais, por meio da escuta e da troca de percepções acerca das ações em curso. A convivência entre lideranças comunitárias e representantes do Poder Público também foi importante, de forma intencional e, também, de forma não intencional, para sensibilizá-los acerca da importância de que os direitos e especificidades dos PCTs fossem resguardados – e isso ocorreu por diversos meios e de diferentes formas, conforme relato da entrevistada DP:

Nisso chegavam várias manifestações, em reuniões, em espaços públicos, mas também escritas, cartas, das pessoas de comunidades tradicionais falando que não tinham nem a expectativa de que seriam atendidas com algo ali, elas já tinham a leitura de que aquele processo não era feito para elas, de que nenhum projeto ia chegar até elas, mesmo antes de a gente divulgar as prioridades e de que não havia um compromisso amplo de que isso seria feito (Entrevistada DP, grifo nosso).

Em síntese, as pessoas atingidas, movimentos sociais, coletivos e comissões de atingidos buscaram promover contatos com atores-chave por meios diversificados, especialmente pela interlocução direta – por mensagem, ligação telefônica ou e-mail, por exemplo, tendo em vista a existência de relações previamente constituídas entre atores institucionais e representantes de atores sociais coletivos -, mas também a partir de encontros em espaços como reuniões, eventos e encontros institucionais. Uma outra frente de sensibilização e conscientização das dificuldades vivenciadas se deu a partir dos relatos dos técnicos das ATIs, que comunicavam aos Compromitentes sobre as intercorrências visualizadas na atuação em campo. Todas estas comunicações junto aos Compromitentes e estas frentes de atuação, de diálogo e de comunicação alternativas ampliaram os repertórios de ação para além da política contenciosa, a partir da incidência dos atores por meio de interações socioestatais e, especificamente, da política de proximidade, em linha com as discussões de Abers e Von Bülow (2011), Abers, Serafim e Tatagiba (2014) e Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017).

As insatisfações com o formato do processo consultivo, bem como a impossibilidade de participação de uma série de coletividades tradicionais foram absorvidas pelos Compromitentes como questões pertinentes e devidamente fundamentadas. Contudo, a entrevistada GOV

argumenta que o processo consultivo realizado, apesar de suas falhas e lacunas, poderia ter sido interpretado como suficiente diante das previsões amplas e genéricas previstas no texto do Acordo Judicial. Nesse sentido, advoga que existem elementos adicionais e complementares à atuação contenciosa e aos pontos de acesso dos PCTs aos Compromitentes para se explicar a realização de uma Consulta Popular específica para as coletividades tradicionais.

Eu acho que essa vocalização da insatisfação, e mais do que a insatisfação, da impossibilidade de participação na consulta por parte das comunidades foi fundamental. Mas eu entendo que, de novo, esse questionamento tem muito mérito, ele é muito real e ele foi percebido, assim, pelos representantes do poder público. **Não era uma coisa criada, inventada, uma reclamação infundada, não. Era uma queixa legítima e real. Mas que ela por si só, por mais que ela seja legítima, eu acho que ela não seria suficiente para promover o tipo de mudança que foi promovida.** Por quê? Se a gente voltasse para o texto do Acordo, do ponto de vista da consulta que precisava ser feita, **seria possível sim advogar que ela teria sido plenamente cumprida e que o Acordo estava sendo cumprido. O texto do Acordo não foi desrespeitado pelo processo realizado, muito pelo contrário. (...) Não necessariamente precisaria ser algo com método, com critério, com ponto de apoio. Poderia ter sido feito algo muito mais simples.** E a escolha que foi feita por parte dos Compromitentes é sim de fazer um processo sério, um processo estruturado, um processo seguro. **Mas que ao interpretar o texto do Acordo, alguém poderia dizer, "olha, eu entendo essa reclamação dos PCTs, mas o Acordo já foi cumprido, vida que segue". "Vamos seguir, vamos implementar os projetos". E não foi essa escolha que foi feita. (...) Então, eu acho que existe algo mais que explique essa decisão e a deliberação de fazer um processo específico para Povos e Comunidades Tradicionais** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

A despeito dos desdobramentos que ocorreram posteriormente, é importante ressaltar que, nas reivindicações apresentadas, o pleito era de que os direitos e especificidades das coletividades tradicionais fossem resguardados – não havendo, no entanto, uma demanda objetiva de formulação e execução de um novo processo consultivo restrito aos PCTs. O relato do entrevistado PCT1 enfatiza isso:

Na verdade, quando nós oficiamos, foi para falar desse alijamento da decisão. Porque a gente (...) nem ninguém do PCTRAMA conseguiria votar, só para você ter uma ideia. Então, esse foi o primeiro ponto. Em segundo lugar é que **nós reforçamos essas pautas, no mesmo ofício, dizendo o que é que esse anexo poderia ajudar. E isso faz parte, sim, de políticas públicas.** Isso, isso e isso. Aí nós batemos muito no assunto do... do desabastecimento e da necessidade de a gente ter. **Então, nós não formalizamos isso, "nós queremos ter um processo paralelo". A gente não, oficialmente não. Mas nós falamos de pautas que elas fazem parte de política pública que ela não está sendo atendida e dificilmente seria e que a gente precisava discutir.** Porque havia abertura no Anexo I.3 para isso. **Agora, formalmente, vocês pediram, "ah, vocês querem um processo de consulta só de vocês?" Formalmente, não. Nós não fizemos. (...) Nós só reivindicamos um [processo de consulta] que atendesse a nossas especificidades, entendeu?** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Em síntese, o uso de diferentes repertórios de interação pelos PCTs, da postura contenciosa à política de proximidade, foi essencial para que se conseguisse inserir o problema da impossibilidade de atendimento das coletividades tradicionais, com respeito aos seus direitos

e especificidades, na agenda decisória. Entretanto, não necessariamente este reconhecimento ensejaria de maneira automática a proposição de um processo consultivo específico. É possível analisar, pela fala da entrevistada GOV acima, que havia um entendimento dos Compromitentes de que o “legal” havia sido cumprido – ou seja, formalmente, a “letra fria” do AJR havia sido devidamente atendida pelo processo consultivo realizado. Contudo, os PCTs, ao apresentarem a realidade vivenciada - de dificuldades de acesso ou, até mesmo, de impossibilidade de participarem da iniciativa -, colocam em xeque a legitimidade do processo, que deveria garantir a devida inclusão desse grupo social na experiência em curso. Resta analisar, portanto, os elementos e fatores que contribuíram para transformar esse “problema”, inserido na agenda, na solução que foi posteriormente proposta, qual seja a formulação e implementação da CP-PCTs.

A entrevistada DP indica que, a partir do entendimento das reivindicações apresentadas, uma série de reflexões sobre como endereçá-las passaram a ser feitas pelos Compromitentes. Em um primeiro momento, pensou-se na possibilidade de adequação do escopo dos projetos selecionados a partir da Consulta Popular para a população em geral para que atendessem também aos PCTs – o que, mais tarde, entendeu-se como inviável. Reconhece-se, inclusive, em convergência com o relato da entrevistada GOV, a possibilidade de que se seguisse sem um endereçamento efetivo do problema identificado. Diante da inviabilidade de alternativas inicialmente pensadas e discutidas, parte de uma iniciativa do Estado, por meio de técnicos do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, a proposição de um novo processo consultivo.

Acho que aí a gente foi fazendo as leituras do texto do acordo, até para sistematizar as coisas, e percebendo a grande falha de não ter nada específico. E aí a gente foi conjugando. Pode ser que não tenha nada específico para eles, realmente, porque não tem nenhuma separação de valor. (...) A gente viu que era possível fazer um diálogo específico, que tinha outras questões, embora o dinheiro seja muito finito, que talvez houvesse a possibilidade de alguns projetos com alguma adequação. Acho que começou a surgir uma esperança de que não necessariamente, eu acho que no começo nem era tanto a Consulta, mas era como adequar esses projetos para eles atenderem essa população, os priorizados. E alguns não tinham mesmo diálogo com os territórios ou as especificidades, então talvez não fosse, né? (...). Então acho que a origem foi muito da parte (...) do Estado, de trazer uma proposta, de dizer que era possível. Mas é isso, eu não acho que era uma coisa, não acho que foi uma sequência natural de atos, e acho que todas essas provocações que aconteceram poderiam ter passado sem um encaminhamento concreto. E que dificilmente isso seria lido como uma falha, sabe? **Acho que até demora muito, existe uma demora muito grande em reconhecer o valor dessa construção.** Muito, muito, muito. Eu acho que as pessoas ainda não entenderam o que é, (...) **mas acho que todos esses elementos foram importantes para a gente se atentar de que algo precisava ser feito** (Entrevistada DP, grifo nosso).

A entrevistada GOV descreve, de maneira bastante detalhada, o caminho percorrido por servidores do CGPB para que pudessem compreender o problema e, posteriormente, incidir, formular e propor a realização de uma Consulta Popular específica. De maneira geral, aponta-

se para o envolvimento pessoal de servidores comprometidos com a realização da Consulta Popular para a população em geral – que atuaram de maneira proativa desde as etapas preparatórias para a realização do processo consultivo, até a sua efetiva execução. Devido ao seu envolvimento direto em todas as etapas e às visitas técnicas realizadas aos territórios, os servidores do CGPB puderam identificar lacunas e envidaram esforços para realizar correções de rumos. Esta atuação, em conjunto com os reportes constantes, contribuíram para a construção de uma relação de confiança sobre o assunto junto às Instituições de Justiça, bem como um acúmulo técnico em relação à consulta como um todo.

E aí, obviamente, a minha perspectiva é enviesada, porque eu vou te dizer do lugar de onde eu estava (...). **Mas eu acho que existiu ali um envolvimento pessoal dos servidores do Comitê Pró-Brumadinho, que fizeram muito além do que seria esperado deles, e aí isso envolve desde longas jornadas de trabalho, muito mais extensas, o telefone celular pessoal dessa pessoa tocando de noite, essa pessoa trabalhando no sistema de plantão, a gente se revezava para fazer plantões, por uma compreensão de que aquilo era importante, que existia mérito e valor naquilo, e que a gente queria fazer dar certo, mas que no limite ninguém obrigou que a gente fizesse isso dessa forma (...). Muitos servidores ficaram semanas fora de casa, viajando nos territórios, utilizando veículos próprios, carregando faixa, carregando caixas muito pesadas de cartilhas, de materiais, e abraçando mesmo a questão.**

(...)

Então, assim, se eu fizesse uma lista de problemas da consulta, vários deles a gente conseguiu mitigar com recursos da própria SEPLAG, seja recurso humano, de equipamento, de acionar contratos da Secretaria de Planejamento como, por exemplo, o carro de som. Então, assim, várias soluções a gente conseguiu dar ali dentro do que era o nosso escopo de atuação. Mas, como eu disse na resposta anterior, tudo isso a gente foi reportando para as Instituições de Justiça e eu acho que a gente conseguiu construir condições institucionais que nos davam um certo argumento de autoridade em relação à Consulta para dizer assim, “olha, isso tá bom, isso não tá, isso funcionou, isso não funcionou”. Isso foi reconhecido pelas Instituições de Justiça quando foi trazido pelo Governo do Estado. Então, assim... **Existiu uma construção de relação de confiança ali, muito importante para todo o processo desde a negociação do Acordo, mas especificamente em relação à Consulta, existe uma construção de expertise técnica do Comitê [Pró-Brumadinho] em torno daquele assunto** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Diante disso, teria sido possível não apenas que os servidores tivessem contato próximo, identificassem e enquadrassem o problema de dificuldades e/ou impossibilidade de participação dos PCTs no processo, mas também que fossem pressionados e se sensibilizassem para propor um caminho para buscar equacionar a questão. Ainda que não se soubesse de início qual seria a proposta de endereçamento dos pleitos e reivindicações apresentados pelos PCTs, a lacuna foi reconhecida como um problema que deveria ser solucionado de alguma forma. Nesse sentido, destaca-se a importância da conjunção entre postura contenciosa das coletividades tradicionais, pontos de acesso a atores institucionais para a sensibilização acerca dos problemas vivenciados ao longo da Consulta Popular para a população em geral, para inserir o problema

na agenda dos Compromitentes. De maneira adicional, aponta-se, com base no relato da entrevistada GOV, para a importância da agência de atores técnicos do CGPB, comprometidos com a inserção dos PCTs no processo, para que se avançasse na formulação de uma proposta metodológica e de desenho institucional para que se propusesse aos Compromitentes a realização de um processo específico: a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs) - como forma de endereçar o “problema” anteriormente identificado.

Então a gente conseguiu agregar elementos ali para fundamentar um pleito de aprofundamento do processo de consulta. Então assim, é como se a gente dissesse, "olha, a gente teve 50 problemas, 49 a gente conseguiu resolver" e foi reportando o processo já com o problema, solução e informando o que foi feito. **Mas tem um problema em especial que a gente não conseguiu equacionar, que Povos e Comunidades Tradicionais ficaram de fora desse processo pelos motivos X, Y, Z.** Então assim, eu acho que existiu uma investidora mesmo desses servidores e uma busca pela construção de soluções que obviamente no primeiro momento a gente não tinha clareza do que resolveria, se seria estender o prazo, se seria fazer impressão das cédulas lá de priorização, **ainda que não existisse clareza de partida do que é que precisava ser feito, eu acho que existia um desconforto muito grande por parte do Comitê Pró-Brumadinho com o que a gente viu acontecer e com a forma como essas comunidades ficaram de fato excluídas do processo,** num contexto em que a gente já tinha construído uma relação de confiança e a gente já tinha uma legitimidade técnica para falar do assunto. **E ter ido a campo foi fundamental para isso.**

(...)

Então assim, **existiu sim uma queixa, uma demanda dos Povos e Comunidades Tradicionais, que foi reportada aos Compromitentes. Mas eu acho que foi uma via de mão dupla, assim, né, na contramão disso também tinha servidores muito comprometidos com o processo da Consulta, dispostos a encarar,** porque veja bem, assim, para o servidor que estava atuando ali, que ficou por cerca de seis a oito meses diretamente envolvido naquele processo foi muito desgastante, mas é como se a gente dissesse, "(...) **a gente acha que isso ainda não está redondo, ainda tem um pedaço faltando e a gente está disposto a formular uma proposta e trazer aqui para os Compromitentes para a gente avaliar conjuntamente o que poderia ser feito para suprir essa lacuna**". Então, assim, eu acho que... por isso que eu falo que foi uma via de mão dupla, **porque ainda que o processo fosse finalizado com essas lacunas, o Acordo teria sido cumprido. Então, a gente poderia ter dado como encerrado e seguido. Mas, de fato, existiam indivíduos ali comprometidos com o processo como um todo, que não queriam concluí-lo com lacunas, e eu acho que ali criou-se um contexto institucional muito favorável, sabe?** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Nesse contexto, os Compromitentes acataram e encamparam a proposição feita, deliberando favoravelmente à sua implementação. Tendo como objetivo endereçar os problemas centrais identificados no processo consultivo anterior, a partir dos pleitos e reivindicações das coletividades tradicionais, dos elementos identificados nas visitas ao território pelos Compromitentes, bem como dos apontamentos de técnicos das ATIs que acompanharam o processo de priorização nos pontos de apoio, a CP-PCTs abarcou uma série de ajustes metodológicos, de escopo e de cronograma em relação à anterior. Em linhas gerais, passou-se de uma lógica meramente consultiva para uma proposta de participação e deliberação ativa, inclusive nas etapas posteriores de seleção e detalhamento dos projetos. Diante disso, faz-

se necessário um aprofundamento no processo e desenho da CP-PCTs para compreender se, e em que medida, os PCTs participantes foram de fato atendidos e contemplados na Consulta Popular específica com respeito aos seus direitos e especificidades – o que será feito no capítulo seguinte.

6 A CONSULTA POPULAR ESPECÍFICA PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs) teve sua proposta inicial formulada e apresentada aos Compromitentes pela equipe técnica do Comitê Gestor Pró-Brumadinho (CGPB) nos primeiros meses de 2022. Posteriormente, o desenho proposto foi discutido com as áreas técnicas e com os representantes das Instituições de Justiça (MPF, MPMG e DPMG), para uma aprovação preliminar. Cabe ressaltar que não houve alterações no Acordo Judicial para que esse novo processo consultivo pudesse acontecer – tendo em vista que as previsões genéricas acerca das etapas participativas prévias à aplicação de recursos eram abrangentes o suficiente para que um processo específico para PCTs pudesse ser construído.

De início, é interessante resgatar, a partir do relato da entrevistada GOV como o CGPB se organizou internamente, bem como quais foram as premissas e a racionalidade que orientaram a formulação da proposta que, posteriormente, foi implementada. É importante perceber que, apesar de a equipe contar com servidores com experiência na área de articulação social, não havia um conhecimento acumulado acerca dos direitos e especificidades dos PCTs. Depreende-se que o contato com as reivindicações das coletividades tradicionais e as visitas ao território - em que foram verificadas as dificuldades fáticas vivenciadas por essas comunidades para participação no processo consultivo anterior - motivaram uma atuação proativa, no sentido de buscar informações pertinentes para embasar a construção de uma proposta de Consulta Popular específica que atendesse a esse público-alvo com observância às suas necessidades, realidades, direitos e especificidades.

Então, a Consulta para PCTs, como a gente a conhece hoje, (...) ela nasce de uma ausência, ela surge de uma lacuna que foi percebida. (...). O que a gente propõe, então? Porque, de novo, eu acho que ficaria uma coisa muito assim, palavras ao vento, falar que, "ah, faltou alguma coisa". Que poderia ter culminado com um grande assim, "ah, então infelizmente, né, é um aprendizado". Isso poderia ter virado um aprendizado. (...) **Existiam pessoas na equipe que já tinham uma familiaridade com o tema da articulação social, com as temáticas de PCTs, e eu acho que a grande contribuição da instituição foi ter trazido uma formulação inicial de um processo que partia de um processo anterior, que era o da Consulta já feita,** que fosse capaz de guardar uma lógica semelhante, mas que ainda assim inovasse e talvez aprofundasse algumas questões garantindo e resguardando as especificidades dos PCTs. (...) Então, assim, a Consulta ela precisava, primeiro, respeitar o texto do Acordo. Ao inovar, você tinha essa premissa. Todas as restrições que de partida a gente já tinha, principalmente em relação ao recurso, mas também em relação ao tempo, não era possível se pensar numa consulta que demorasse anos, porque a resposta ali ela precisava ser rápida, sob pena dela perder a importância ou perder o vínculo que ela tinha com o processo de Consulta anterior, mas que ainda assim **fosse construído de uma forma suficientemente cuidadosa e acima de tudo participativa para que os PCTs fossem efetivamente contemplados,** porque o grande risco era ao se propor um desdobramento da Consulta Popular especificamente

voltado para PCTs, era ter um processo que no fim do dia não atenderia essa necessidade (Entrevistada GOV, grifo nosso).

A proposta inicial apresentada aos Compromitentes foi aprovada e, em seguida, foi convocada uma reunião para apresentação e discussão da proposta junto às Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), em março de 2022. Estas tiveram espaços para esclarecer eventuais dúvidas e realizar apontamentos sobre o desenho proposto, bem como consultar os Compromitentes acerca dos desdobramentos e próximos passos do processo. Além disso, foi concedido às ATIs, após demanda de seus representantes, um tempo para que pudessem avaliar em profundidade a proposta e apresentá-la às lideranças dos PCTs, de modo a garantir a participação informada e coletar percepções e dúvidas sobre a iniciativa.

Ou seja, houve abertura de canais formais para a apresentação da proposta elaborada pelos Compromitentes às pessoas atingidas, havendo espaço para que estas avaliassem e apresentassem eventuais considerações e apontamentos. Para tanto, as ATIs atuaram diretamente nesse processo como mediadoras, a partir da capilaridade já existente para a atuação no território, bem como pelos vínculos pretéritos já construídos com as coletividades tradicionais. Contudo, é importante ressaltar a permanência da existência e uso de canais informais previamente constituídos, que permitiam a comunicação direta entre lideranças comunitárias e representantes dos Compromitentes durante a realização desse processo - que envolvem reuniões, eventos, encontros públicos e contatos diretos das lideranças comunitárias com representantes das instituições, na perspectiva da política de proximidade (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

Advoga-se, neste trabalho, que a política de proximidade, por meio de canais formais e informais, é utilizada de maneira complementar à postura contenciosa inicialmente adotada, tendo convergido e contribuído para moldar o desenho definitivo da CP-PCTs – aquele que foi implementado na prática e que será apresentado em detalhes na Figura 3 abaixo -, incorporando as dúvidas e os apontamentos vocalizados pelas ATIs e pelas coletividades tradicionais. Nesse sentido, advoga-se que essa utilização paralela e complementar de repertórios de interação foi essencial para que a inovação democrática fosse criada e institucionalizada, na perspectiva de que as interações entre os atores sociais – que reivindicaram, pleitearam, mas também buscaram construir e acionar espaços e momentos de diálogo – e os atores institucionais, em especial do CGPB – que foram pressionados, se sensibilizaram e se mostraram abertos, interessados e empenhados em compreender as demandas existentes e traduzi-las em uma proposta de um novo processo, agora participativo e deliberativo – foram fundamentais para a criação da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais.

A entrevistada AT11 relata, em linhas gerais, como se deu o primeiro contato das ATIs e dos PCTs das regiões 1 e 2 com a proposta. De maneira geral, é possível perceber que houve surpresa e, até mesmo, uma certa descrença com o que foi apresentado, tendo em vista o histórico de iniciativas que não previram uma escuta específica às coletividades tradicionais, tanto nos anexos I.3 e I.4 quanto em outras ações previstas no Acordo Judicial de reparação. As comunidades assessoradas e a ATI formularam e encaminharam aos Compromitentes uma série de dúvidas acerca da proposta, com foco na compreensão das possibilidades de condução das etapas vindouras da CP-PCTs. Nota-se que os principais avanços apontados acerca do novo processo consultivo se relacionam à garantia de respeito à organização própria das comunidades, abrindo-se espaço para que definissem o formato para cumprir com as etapas previstas. Ainda, foi valorizada a possibilidade de escuta e de participação efetiva das coletividades tradicionais, havendo espaço para que incidam direta e ativamente na seleção e na construção do escopo do projeto a ser implementado para atender às suas comunidades no âmbito da reparação socioeconômica.

Teve uma solicitação de reunião com as ATIs para falar sobre a devolutiva, o retorno, o entendimento de como é que se deu esse processo com as pessoas, com os Povos e Comunidades Tradicionais atingidos. E aí foram os Compromitentes, (...) e aí já se veio com uma notícia que teria um processo novo para os Povos e Comunidades Tradicionais, que seria pensado. E aí quando a gente recebeu esse ofício, que tinha pedido essa reunião com a gente para tratar sobre o processo dos anexos I.3 e I.4 para os Povos e Comunidades Tradicionais, a gente repassou para os PCTs atingidos. **Eles já ficaram ansiosos, esperando para saber o que seria esse diálogo com a gente.** E aí foi que a gente entendeu o que seria, teria um novo processo, e aí que respeitasse mais a metodologia dos PCTs. Tanto que foi uma grande surpresa, e eu lembro de ficar assim, em suspensão, e até perguntando, “não, mas como é que vai ser?” Tentando entender como é que seria exatamente. (...) Descrente, inclusive. **Eu lembro de a Aedas mandar muito ofício perguntando, “pode ser assim?”, pensando nas metodologias e encaminhando para ver se poderia ser exatamente daquela maneira que a gente estava pensando, porque a maneira que foi apresentada para a gente de possibilidade ficou inclusive aberta, assim, né? Não... é a partir da organização da própria comunidade. E isso foi uma grande surpresa,** porque da forma que a gente tinha visto anteriormente, encaixada e quadrada, quando se veio essa possibilidade de metodologia aberta em respeito de como a comunidade se organizava, foi uma surpresa até, em certa medida, uma dúvida de validade, do jeito que estava sendo proposto, poderia de fato acontecer ou não. **Então lembro de a gente enviar ofícios perguntando se dessa maneira era possível, se era viável mesmo, porque a gente ficou em dúvida do que a gente ouviu.**

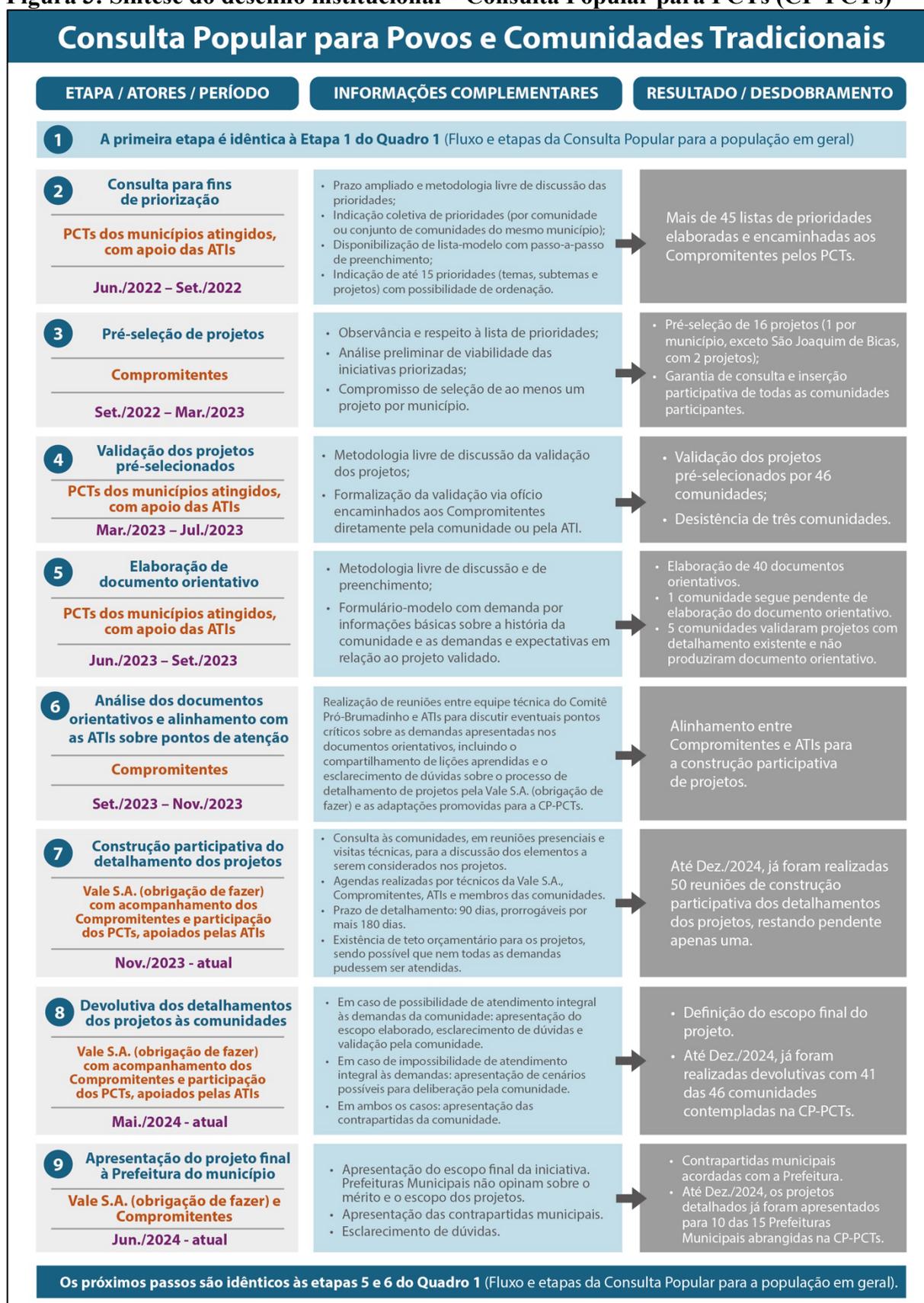
(...)

“Finalmente”... teve esse diálogo, a gente voltou com a metodologia, apresentou para eles [os PCTs assessorados pela ATI Aedas], eles acharam válido isso também, ficou nesse mesmo lugar de surpresa, perguntando, “vai poder assim? Isso aqui?” Eu acho que por estarem sendo tão calejados no processo de reparação. (...) quando veio o anexo I.3, era mais uma violação, e **quando ele veio de uma outra maneira, considerando a organização própria, foi uma grande surpresa mesmo.** Então eu acho que teve esse primeiro lugar de surpresa com a proposta que estava sendo apresentada (Entrevistada AT11).

É importante ressaltar que a proposta construída para a CP-PCTs previu etapas participativas e de incidência popular adicionais em comparação com a Consulta Popular para a população em geral, bem como alguns ajustes e adaptações em etapas similares, em especial na etapa de consulta para fins de priorização. Na Figura 3 abaixo é apresentada uma síntese das suas etapas, atores envolvidos, períodos de execução, informações complementares e os seus resultados e desdobramentos.

Um das poucas coisas que se mantiveram idênticas ao processo consultivo anterior foram a lista de projetos disponíveis para priorização (etapa 1 da Figura 2) – que, conforme já mencionado neste trabalho, foi consolidada a partir das mais de três mil propostas encaminhadas pelas comunidades atingidas e prefeituras, além daquelas indicadas por órgãos estaduais no próprio AJR – e as etapas de auditoria e execução dos projetos (etapas 5 e 6 Figura 2). Todas as demais etapas – que se relacionam à priorização, à seleção, ao detalhamento dos projetos e às devolutivas a serem feitas (itens 2 a 4 da Figura 2; e itens 2 a 9 da Figura 3) – foram incluídas, alteradas e/ou adaptadas, em geral democratizando e aprofundando as possibilidades de participação e de incidência ao longo do processo – prevendo, inclusive, a construção participativa dos conteúdos dos projetos. Para além disso, as etapas adicionais foram essenciais para que a inovação democrática se adequasse, em seu desenho, aos direitos e especificidades dos PCTs – estruturando espaços para que a Consulta Livre, Prévia e Informada se desenvolvesse, bem como ampliando significativamente a possibilidade de incidência das comunidades contempladas no processo de construção ativa dos projetos de reparação socioeconômica por elas priorizados. Resta analisar – o que será feito mais à frente – se as perspectivas inclusivas e garantidoras de direitos previstas no desenho da experiência se concretizaram na prática.

Figura 3: Síntese do desenho institucional – Consulta Popular para PCTs (CP-PCTs)



Fonte: elaboração própria, com base em dados e informações do Portal Pró-Brumadinho.

As informações acerca do desenho e da metodologia propostos para a CP-PCTs foram divulgadas pelos Compromitentes em um documento de “orientações sobre o processo”²⁸, tendo como objetivo esclarecer as dúvidas centrais e recorrentes trazidas nos espaços de diálogo promovidos anteriormente à sua efetiva implementação – e que será aqui utilizado para contextualizar algumas das fases e etapas descritas abaixo. Em primeiro lugar, as propostas de projetos que poderiam ser priorizadas são provenientes da mesma base de iniciativas do processo consultivo anterior, conforme a Etapa 1 das Figuras 2 e 3. No entanto, houve alterações substanciais na etapa de consulta para fins de priorização (Etapa 2), pois na CP-PCTs, esta etapa não foi realizada individualmente por meio do aplicativo MGApp, mas sim por meio de formulários específicos²⁹ preenchidos coletivamente por cada uma das 46 comunidades tradicionais participantes, que estão localizadas em 15 (de 26, no total) municípios atingidos³⁰, não havendo metodologia pré-definida, mas construída no processo envolvendo diversos atores envolvidos. Desse modo, deixou-se em aberto o formato de discussão, organização e preenchimento das prioridades coletivas a serem indicadas - adequando-se à lógica de discussão, deliberação e tomada de decisão coletivas, bem como abrindo a possibilidade de que os protocolos de consulta específicos fossem absorvidos e devidamente utilizados. Caso fosse do desejo de comunidades de um mesmo município, poderia ser elaborada uma lista única de prioridades compartilhada pelas comunidades.

Ainda, dois aspectos da priorização foram adequados: além dos temas e subtemas, as comunidades puderam priorizar também os projetos, bem como indicar a ordem das prioridades elencadas – sendo facultada a indicação de até 5 temas, cada um com 3 subtemas e, para cada um destes subtemas, 1 projeto - totalizando 5 temas, 15 subtemas e 15 projetos (Etapa 2 da Figura 3). Caso estas coletividades assim desejassem, elas poderiam contar com o apoio das Assessorias Técnicas, o que ocorreu na grande maioria dos casos. A ATI responsável por cada município ficou encarregada da interlocução direta com as comunidades, desde o momento prévio à consulta - prestando esclarecimentos gerais sobre o processo e a metodologia – como na operacionalização da etapa de consulta para fins de priorização propriamente dita, incluindo as visitas às comunidades para diálogos, e apoio aos processos de discussão e deliberação.

²⁸ O documento de “Orientações sobre o processo” foi divulgado no Portal do MPMG e pode ser consultado em <<https://tinyurl.com/2fm4e5rd>>. Acesso em 13 dez. 2024.

²⁹ O formulário-modelo e o passo-a-passo para o preenchimento disponibilizado às comunidades pode ser consultado em <<https://tinyurl.com/mr359mdu>>. Acesso em 13 dez. 2024.

³⁰ São eles: Betim, Brumadinho, Caetanópolis, Esmeraldas, Florestal, Fortuna de Minas, Igarapé, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi, Pompéu e São Joaquim de Bicas.

A partir de observância direta aos projetos indicados nas priorizações realizadas e em análises preliminares de viabilidade técnica e financeira, poderiam ser pré-selecionados pelos Compromitentes para detalhamento (Etapa 3 da Figura 3): projetos completamente novos, que seriam construídos integralmente a partir dos apontamentos, considerações e demandas das comunidades, sendo este o caso da maioria das iniciativas (41 das 46 comunidades atendidas); ou projetos já em detalhamento - definidos na consulta anterior e que eram convergentes com as prioridades indicadas na Consulta Popular para PCTs –, que agora passariam a contar com contribuições e apontamentos dos PCTs, em um espaço de diálogo específico para tanto. Este foi o caso de 5 das 46 comunidades atendidas, contudo, por caracterizar projetos já definidos anteriormente, este fluxo não foi apresentado na Figura 3 e não será discutido de maneira mais profunda neste trabalho. Os Compromitentes do Acordo Judicial informaram, desde a proposição da CP-PCTs, que seria pré-selecionado apenas um projeto por município – o que se confirmou, à exceção de São Joaquim de Bicas³¹.

Ainda durante a fase de pré-seleção de iniciativas (Etapa 3 da Figura 3) pelos Compromitentes, que ocorreu entre setembro de 2022 e março de 2023, foram também realizadas uma série de reuniões de alinhamento e esclarecimento de dúvidas entre o CGPB e as ATIs, que tinham como objetivo compreender a realidade das comunidades e os projetos mais adequados e viáveis para o atendimento às demandas existentes, de acordo com a lista de prioridades enviada, o saldo orçamentário disponível e o contexto da comunidade.

Os projetos pré-definidos pelos Compromitentes foram apresentados pelas ATIs às comunidades, entre março e julho de 2023, para que estas validassem ou não as sugestões iniciais junto às comunidades (Etapa 4 da Figura 3). No geral, tendo em vista a realização de um alinhamento prévio junto às ATIs, que atuaram como mediadoras no esclarecimento de dúvidas e no diálogo comunitário, os projetos selecionados foram devidamente validados pelas comunidades participantes – com exceção de três comunidades, que demonstraram não possuir mais interesse nos projetos indicados, apesar de terem sido apontados como prioridades anteriormente. Ou seja, as comunidades puderam validar o projeto pré-selecionado pelos Compromitentes, em etapa prévia ao início do detalhamento – ou, nos casos de projetos com detalhamento existentes, puderam opinar antes de ser dada ordem de início para execução, em reuniões de apresentação da iniciativa realizadas para este fim.

³¹ São Joaquim de Bicas contava com a atuação paralela de duas ATIs: a ATI Aedas, que exercia o assessoramento geral das comunidades; e a ATI Insea, que realizava o assessoramento de aldeias indígenas Pataxó e Pataxó Hã Hã Hã. A justificativa para a seleção de mais um projeto se deu em razão da divergência entre as listas de prioridades enviadas, bem como para garantir a otimização do processo de detalhamento que se iniciaria em etapa futura – e que contaria com a mediação contínua das ATIs.

Na sequência, entre junho e setembro de 2023, foi iniciada a elaboração de documentos orientativos (Etapa 5 da Figura 3), que era um formulário-padrão³² elaborado pelos Compromitentes para que as comunidades, a partir de discussões comunitárias apoiadas pelas ATIs, pudessem registrar informações essenciais para direcionar o posterior detalhamento do projeto. O documento tinha como objetivo antecipar as expectativas e as necessidades da comunidade em relação à iniciativa, bem como antever possíveis demandas comunitárias que facilitassem as reuniões de detalhamento que ocorreriam na fase seguinte, e que envolveriam todos os atores (comunidade, Compromitentes, ATIs e Vale S.A.).

Em seguida, foram realizadas reuniões pontuais com as ATIs (Etapa 6 da Figura 3) para discutir os próximos passos, esclarecer dúvidas sobre os documentos orientativos, explicitar pontos necessários de alinhamento de expectativas com as comunidades - dados os limites orçamentários e de desenho tanto do processo consultivo quanto do processo de reparação socioeconômica em si. Nesse sentido, as entidades tinham um papel de receber e discutir as informações de maneira centralizada e, posteriormente, repassar às comunidades os pontos dialogados, de maneira descentralizada – em especial porque possuíam pessoal suficiente para tanto, relação construída de maneira perene com as lideranças comunitárias e atribuição institucional de garantir a participação informada das coletividades.

Posteriormente, os Compromitentes passaram a aprovar o início dos detalhamentos. A partir dessa aprovação, iniciava-se a contagem do prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 180 dias, mediante justificativa técnica, previsto no Acordo Judicial. Nesse período, a Vale S.A. deveria realizar o detalhamento dos respectivos projetos, por meio da escuta e da construção participativa junto às comunidades, em reuniões presenciais conduzidas com os demais atores envolvidos (Etapa 7 da Figura 3).

Em momento seguinte, seriam feitas reuniões de devolutivas dos detalhamentos às comunidades (Etapa 8 da Figura 3). Nestas reuniões, a Vale S.A. deve apresentar o escopo integral do projeto detalhado para avaliação de cada uma das comunidades, que podem ainda ser objeto de ajustes finais. Nesse momento, também são apresentadas as contrapartidas comunitárias, caso existam – uma série de “deveres” das comunidades, que se referem em geral à apresentação de documentos, à liberação para que a Vale S.A. e suas contratadas entrassem no território para executar as obras necessárias, dentre outras, que podem ser objeto de discussão e devem ser aceitas pelas comunidades para o prosseguimento das iniciativas.

³² O formulário-modelo do “Documento Orientativo” pode ser consultado em <<https://tinyurl.com/5emedve7>>. Acesso em 13 dez. 2024.

Desde o início do processo, foi apontada a existência de limitações orçamentárias para a construção dos projetos, conforme já explicitado anteriormente. Essa questão foi discutida com as comunidades e formalizada nas atas de reuniões realizadas ao longo do processo de detalhamento. Os Compromitentes indicaram que, nos casos em que houvesse inviabilidade financeira de atendimento integral das demandas vocalizadas pelas comunidades, isto seria devidamente comunicado e justificado, bem como seriam apresentados cenários possíveis, contemplando alternativas de escopos reduzidos para deliberação e escolha das comunidades – sendo possível que ajustes e adequações finais também fossem realizados para a conclusão do detalhamento.

A ação seguinte previu a apresentação dos projetos às Prefeituras (Etapa 9 da Figura 3), incluindo a discussão das eventuais contrapartidas municipais para a sua execução – em geral, de caráter administrativo. Desde o início do processo, os Compromitentes definiram que os entes municipais não poderiam incidir no mérito ou no escopo das propostas construídas pelas comunidades, visando resguardar o processo desse tipo de interferência – preocupação constantemente externada pelos PCTs, dado o histórico de construção dos Projetos de Reparação Socioeconômica derivados da Consulta Popular para a população em geral, que tiveram protagonismo do Poder Público municipal no processo de detalhamento das iniciativas.

Como se trata de uma “obrigação de fazer” da empresa, os detalhamentos concluídos – com a aprovação final das comunidades e incorporação dos ajustes - devem ser enviados pela Vale S.A. à Auditoria Socioeconômica independente. Nesta etapa, prevê-se a emissão de pareceres que atestem a viabilidade técnica e financeira dos projetos, mediante análise do escopo, cronograma, conformidade legal, aderência dos custos aos valores de mercado, dentre outros aspectos. As iniciativas que tiverem parecer favorável terão ordem de início autorizada pelas instituições Compromitentes, sendo que a execução também poderá ser acompanhada pelas comunidades, com o apoio das ATIs, até a sua conclusão. Também está previsto o monitoramento durante e após a implementação das iniciativas pela Auditoria, o que pode envolver como desdobramento a indicação e a aprovação de eventuais mudanças e correções de rumos necessárias, a identificação de danos supervenientes, bem como o ateste do cumprimento das obrigações de fazer da Vale S.A. quando da conclusão das entregas previstas no projeto. Estas últimas etapas são idênticas às previstas no fluxo apresentado na Figura 2 para os projetos derivados da Consulta Popular para a população em geral.

No Quadro 4 abaixo é possível visualizar uma síntese do quantitativo de comunidades participantes por município, as tradicionalidades autodeclaradas, as iniciativas selecionadas e validadas para cada uma delas, bem como a etapa em que se encontram em dezembro de 2024.

Quadro 4: Síntese das informações gerais sobre os projetos – CP-PCTs

Região ³³	Município	Qtd. de Comunid.	Tradicionalidade autodeclarada	Projeto	Tipo de projeto	Situação atual
R1	Brumadinho	4	Comunidade Quilombola (4).	Construção de Centros Culturais nas comunidades quilombolas de Brumadinho	Novo detalhamento	(1) Aguardando agendamento da reunião de devolutiva (Etapa 7 da Figura 2) / (3) Ajustes finais após reunião de devolutiva (Etapa 8 da Figura 3).
R2	Betim	3	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (3).	Garantia de acesso à água	Novo detalhamento	(3) Detalhamentos concluídos - em análise pela Auditoria Socioeconômica.
R2	Igarapé	1	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (1).	Canalização de córregos / Conservação e criação de espaços e equipamentos públicos de cultura, esporte, lazer e recreação	Detalhamento já existente / Novo detalhamento	Projeto aprovado pela comunidade e em execução pela Prefeitura Municipal (conversão de obrigação) / Demanda adicional de projeto solicitada, e aprovada pelos Compromitentes, para atendimento a pleito da comunidade – Aguarda agendamento de devolutiva com a comunidade (Etapa 8 da Figura 2).
R2	Juatuba	6	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (6).	Garantia de acesso à água	Novo detalhamento	(3) Projetos iniciados; (3) Detalhamentos concluídos - Em análise pela Auditoria Socioeconômica.

³³ A divisão em regiões apresentada no Quadro 3 é importante por indicar a atuação das diferentes ATIs que assessoram as comunidades no processo de reparação. As comunidades das regiões 1 e 2 contam com o assessoramento da Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas), enquanto a região 3 conta com o Núcleo de Assessoramento às Comunidades Atingidas por Barragens (Nacab) e as regiões 4 e 5 contam com o Instituto Guaicuy.

R2	Mário Campos	1	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (1).	Cursos técnicos e de qualificação profissional / Fortalecimento das práticas alimentares dos PCTRAMA	Novo detalhamento / Novo detalhamento	Constatada inviabilidade financeira do projeto / Demanda alternativa de projeto solicitada, e aprovada pelos Compromitentes - Novo detalhamento iniciado (Etapa 7 da Figura 2).
R2	Mateus Leme	3	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (3).	Garantia de acesso à água	Novo detalhamento	(1) Projeto iniciado; (2) Detalhamentos concluídos - Em análise pela Auditoria Socioeconômica.
R2	São Joaquim de Bicas	2	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (2).	Garantia de acesso à água	Novo detalhamento	(2) Detalhamentos concluídos - Em análise pela Auditoria Socioeconômica.
R2	São Joaquim de Bicas	1	Povo Indígena (1).	Implantação de centro de referência em comercialização de produção artesanal e agrícola das comunidades - Pataxópping	Novo detalhamento	Projeto iniciado.
R3	Esmeraldas	8	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (4); Pescadores artesanais (3); Povo indígena (1).	Cursos técnicos e de qualificação profissional	Novo detalhamento	(7) Ajustes finais após reunião de devolutiva (Etapa 8 da Figura 2) / (1) Aguarda agendamento de reunião de devolutiva (Etapa 7 da Figura 2).
R3	Florestal	1	Comunidade quilombola (1).	Garantia de acesso à água	Novo detalhamento	(1) Detalhamento concluído - Em análise pela Auditoria Socioeconômica.
R3	Fortuna de Minas	4	Pescadores Artesanais (3); Comunidade quilombola (1).	Poço artesiano e sistema simplificado de tratamento	Novo detalhamento	(4) Detalhamentos concluídos – Em análise pela Auditoria Socioeconômica.
R3	Papagaios	1	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (1).	Construção de Creche Municipal	Detalhamento já existente	Projeto aprovado pela comunidade. Execução iniciada pela Prefeitura Municipal (conversão de obrigação).

R3	Pará de Minas	3	Pescadores artesanais (3).	Asfaltamento da estrada de acesso à comunidade de Córrego do Barro	Detalhamento já existente	Projeto aprovado pela comunidade. Execução iniciada pela Prefeitura Municipal (conversão de obrigação).
R3	Paraopeba	3	Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana - PCTRAMA (2); Comunidade quilombola (1).	Cursos técnicos e de qualificação profissional	Novo detalhamento	(3) Detalhamentos concluídos - Em análise pela Auditoria Socioeconômica.
R3	Pequi	3	Pescadores artesanais (2); Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana (1).	Manutenção de vias rurais	Novo detalhamento	Projeto iniciado.
R4	Pompéu	2	Comunidade Quilombola (1); Povo Indígena (1).	Garantia de acesso à água	Novo detalhamento	(2) Aguarda agendamento de reunião de devolutiva (Etapa 7 da Figura 2).

Fonte: elaboração própria, com dados e informações do Portal Pró-Brumadinho.

Até janeiro de 2024, já foram realizados mais de 80 momentos de diálogo e escuta presenciais junto às coletividades tradicionais – envolvendo reuniões de detalhamento, visitas técnicas e, ainda, a realização de devolutivas dos detalhamentos concluídos para 41 das 46 comunidades envolvidas. Os Compromitentes já deram ordem de início de execução para nove projetos, que abrangem doze comunidades. Além disso, 18 Formulários de Detalhamento de Iniciativa (FDIs), que abarcam 18 comunidades, foram encaminhados à Auditoria Socioeconômica para análise e aguardam emissão de parecer para que sejam iniciados.

Diante do exposto, é possível afirmar que a CP-PCTs pode ser caracterizada, assim como o processo consultivo anterior, como uma inovação democrática, na medida em que também reimagina e aprofunda o papel de cidadãos em processos de governança (Elstub e Escobar, 2019). Para a categorização e análise do desenho da inovação democrática, adota-se a tipologia de Elstub e Escobar (2019).

Em relação ao (i) método de seleção de participantes, adotou-se uma lógica de seleção proposital, em um desenho que permite a entrada apenas aos PCTs dos municípios atingidos³⁴, visando a realização de um processo próprio, alinhado aos seus direitos e especificidades. Dentro da tipologia proposta pelos autores, este é considerado o método mais exclusivo – e alinhado, portanto, a uma perspectiva de resguardar direitos e especificidades existentes para esse grupo social.

Sobre o (ii) modo de participação, indica-se a existência de uma diversidade ao longo das diferentes etapas previstas. Em relação à consulta para fins de priorização (Etapa 2 da Figura 3), previu-se a votação – contudo, apesar de ter sido proposta com o mesmo nome em relação à Consulta Popular para a população em geral, na CP-PCTs esta etapa contou com alterações significativas, que não só ampliaram a incidência dos participantes, mas se adequou à realidade fática e às especificidades dos PCTs, como se verá em detalhes mais adiante. Em síntese, o processo pôde ser realizado presencialmente, em cédulas impressas e seguindo uma perspectiva coletiva, e não mais individual. Além disso, também se permitiu a indicação objetiva de projetos (e não apenas de temas e subtemas, como na anterior), além de se abrir a possibilidade de ordenação das prioridades indicadas. Já em relação às Etapas 4 (Validação do projeto pré-selecionado), 5 (Elaboração do documento orientativo), 7 (Detalhamento do projeto) e 8 (Devolutiva do projeto detalhado) da Figura 3 – etapas adicionais em relação ao processo consultivo anterior -, privilegiou-se a expressão discursiva, que é considerada um meio mais intenso de participação. Nesse sentido, entende-se que o desenho proposto para a CP-PCTs, não somente inclui novas etapas quando comparada à Consulta Popular para a população em geral, mas intensifica nelas o modo de participação das comunidades.

Já em relação ao (iii) método de tomada de decisão, é possível analisar que há uma combinação de possibilidades. Na fase de consulta para fins de priorização (Etapa 2 da Figura 3), em convergência com o que se adotou no processo consultivo anterior, a CP-PCTs prevê também a agregação de preferências – tendo em vista que cada comunidade aponta as suas prioridades de maneira coletiva -, sendo esta uma das possibilidades de tomada de decisão menos intensas. Contudo, nos espaços adicionais previstos, em especial nas Etapas 4, 5, 7 e 8, prevalece a deliberação – na perspectiva do diálogo e da troca fundamentada de razões entre os atores envolvidos -, mas também a barganha/negociação, na medida em que há necessidade de

³⁴ Quanto aos critérios de elegibilidade à participação, é importante ressaltar que foi adotado o critério de autodeclaração e autorreconhecimento, nos termos da Lei Estadual nº 21.147/2014, do Decreto nº 6.040/2007, e da Convenção nº 169 da OIT – não se limitando o processo consultivo às comunidades certificadas, mas abrangendo-o a todas as comunidades autodeclaradas que estivessem dentro dos limites dos 26 municípios atingidos.

que as iniciativas tenham viabilidade técnica e financeira – podendo esbarrar, em alguns casos, na impossibilidade de se incluir todas as demandas comunitárias existentes no orçamento disponível, como se verá em mais detalhes adiante.

Por fim, em relação à (iv) extensão do poder e da autoridade, entende-se que há uma mera possibilidade de aconselhamento e consulta na Etapa 2 da Figura 3 – de maneira similar ao previsto no processo consultivo anterior -, na medida em que esta fase restringe a possibilidade de indicação de prioridades do ponto de vista das comunidades participantes. Contudo, é possível verificar que, de maneira geral, predomina a cogovernança ao se fazer uma análise holística do desenho da inovação democrática – na medida em que as coletividades tradicionais dialogam, negociam e incidem, a partir de interações recorrentes com representantes do Poder Público, acerca do detalhamento, da validação, mas também de eventuais ajustes e adequações, em relação aos projetos de reparação socioeconômica a serem posteriormente executados.

Ao se analisar questões macro da inovação democrática, ainda em conformidade com a tipologia proposta por Elstub e Escobar (2019), é possível mapear elementos relevantes para se promover a contextualização e a análise da experiência. Em relação às áreas de políticas públicas passíveis de serem contempladas - representadas pelos temas e subtemas dos projetos propostos na Etapa 1 da Figura 3 -, pode-se dizer que eram diversas, sendo mais direcionadas ao nível local. Contudo, os projetos que foram selecionados para que fossem detalhados nas etapas seguintes se concentraram em áreas específicas, como garantia de acesso à água, infraestrutura e mobilidade, educação e qualificação profissional, e cultura, representando um afunilamento temático – que converge com as principais prioridades que foram apresentadas -, como pode ser visto no Quadro 4 acima.

Em geral, a CP-PCTs permitiu a incidência das coletividades nos estágios de definição da agenda e de mapeamento de opções, formulação e, em maior ou menor medida – a depender do nível de atendimento às demandas inicialmente apresentadas -, na tomada de decisão sobre o conteúdo dos projetos a serem posteriormente executados. Dado o formato da CP-PCTs, os seus elementos constitutivos e a análise aqui realizada, pode-se caracterizá-la enquanto uma inovação democrática da família da governança colaborativa (Elstub e Escobar, 2019).

Em uma análise preliminar do desenho institucional proposto para a CP-PCTs, é possível constatar o aumento significativo dos pontos de acesso e de contato entre as comunidades participantes e os atores envolvidos no processo de reparação, em especial quando comparada com a Consulta Popular para a população em geral realizada anteriormente. Conforme abordado anteriormente, é possível ver que isto ocorre inclusive em interações que

antecedem a sua efetiva execução, como na apresentação preliminar da proposta de desenho, e transborda para a sua implementação, conformando-se uma série de momentos em que a política de proximidade se concretizou e se aprofundou, ao longo das várias etapas que preveem a participação direta das comunidades e a incidência em definições referentes à priorização, validação, detalhamento e devolutiva dos projetos (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Para permitir uma melhor compreensão das duas inovações democráticas, apresenta-se no Quadro 5 abaixo uma comparação entre elas, com base nas análises aqui desenvolvidas a partir da tipologia proposta por Elstub e Escobar (2019).

Quadro 5: Comparação do desenho das inovações democráticas

Categorias analíticas		Consulta Popular para a população em geral	Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs)
Família de inovação democrática		Participação digital	Governança colaborativa
Aspectos quase-contingentes (<i>quasi-contingents</i>)	Método de seleção dos participantes	Auto seleção (desenho de livre entrada)	Seleção proposital (restrita aos PCTs dos municípios diretamente atingidos)
	Modo de participação	Expressão discursiva na Etapa 1 (Proposição de projetos de reparação socioeconômica); Votação na Etapa 2 (Consulta para fins de priorização)	Expressão discursiva nas Etapas 1 (Proposição de projetos de reparação socioeconômica), 4 (Validação do projeto pré-selecionado), 5 (Elaboração de documento orientativo), 7 (Detalhamento do projeto) e 8 (Devolutiva do projeto detalhado); e Votação na Etapa 2 (Consulta para fins de priorização)
	Modo de tomada de decisão	Híbrido de votação e de não-decisão na Etapa 2	Votação na Etapa 2; híbrido de deliberação e barganha/negociação nas Etapas 4, 5, 7 e 8
	Extensão do poder e da autoridade	Cogovernança na Etapa 1; Aconselhamento e consulta na Etapa 2; Sem influência nas demais etapas (Seleção, Detalhamento, Análise de viabilidade técnica e financeira e Execução)	Cogovernança nas Etapas 1, 4, 5, 7 e 8; Aconselhamento e consulta na Etapa 2.
Elementos contextuais (<i>contextual features</i>)	Área de política pública	Temáticas diversas (livre, desde que de caráter socioeconômico)	Temáticas diversas (livres, desde que de caráter socioeconômico). Predominância de "garantia de acesso à água", "infraestrutura e mobilidade", "educação e qualificação profissional" e "cultura"
	Nível de governança	Nível local, em sua maioria, mas também nível regional (Infraestrutura e Mobilidade)	Nível local
	Estágio do processo da política pública	Definição da agenda (de maneira não vinculante)	Definição da agenda (vinculante) e formulação (detalhamento das iniciativas)

Fonte: Elaboração própria, com base na tipologia de Elstub e Escobar (2019).

É importante destacar que a CP-PCTs tem permitido mudanças de rumo ao longo da execução de suas etapas – com a alteração ou a inclusão de projetos em contextos específicos. No caso do município de Mário Campos, houve indicativos de inviabilidade financeira do projeto inicialmente detalhado – sendo dialogado com a comunidade, em uma devolutiva preliminar, se havia preferência pela criação de cenários para deliberação, envolvendo uma redução do escopo do projeto, ou a seleção de outra iniciativa para detalhamento do zero. A manifestação vocalizada pela comunidade foi respeitada e foi iniciado o detalhamento de um novo projeto indicado pela comunidade.

Já no caso do município de Igarapé, ao se apresentar o projeto de “Canalização de córregos”, que havia sido escolhido inicialmente pela comunidade, foi vocalizada uma demanda complementar ao projeto: a construção de um “espaço de convivência” que pudesse ser utilizado pela Guarda de Congado da comunidade de maneira conectada aos espaços de uso público que estavam previstos inicialmente dentre as intervenções a serem realizadas. Compreendendo que a área necessária para a adequada estruturação do equipamento solicitado não seria viável dentro da iniciativa, foi deliberado pelos Compromitentes que um projeto adicional deveria ser detalhado, de modo a atender à demanda apresentada. Os dois casos acima foram relatados pela entrevistada AT11. Esta afirma que os Compromitentes haviam afirmado, durante a apresentação das etapas da CP-PCTs, que não seria possível indicar uma iniciativa alternativa em caso de aquela indicada inicialmente não ser validada pelas comunidades. Contudo, posteriormente se abriu espaço para rever alguns casos, no desenrolar do processo – com a indicação de projetos adicionais ou de alteração de iniciativas a serem detalhadas.

Se não houvesse validação do projeto, isso teve um questionamento, “o que fazer?” E aí falou [os Compromitentes] que não teria muito o que fazer, mas que depois acabou voltando, né? Porque depois houve validação, mas o projeto não necessariamente foi o que aconteceu, **como é o caso de Igarapé, ou o caso de Mário Campos. E aí foi possível escolher, teve a abertura de escolher um novo projeto a partir da lista de priorização das próprias lideranças** (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Já no caso de Fortuna de Minas e de Brumadinho, houve uma insatisfação inicial das comunidades com os cenários apresentados em razão da inviabilidade financeira para execução integral do escopo inicialmente demandado. Nesses casos, foram inauguradas novas rodadas de diálogo com as comunidades. Em Brumadinho, estão sendo previstas reuniões adicionais para debater o escopo dos Centros Culturais, visando ajustar as plantas arquitetônicas inicialmente propostas – excluindo alguns cômodos e instalações solicitadas no escopo completo, e mantendo os espaços considerados prioritários, adequando a iniciativa ao saldo orçamentário

disponível. No caso de Fortuna de Minas, após a manifestação de insatisfação das comunidades com o escopo reduzido apresentado, os Compromitentes deliberaram pela análise preliminar, pela Auditoria Socioeconômica, do escopo completo demandado pela comunidade e do escopo reduzido proposto. A partir disso, já com informações dos custos previstos pela Vale S.A. auditados, serão discutidos caminhos alternativos para se buscar a viabilidade de um projeto mais aderente às demandas da comunidade. Nas próximas seções serão abordadas as percepções dos atores envolvidos (PCTs, ATIs, Compromitentes e Vale S.A.) em relação à CP-PCTs, incluindo uma análise sobre o seu desenho, em comparação ao processo consultivo anterior, as impressões gerais sobre o desenvolvimento de suas etapas, bem como os aprendizados participativos, mas também os limites e as críticas ao processo.

6.1 Analisando o desenho e a dinâmica da CP-PCTs e suas diferenças em relação ao processo consultivo anterior

A proposta da CP-PCTs, recebida inicialmente com surpresa e desconfiança, teve sua conquista celebrada pelas comunidades à medida que passaram a compreender melhor as suas etapas e, principalmente, os ajustes que foram realizados em relação ao processo consultivo anterior, conforme relato do entrevistado PCT1. De maneira geral, foram ampliados significativamente os espaços de incidência das coletividades, desde a seleção, passando pela validação até a construção efetiva dos conteúdos dos projetos, além de terem sido ampliados os prazos e aberta a metodologia para abarcar os diferentes modos de vida, realidades vivenciadas e os protocolos de consulta existentes. Tudo isto foi possível, em conjunto com outros elementos e fatores, pela organização popular das comunidades para reivindicar e lutar pela observância e respeito aos direitos e especificidades dos PCTs.

Mas aí, então, **foi um contentamento, que eu falei, "ó, que bom, porque nós fizemos cartas e nós"...** E foi bacana também, porque a gente viu, foi interessante, **o PCTRAMA avaliou que foi bom, porque foi para a Bacia toda**, não foi só para o PCTRAMA. Então **a gente viu isso como um ponto (...) assim, de que... valia a pena, entendeu? Lutar por uma causa.** (...) Foi uma provocação do PCTRAMA. Que, né? Chegou, a gente oficiou. E aí depois foi para a bacia toda. (...) E foi tão bacana por causa da organização, que eu acho que não houve oportunistas. As pessoas que foram, são aquelas que estão, né? Que são [coletividades tradicionais atingidas] realmente. Então, o processo teve lisura, ele teve eficácia, porque atingiu as comunidades. Então, foi bacana, a gente viu, achou bom. (...) **Na forma específica, a gente, claro, que sempre quis participar, sempre quis levantar essa especificidade, e lutar contra a invisibilidade. Então foi um ganho, um alívio, dizer assim, "nossa, conseguimos"** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Mesmo em casos de baixo interesse inicial, em função da insatisfação com o processo consultivo anterior, como no caso de uma das comunidades da região 3, relatado pelo entrevistado PCT2, em que houve uma alteração da percepção das lideranças. A partir da

participação na reunião inicial, foi possível compreender melhor a proposta, bem como suas etapas e as alterações em relação à Consulta Popular para a população em geral, o que aumentou a confiança na iniciativa, fazendo com que passassem a participar de maneira ativa do processo.

A comunidade não queria participar da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais, por entender que estavam fazendo a comunidade de palhaço duas vezes. (...) A ATI veio, conversou, explicou o processo, explicou a necessidade de a gente fazer a Consulta Popular. A gente teve algumas participações, (...) a gente teve cinco ou seis pessoas da comunidade participando. Num sábado, duas horas da tarde, essa reunião foi lá na comunidade (...), as três comunidades juntas. Mas ali não tinha credibilidade. A gente começa a entrar um pouco mais no processo, entender, e aí começa a ver um pouco mais de credibilidade no processo, quando a gente começa a conversar sobre o documento orientativo. Quando a gente começa a conversar sobre o documento orientativo, a comunidade gera ali uma credibilidade. E aí a gente começa a entender um pouco mais a fundo o processo. Começa a ver lá no fim do túnel a luz. "Não, esse pode ser diferente". E aí a comunidade abraça a causa (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

Contudo, houve alguns casos em que o histórico de frustrações com o processo de reparação falou mais alto e algumas comunidades se recusaram a participar, mesmo após a apresentação da proposta da CP-PCTs pelas ATIs. A entrevistada ATII1 relata essa situação ao ser questionada sobre os motivos da recusa de participação no processo por algumas das comunidades assessoradas por sua entidade à época.

(...) a descrença no processo de reparação, como eu disse. Antes o Anexo I.2 [Programa de Transferência de Renda – PTR, que ainda não contempla uma série de PCTs, em especial da Região 2] já foi muito frustrante, o anexo II, eles não poderem participar, estava sendo muito frustrante. Então já tinha alguns outros processos da reparação do Acordo Judicial, que já vinha acontecendo, que já estavam frustrando a expectativa das comunidades tradicionais, em especial. **Então, quando vê o Anexo I.3 dessa maneira também, de forma virtual, da primeira Consulta, frustrou eles novamente. Então quando veio a segunda Consulta, eles ficaram descrentes no processo, né? Então, o tempo que foi dado ali e até a extensão do tempo, a gente não conseguiu fazer, convencer eles de que esse momento seria diferente, né?** (Entrevistada ATII1, grifo nosso).

Em relação ao desenho das inovações democráticas, os entrevistados PCT1 e ATII1 apontam que a perspectiva homogeneizante da Consulta Popular para a população em geral invisibilizou as especificidades inerentes aos modos de vida e de organização das coletividades tradicionais – o que foi alterado, segundo a percepção destes, no âmbito da CP-PCTs. Já o entrevistado PCT2 destaca avanços em relação às modificações na etapa de consulta para fins de priorização, que resultaram em uma conexão mais direta entre as prioridades existentes e a lista de iniciativas elegíveis para pré-seleção pelos Compromitentes – em que foi possível indicar projeto priorizado, para além dos temas e subtemas, bem como a ordem de prioridade.

A primeira não leva em conta a Convenção 169, porque não vê a especificidade, ela invisibiliza. (...) a primeira, a digital, **ela não levava em conta aspectos da invisibilidade, das propostas, da existência do grupo, do modo de ser, do modo de vida (...). E a segunda, eu acho que é uma forma de você entender o que é um**

povo tradicional. Entender que há existências ali diferentes, um modo diferente. **E ainda bem que houve esse conflito para poder haver a segunda** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

(...) a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais considera o modo de vida, a forma de organização social, a assembleia popular, o que na Consulta Popular Digital não considerava para as comunidades tradicionais. Então, é uma efetiva participação mesmo. A Consulta Popular para PCTs considera o que a Consulta Popular Digital não considerava (Entrevistada AT11, grifo nosso).

A Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais, ela teve o que a gente queria que a Consulta Popular para povos comuns tivesse: a facilidade da escolha da prioridade, que a Consulta Popular para povos comuns não teve. E aí nós não tivemos essa opção, ou melhor, tivemos a opção de escolher o que era a prioridade, mas não foi vinculante. (...) Os Povos e Comunidades Tradicionais [na CP-PCTs] tiveram a condição de escolher o que era prioridade e foi respeitado a escolha deles. E aí, a escolha do modelo muito mais simples do que foi para os povos comuns. **Então, a escolha para os Povos e Comunidades Tradicionais foi uma escolha simplificada. Reuniram, entenderam entre si o que era prioridade, fizeram uma votação, tá ok. Era o que tinha que ter sido feito para os povos comuns. E o maior e mais importante, respeitar a escolha que veio através da consulta popular. Os povos tradicionais foram respeitados** e para povos comuns simplesmente usaram como (...) uma referência ou como uma estatística, vamos falar assim, não foi vinculado (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

A entrevistada GOV aborda em seu relato aquelas que seriam, na perspectiva do CGPB, as principais diferenças entre os dois processos consultivos. De maneira geral, ressalta como ponto central que na CP-PCTs a tomada de decisão não foi mais centralizada nos Compromitentes, mas partiu de uma lógica de pactuação entre as partes. Outro aspecto ressaltado pela entrevistada são os prazos alargados das etapas previstas, necessários para que os PCTs efetivamente participassem, com respeito aos seus processos próprios. Ela relata, ainda, a importância de ter sido feita uma desvinculação da lógica digital, abrindo espaço para distintos formatos de organização comunitária para a participação. Por fim, destaca como avanço a possibilidade de indicação direta de projetos, que puderam ser elencados por ordem de prioridade.

Correndo o risco de ser muito cafona, mas com o termo gerencialista, **eu acho que a Consulta Popular [para a população em geral], ela foi muito *top-down* (...) o formato da consulta, ele foi definido e deliberado pelos Compromitentes, com os erros e os acertos disso. (...) Se a gente está falando de protocolo [de consulta], se a gente tá falando de garantia de direitos [de PCTs], o método importa.** A premissa é de que o método já parta da observância de tudo isso. Então, assim, **[para a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais] não teve essa definição *top-down*. Foi uma metodologia construída e pactuada.** Segundo, a questão do tempo. Ainda nessa lógica de pactuação. **Os prazos da Consulta [para a população em geral], eles foram definidos, deliberados e divulgados pelos Compromitentes.** E se eu tô falando que o método importa, o prazo pode comprimir o método, né? Então assim, no caso da Consulta Popular [para a população em geral], houve uma prorrogação de prazo para apresentação de projetos. Não quer dizer que os Compromitentes estavam completamente impermeáveis ao que estava acontecendo ao redor, mas assim, existia um processo de consulta com início, meio e fim, que precisava começar e acabar. (...) **No caso da Consulta para PCTs, não. O tempo das coisas, ele foi muito alargado, porque se não fosse assim, ele atropelaria os**

processos próprios dessas comunidades e ele estaria contrariando a premissa dele, que era de observar isso tudo. Então, o tempo também foi muito diferente. **Foi um tempo entendido como adequado para a lógica de comunicação dessas comunidades com suas lideranças e mais, para os processos deliberativos internos que eles têm.** Um terceiro ponto de diferença que eu acho que precisa ficar muito marcada é que **o sistema utilizado também foi adaptado.** A gente percebeu que **o virtual impactava de maneira mais acentuada essas comunidades.** Por constatação mesmo. São comunidades que estão digitalmente mais excluídas do que outras. Então o método foi adaptado. **A gente se despiu dessa lógica do aplicativo (...).** E por fim, eu destacaria algo que eu já falei aqui também, mas que nesse comparativo eu acho que faz sentido repetir. **Trabalhar com a lógica de temas e subtemas foi muito complexo na primeira Consulta.** É uma lógica complexa. Você fazer um suco de 3 mil, 4 mil propostas, agregar num guarda-chuva muito geral e depois de ali escolher um projeto, tem um salto muito grande. (...) **Na consulta pra PCTs, não. Eu não tô falando de... temas, subtemas, eu não tô falando de coisas abstratas, eu tô falando de proposta de projeto, então você desce para um nível de objetividade muito maior,** que eu acho que tem dois efeitos assim: primeiro, a pessoa se reconhece naquela proposta e ela se reconhece na escolha que foi feita; e segundo, (...) a proposta dela está competindo com outras propostas que são tão importantes, que foram entendidas como importantes para pessoas daquela mesma comunidade, num processo deliberativo próprio da comunidade. (...) Então, eu acho que essas seriam as principais diferenças (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Em geral, é possível perceber que os elementos trazidos em sua fala convergem, em grande medida, com os apontamentos trazidos acima pelos entrevistados PCT1, ATI1 e PCT2. À medida que a CP-PCTs foi sendo efetivamente implementada, percepções sobre o seu desenvolvimento, bem como uma compreensão mais assertiva sobre as suas etapas e os seus desdobramentos, foram sendo alcançadas paulatinamente pelos atores envolvidos. O entrevistado ATI3 aponta, a partir do acompanhamento realizado a comunidades assessoradas, que a confiança e a satisfação com o processo foram se ampliando ao longo do processo, que se deu a partir de etapas bem desenhadas.

Começou ali de forma mais desconfiada. Então **houve uma desconfiança em relação ao processo inicial, tanto das pessoas atingidas quanto das ATIs também, e depois houve uma apropriação deles do processo e (...) à medida que foram sendo tomadas as decisões e vendo as respostas, (...) conseguiu aumentar muito a satisfação em relação ao processo e às etapas desse processo. As etapas foram muito bem desenhadas. Acho que ficou nítido cada parte desse processo. Quais os caminhos que teriam que se tomar** (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

A entrevistada ATI1 reconhece que a CP-PCTs permitiu uma adequação metodológica das etapas à organização social e aos modos de vida das diferentes comunidades assessoradas – inclusive em relação à observância ao calendário tradicional e à flexibilidade dos prazos e do agendamento das reuniões a serem realizadas. Seu relato converge com a percepção da entrevistada GOV de que houve a constante e frequente pactuação das etapas junto às ATIs e às comunidades, visando resguardar o respeito aos seus direitos e especificidades no desenrolar do processo.

Como a metodologia que os Compromitentes colocaram ficou aberta a considerar a organização própria, e aí a gente pensou em uma metodologia, levou para avaliação e consultou se fazia sentido, e eles avaliaram, “sim, faz sentido”. E a assessoria também já tendo conhecimento de como é que as comunidades se organizavam no território, então isso permitiu e viabilizou que o direito à consulta, o direito à organização social própria, ao modo de vida fosse levado em consideração para essa Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais. (...) [a CP-PCTs permitiu o envolvimento efetivo das comunidades] em todas as etapas do processo. Tanto no processo de priorização, quanto no processo de construção do documento orientativo, quanto no processo de Formulário de Detalhamento de Iniciativa. E considerando uma coisa que é principal, e que tem sido mais violentada, é a consideração do calendário tradicional deles. Não foi quadrado. "Tem que ser dessa semana ou tem que ser nesse dia". Até consultar o dia em que a gente podia fazer a priorização, a gente conseguiu. Consultar o dia em que a gente poderia fazer o documento orientativo, foi possível. Consultar o dia da reunião, o dia... Tudo isso foi possível e dialogado, né? Então uma coisa que é muito cara é o respeito ao calendário tradicional e isso foi possível dentro dessa etapa específica da Consulta para os Povos e Comunidades Tradicionais (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Então, desde o início, a conversa foi com cada comunidade. Os prazos foram pactuados com essas comunidades e suas lideranças e quem os representa. (...) E, de novo, tudo isso foi construído, cada uma dessas etapas foi construída e foi validada. Então, assim, se eu tivesse que definir uma palavra, eu acho que a Consulta Popular para PCTs, mais do que um formato de consulta proposto, foi um formato de consulta pactuado. E eu acho que é por isso, aí eu volto à minha resposta anterior, é por isso que se pode afirmar que sim, o direito de consulta, os protocolos, eles estão sendo observados, porque foi todo um processo de construção conjunta e de pactuação com as comunidades (Entrevistada GOV, grifo nosso).

O entendimento de que o processo consultivo se adapta à dinâmica organizativa, bem como aos direitos e às especificidades das comunidades também é corroborado pela entrevistada MP. Mais uma vez, a liberdade de definição das metodologias para a realização das etapas e o respeito ao tempo e ao calendário festivo e religioso das comunidades foram aspectos enfatizados ao se analisar o desenho da CP-PCTs. Também fica evidenciado que o processo consultivo se diferencia de outras ações e iniciativas desenvolvidas no âmbito das ações do processo de reparação, por ter sido efetivamente pensado para acolher e inserir os PCTs com observância às suas realidades.

Então, acho que foi muito interessante como foi pensado (...), de ter aquele momento mais livre deles decidirem, "olha, a gente quer falar sobre isso", documento orientativo, assim, o que vocês acham que é importante que a gente vai incorporar. O próprio tempo, de como eles fariam isso, foi muito aberto, para permitir que eles também respeitassem os seus calendários, a sua forma de organização. Então, acho que foi muito respeitoso e o que eu vejo é que as pessoas, assim, eu nunca escutei nada que depusesse que isso foi ruim. Eu acho que agora a gente está, ou seja, as pessoas entenderam que teve esse respeito e esse cuidado, que é direito dos povos tradicionais, e agora a gente tem um novo desafio, que é a própria implementação das medidas, mas eu acho que é um avanço incrível no processo, a gente ter conseguido, dentro desse recurso específico, ter esse olhar e esse cuidado no trato com os povos tradicionais. (...) eu acho que foi o primeiro momento dentro da execução que se teve um olhar específico para os povos tradicionais, eu não lembro de outro momento. (...) Então, sim, o processo respeita

os direitos das comunidades nesse sentido de fazer toda a consulta dos modos que a comunidade já decidiu. Então, é o que a legislação estabelece, o que a gente defende que tem que acontecer aqui e em outros momentos também (Entrevistada MP, grifo nosso).

Essa perspectiva também é compartilhada pelo entrevistado PCT1, que enfatiza o acúmulo de discussões de sua comunidade e do Coletivo PCTRAMA acerca dessas questões, e afirma que, na sua percepção, as previsões da Convenção nº 169 da OIT e as premissas da CLPI foram levadas em conta e orientaram a realização das etapas previstas nesse novo processo consultivo. O entrevistado considera, ainda, que o protocolo de consulta coletivo existente foi acatado e devidamente utilizado. De maneira mais sintética, o entrevistado PCT2 igualmente corrobora a percepção de que o desenho da CP-PCTs permitiu a devida escuta e participação de sua comunidade em suas diferentes etapas.

Eu acho que sim, e não haveria como ser diferente, né? Pelo menos no nosso contexto, nós já estávamos imbuídos no contexto da Consulta Prévia, Livre e Informada como uma pauta. (...) eu tenho certeza que sim, que ela atendeu, nós já tínhamos o nosso protocolo e a gente acha que sim, que é um modelo que foi bacana, ali houve realmente aquilo que a gente fala, que é a prerrogativa da Convenção, com todas as etapas. A gente acha também, eu acho também que o modelo de projeto, e que não é só eu perguntei lá, acabou, é durante, até chegar ao final, onde haja esse... não vou chamar de respeito aqui, não, é de que se leve em conta a narrativa do outro e que tem valor ali, né, porque o negócio ali é uma casa tradicional, então a tradicionalidade fala, então quem tem que falar são as pessoas que sabem da tradicionalidade, que vivem ela. (...) **a Consulta Prévia, Livre e Informada, ela está, ela foi aplicada ali, de uma forma muito boa, na minha opinião. Muito presente, muito eficiente ali, é aquilo mesmo. (...) o desenho foi muito bom porque ele acatou o protocolo de consulta.** Na minha comunidade tem protocolo coletivo (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Eu acho que foi bem elaborado. (...) na primeira etapa foi ouvido. Na construção do documento orientativo foi ouvido. A comunidade vem sendo ouvida e muito bem ouvida disso. Na construção do esboço do que seria o projeto, a comunidade esteve ali participando, pegando os pontos, acompanhando o georreferenciamento da comunidade. Esteve ali participando (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

A entrevistada DP promove uma reflexão extremamente pertinente acerca da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) e de como isto foi absorvido e colocado em prática no âmbito da CP-PCTs. Apesar de haver uma interpretação de alguns setores da sociedade, inclusive de governos, de que a CLPI é estática e pontual – ou seja, que pode ser realizada a partir de um único contato, como em uma audiência pública, por exemplo -, o processo consultivo aqui analisado consegue incorporar a sua verdadeira essência: é um processo dinâmico e complexo, que prevê múltiplos espaços de contato, diálogo, deliberação, decisão e alinhamento entre as partes envolvidas, havendo real escuta e espaço para a efetiva incidência das coletividades tradicionais implicadas no projeto que será posteriormente executado. Outro aspecto interessante por ela abordado se refere ao protocolo de consulta, que em uma interpretação

equivocada de muitos, acaba sendo entendido como a CLPI em si. Em realidade, entretanto, o protocolo de consulta é um documento que consolida as premissas, regras e orientações entendidas pelas comunidades como necessárias de serem atendidas e resguardadas para que quaisquer consultas a serem realizadas sejam de fato livres, prévias e informadas.

Eu acho que a gente está construindo um paradigma de que a consulta [livre, prévia e informada] é dinâmica e constante. Você não consulta se ela quer um projeto de caixa d'água, sabe? De abastecimento hídrico. **Você consulta também como é feito, se as obras estão adequadas, se... você vai consultando, se houver um imprevisto, você consulta como fazer, como solucionar.** (...) **A consulta não é uma autorização genérica a um projeto, ela é um espaço constante, uma metodologia em que há um espaço constante de recebimento de informações, absorção das informações, decisão, comunicação da decisão, prosseguimento.** Então eu acho que nisso é um dos poucos processos que eu conheço que existe com tanta continuidade, em que todos os atores vão, apresentam, discutem, recebem a decisão. **Inclusive se adequando aos protocolos de consulta.** O protocolo de consulta hoje eu o interpreto mais como uma ajuda da comunidade, né? Para a gente não causar uma bagunça no início. **Então, eu acho que eles têm sido respeitados, mas acho que eles também têm sido entendidos como isso, como uma ajuda, não como a consulta em si.** Porque eu já ouvi muita gente falando do protocolo de consulta como se ele fosse a Consulta Livre, Prévia e Informada. Então, se eu fiz a busca da liderança indígena X, que está apontada lá e ele me respondeu por um e-mail, é como se eu já tivesse feito a consulta, e não é também. Então eu acho que esse processo é feliz em documentar a dimensão da consulta, livre e prévia informada e a sua complexidade e dinamismo. Acho que é um processo muito positivo (Entrevistada DP, grifo nosso).

De maneira mais específica, a entrevistada DP aponta que a dinâmica das reuniões, em especial na etapa de construção participativa do detalhamento dos projetos, tem como característica a abertura ao diálogo e a dinâmica respeitosa de trocas entre as partes. A disposição e a dedicação das partes permitiram que até mesmo os potenciais conflitos e as negativas fossem encarados, em geral, com tranquilidade – permitindo que, ainda que haja situações como essa, caminhos alternativos sejam buscados. O relato do entrevistado PCT1 caminha nesse sentido, ao abordar as restrições, limites e especificidades que foram indicados por sua comunidade para a construção técnica do escopo da iniciativa, que foram incorporados ao conteúdo do projeto a ser ali implementado.

(...) **eu acho que a metodologia das reuniões é muito bem construída para que as pessoas sintam confortáveis, inclusive em paralisar as reuniões.** Que eu acho que é isso, o ser respeitoso não é simplesmente fazer andar, mas é dar a possibilidade de qualquer encaminhamento por parte dessas pessoas. E sim, **elas têm hoje um espaço tão respeitoso e de troca mesmo, que eu, em nenhuma reunião que estive, às vezes eu sinto que eles estão, no comecinho, travados, envergonhados de falar com tanta gente, mas sempre manifestantes.** E, assim, acho que **isso vem da própria dedicação para que esses espaços sejam isso, né?** Inclusive com os avisos prévios, com... (...) **acesso à informação, inclusive falar não. Então tem “não” que é dito, e esses “nãos” nunca foram elementos para encerrar a reunião. Isso eu acho fantástico** (Entrevistada DP, grifo nosso).

Eu acho que sim, que a Consulta [Popular para PCTs] permitiu esse envolvimento e a comunidade efetivamente participou, pelo menos a minha. Eu vi

também nos outros da Comissão (...). Ela permitiu já no projeto que a gente falasse de especificidades de PCTs. Vou voltar, sem querer ser repetitivo, não é à toa, eu acho que até a Vale começa a entender que as nossas pautas e a luta pela água não é uma coisa à toa, não é uma coisa de gente que quer... é porque existe um modo de ser todo voltado para ela. Existe uma razão de ser da caixa d'água ser em tal lugar e não ser aqui. Existe uma razão de ser porque essa área... Eu me lembro que nesse processo tinha gente que falava... em todo momento... a gente precisava dizer... ah, porque as pessoas estavam dando sugestões... “ah, não, tudo bem, mas... mas não dá para fazer porque tem uns assentamentos”... “mas qual assentamento?” “Está debaixo da terra. Tem assentamentos... tem fundamentos enterrados, então... tem que olhar, né, assim, porque... **É um território aqui, vamos dizer, é um microcosmos aqui ancestral. Então tem coisas que vocês não vão conhecer, vocês precisam saber, aprender com a gente. Tem um saber, e que tem que ser respeitado, entendeu?** Então, eu acho que ali, isso é bem específico, né? Então a gente consegue chegar numa hora de falar, numa mesa de discussão ali, de falar dessas especificidades. (...) **Foi incorporado.** Tem os porquês, né? Foi. Foi específico. Foi a especificidade sendo colocada na prática ali, né? (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

De maneira convergente, os entrevistados VL1 e VL2, técnicos da Vale S.A., também reconhecem que a CP-PCTs viabilizou o envolvimento efetivo das comunidades nas etapas previstas – em especial a partir da etapa de detalhamento, que foi quando a empresa passou a atuar de maneira mais direta -, com encontros que permitiram o diálogo aberto e colaborativo entre as partes, visando assegurar a escuta e a consequente incorporação das demandas e das reivindicações no detalhamento das iniciativas, inclusive aquelas indicadas nos documentos orientativos elaborados pelas coletividades tradicionais.

Sim, na etapa atual, de detalhamento dos projetos, **houve um envolvimento efetivo das comunidades. Foram realizados encontros com todas as comunidades indicadas, contando com a participação ativa das lideranças e de membros frequentadores, o que possibilitou um diálogo aberto e colaborativo.** Esse processo **contribuiu para assegurar que as especificidades e demandas das comunidades fossem devidamente consideradas no desenvolvimento dos projetos** (Entrevistada VL1, grifo nosso).

Por meio das visitas técnicas, que contou com a participação efetiva das lideranças e membros das comunidades, foi possível compreender melhor a demanda original, aprimorá-la com o apoio técnico dos representantes da Vale permitindo, num diálogo aberto e transparente com a comunidade tradicional, incorporar outros elementos ao processo. Neste primeiro momento, a demanda foi detalhada e acrescida sem preocupações com o orçamento disponível. **Penso que a CP-PCTs possibilitou, assim, que os desejos das comunidades fossem considerados e atendidos no detalhamento dos projetos que, no entanto, ainda seriam alvos da análise por parte do Comitê Pró Brumadinho - CPB e Compromitentes tendo em vista os recursos previstos** para o município. Portanto, compreendo que a CP-PCTs, neste caso, garantiu que a demanda fosse mais bem detalhada, incluindo as sugestões da própria equipe da Vale e, não poucas vezes, acrescida por outros elementos que foram trazidos para discussão pela ATIs durante as reuniões e não constavam no documento original (Entrevistado VL2, grifo nosso).

Percebe-se, nos relatos acima, a importância de que todos os atores envolvidos na CP-PCTs se dediquem e se empenhem, imbuídos do espírito de diálogo, na colaboração e no

acolhimento das reivindicações, das demandas e dos posicionamentos colocados para que as etapas previstas possam transcorrer de maneira construtiva e harmoniosa. Nesse sentido, buscase discutir na próxima seção como se deu a relação entre os atores envolvidos no novo processo consultivo, de modo a verificar se as relações ali estabelecidas garantiram o respeito aos direitos e especificidades das coletividades tradicionais participantes.

6.1.1 A relação constituída entre os atores envolvidos na CP-PCTs

Como já contextualizado anteriormente, é importante resgatar que a CP-PCTs é realizada no bojo dos Anexos I.3 e I.4 do Acordo Judicial de reparação. Nesse sentido, sua execução, ainda que adaptada para lidar com o público-alvo específico de coletividades tradicionais, acaba sendo condicionada pela governança geral estabelecida para o AJR. Isso implica não apenas em uma influência direta no desenho e modelagem de etapas - que devem seguir algumas premissas pré-determinadas, como a previsão de uma consulta para fins de priorização -, mas também no condicionamento de atores e os seus papéis na governança do processo.

É possível verificar, pelo relato da entrevistada ATII1, que havia uma preocupação inicial das comunidades com a participação direta da Vale S.A. na construção do detalhamento das iniciativas – tendo em vista a obrigação de fazer prevista no AJR -, bem como com a possível influência, ou uma atuação voltada para o veto às iniciativas, por parte das Prefeituras Municipais – em especial em função do protagonismo significativo, como já discutido anteriormente, na seleção e no detalhamento das iniciativas derivadas da Consulta Popular para a população em geral. Entretanto, com o desenrolar das etapas da CP-PCTs, foi possível constatar que tais preocupações iniciais não se concretizaram na prática. Essa perspectiva de uma relação respeitosa, o que inclui uma condução tranquila e dialogada das etapas previstas para a CP-PCTs pelos atores envolvidos, também é corroborada pelos entrevistados PCT2 e ATII2, assim como pelo entrevistado VL2.

Surpreendentemente boa. A primeira coisa que foi um pleito, né, quando se deu em que o processo de construção do formulário de detalhamento de iniciativa seria com a Vale e a Prefeitura, os PCTs ficaram muito assustados. Tanto que foi um ofício que também foi encaminhado, foi de solicitação (...) da Assessoria Técnica acompanhando todo esse processo de Consulta, né? **E quando foi amarrado no Termo de Compromisso [de renovação da contratação das ATIs], isso enquanto uma prioridade, foi uma coisa que deu um alívio muito grande com os Povos e Comunidades Tradicionais. E aí foi uma surpresa boa, porque eles estavam com muito medo mesmo, né, de sofrerem retaliações ou, enfim, negações com os atores envolvidos no processo da Consulta. Mas isso não está acontecendo, porque está sendo muito respeitoso, né? E específico o processo.** Uma coisa que eles ainda têm um pouco de receio é nessa lida e diálogo com a Prefeitura Municipal, mas (...) nesse momento, não está tendo esse contato direto até então. Não teve nenhum contato direto com os Povos. Tem sido tudo muito intermediado pelo CPB

ou sendo feito pela Vale. **Então, está até então tranquilo.** E o repasse que nós tivemos é que os diálogos que foram feitos pela Prefeitura também não estão causando nenhum empecilho para a execução do projeto (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Nesse processo aí, perfeitamente, **todo mundo respeitou muito bem, foi um processo que transcorreu tudo muito tranquilo até aqui.** (...) **Todo mundo está respeitando muito bem todo mundo.** Então, isso é uma coisa que não tem senão, isso aí não tem senão. Muito perfeito e vem caminhando muito correto até aqui esse processo (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

Todos os momentos, que não foram muitos, que a gente teve a relação com a Vale, a Vale foi muito respeitosa, seus técnicos foram respeitosos. Entendendo o que era o Povo e Comunidade Tradicional. (...) **Com o Comitê Pró-Brumadinho e as IJs, a gente já tinha uma relação no Anexo 1.3 de uma forma geral. Então, a gente também teve (...) uma relação bem tranquila** (Entrevistado AT12, grifo nosso).

(...) para mim, **os atores envolvidos foram respeitosos entre si e com as comunidades tradicionais, todos imbuídos na busca por uma reparação justa e participativa** (Entrevistado VL2, grifo nosso).

Em relação à postura da Vale S.A. no processo, o entrevistado AT13 elenca algumas possíveis motivações para a relação respeitosa que foi constituída entre a empresa causadora do dano e os demais atores, em especial com as coletividades tradicionais. Um dos apontamentos diz respeito ao fato de que o AJR já definiu um teto orçamentário para as iniciativas de reparação socioeconômica a serem executadas – ou seja, havia segurança jurídica que, a despeito de poderem ser apresentadas demandas diversas pelas comunidades envolvidas no processo, o valor a ser destinado não poderia ultrapassar aquilo que já havia sido previsto e acordado anteriormente no instrumento. O outro apontamento diz respeito ao receio de que os profissionais envolvidos pudessem, em alguma medida, ter alguma atitude ou postura desrespeitosa, havendo uma suposição de que a Vale S.A. realizou uma seleção intencional de técnicos que tivessem maior compreensão do contexto e habilidades interpessoais para que participassem das reuniões.

Acho que houve uma diferença na execução do Anexo I.3, nos diálogos dos outros Anexos, que é a própria postura da Vale em relação a esse recurso, até porque para ela tanto faz, o recurso é o mesmo, porque ela vai gastar, é a mesma coisa. **E eu acho que o entendimento também da Vale, no tipo de profissional que ela colocava para poder fazer esses diálogos, pessoalmente com os PCTs,** que eu acho que teve um medo ali (...) "Então vamos escolher a dedo quem vai estar nesse processo". O que permitiu, facilitou muito e permitiu a gente conseguir construir diálogos, sabe? (...) **de conseguir conversar ali e construir soluções e saídas, um outro nível de respeito, um outro nível de institucionalidade envolvido, que foi permitido, acho que, nos poucos espaços do processo de reparação, que foi pelo próprio desenho do processo, pelos atores que foram envolvidos, de ambas as partes, de todas as partes.** Então, permitiu que a gente respirasse mais para poder construir alguma coisa bacana ali. E facilitou muito o nosso trabalho. Eu costumo dizer que **no Anexo I.3 a gente tem respiro, pelo menos.** Coisa que a gente não tem nos outros Anexos (Entrevistado AT13, grifo nosso).

De maneira específica, o entrevistado ATI2 aponta para a frequente participação de técnicos da Vale S.A. com formação na área de Antropologia, em especial nas reuniões de detalhamento das iniciativas e de devolutiva – o que teria contribuído para a condução das agendas. O entrevistado VL2, que atua na Companhia, contextualiza em seu relato que, para além de possuírem uma Gerência de Reparação Socioeconômica, com especialistas nas áreas de reabilitação social, saneamento, agropecuária e fomento econômico, que atuam na discussão e no detalhamento técnico dos projetos, a empresa conta também com uma Gerência de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, que atua de maneira a promover o relacionamento com as comunidades. Ainda, o entrevistado relata uma série de alinhamentos e orientações que foram dadas às equipes técnicas envolvidas, demonstrando uma preocupação institucional específica com a CP-PCTs – o que corrobora a percepção do entrevistado ATI3 apresentada acima.

(...) Inclusive, **ela disponibiliza técnicos da área, antropólogos, pessoas que são mais especializadas em tratar com Povos e Comunidades Tradicionais.** Então, com a Vale foi super tranquilo (Entrevistado ATI2, grifo nosso).

A empresa possui em sua estrutura uma Gerência de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais – PICT - vinculada à Diretoria de Gestão de Territórios da Vice-Presidência de Sustentabilidade. Esta gerência mantém um histórico relacionamento com esses grupos em várias regiões do país (...). Como nas áreas de operação da empresa, **a equipe da Gerência de PICT da Vale participa das ações relacionadas aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais na Reparação de Brumadinho, apoiando tecnicamente a execução dos trabalhos.**

(...)

Houve alinhamentos técnicos sobre PICT, CLPI, direito dos povos indígenas e comunidades tradicionais envolvendo os profissionais das outras gerências da Diretoria de Reparação. Temas como práticas culturais e religiosas, escuta ativa, vestimentas apropriadas para os encontros, organização territorial e comunitária também foram abordados durante as reuniões. Além disso, a Vale disponibiliza capacitação sobre PICT para todos os funcionários da empresa (Entrevistado VL2, grifo nosso).

Um outro aspecto que parece ter contribuído para a relação respeitosa que se constituiu foi a realização do processo a partir dos preceitos da CLPI, o que permite e viabiliza, dentre outras questões, o compartilhamento de informações essenciais e robustas sobre as etapas a serem promovidas, bem como sobre os atores envolvidos e os seus papéis. O entrevistado PCT1 relata que foi possível que a comunidade compreendesse e situasse, nesse contexto, o papel institucional da Vale S.A. e de seus profissionais, sob a perspectiva da obrigação de fazer prevista no AJR – o que permitiu um respeito mútuo para o estabelecimento do diálogo e o desenvolvimento das etapas. Por outro lado, também enfatiza a importância do CGPB, que atuou na coordenação do processo e da relação entre os atores, e dos Compromitentes de maneira geral, que estiveram atentos e atuantes na validação das etapas e do monitoramento das

ações em curso. É importante ressaltar que essa atuação dos Compromitentes foi muito importante para que promovessem o acompanhamento próximo da atuação da empresa poluidora-pagadora, fiscalizando e norteando a sua atuação para que não houvesse violações ou situações de desrespeito. Por fim, o entrevistado PCT1 reitera a importância das ATIs e das comunidades, que também se colocam como protagonistas no processo, participando ativamente dos espaços de discussão e de construção participativa.

Eu acho que o processo de Consulta Prévia, Livre e Informada, ele dá conta de dizer... olha, a Vale, para mim, aí eu estou falando como pessoa atingida, ali da minha comunidade... ela estava ali porque ela estava no lugar de executora de uma ação de reparação. E eu sei que as pessoas que estavam ali, elas merecem todo o respeito, são profissionais, não foram elas que... Ela não está ali sozinha, nem está ali dizendo o que é, nem apitando, não é o lugar dela, não é esse momento. Ela está como executora de uma ação, e a gente teve essa informação e trabalhou bem ela. Se não fosse isso, poderia haver essa aresta, entendeu? (...) porque ali a gente conhece o papel da Vale naquele momento, é situacional. Eu não estou falando da Vale S.A. que causou, eu estou falando da Vale ali que está sendo obrigada e essa é a obrigação dela de reparar um dano feito. Então saber isso, só um processo democrático pode chegar a isso. Eu entender as diversas instâncias. As pessoas têm que ser informadas, não só a minha comunidade ou outra. Quem são? O que ela está representando ali? O que ela está fazendo? Eu acho que só o processo democrático dá isso. As pessoas que estão ali têm que ser respeitadas, (...) tem que haver o respeito mútuo. E a gente sabe que ali existe uma instância que está coordenando aquilo tudo, que é o Comitê Pró-Brumadinho mesmo. Os Compromitentes vão estar ali para validar também, no que diz respeito ao papel deles, as ATIs, e tem a comunidade, nós somos um ator ali, não somos só objeto ali (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

A atuação da Vale S.A., no entanto, não é livre de críticas, como revela a percepção do entrevistado PCT1, que interpreta que há um viés colonizador e de primazia da técnica na atuação da Companhia, em especial na fase de detalhamento, com a utilização de drones e ferramentas tecnológicas para o levantamento de informações necessárias para o detalhamento da iniciativa – o que poderia levar a um fascínio do poder em eventuais comunidades em que o senso crítico em relação a essa perspectiva não esteja tão apurado. Nesse sentido, enfatiza a importância de que as Instituições de Justiça Compromitentes façam o acompanhamento e a mediação das ações e das etapas da CP-PCTs, em especial aquelas que envolvem um contato direto entre a empresa poluidora-pagadora e as coletividades tradicionais atingidas.

Eu vi nesse processo, teve um dia que teve uma reunião lá, que eu via que tinha... a primeira foram engenheiros muito, assim, abertos e entendendo mais ou menos... **no outro, já entendi de outros engenheiros que... sei lá... muito... que é bem da Vale... “eu vou jogar o drone aqui pra ver... não precisa ali... não precisa jogar drone aí”... entendeu? Querendo levar uma... uma primazia da técnica, da engenharia, assim... bom, pegou lá uma comunidade que é meio assim... que as pessoas lá... a maioria tem formação ali... (...) Mas se pegar uma comunidade muito entusiasta que vai olhar porque o cara soltou um drone, eu acho perigoso, entendeu? Deixar a Vale sozinha em campo. Deixar a Vale sozinha, porque tem esse viés aí, né? Do fascínio que é a Vale poderosa e da discricionariedade técnica. Não, não vai. Então eu tenho muito medo disso, de deixar a Vale sozinha em campo. Não é só por causa da minha comunidade, é por causa de todos. E desse fascínio que é do**

poder, né? Então tem que estar mediada mesmo. É o papel do Comitê e dos Compromitentes disso, de garantir que vai haver, que a Vale cumpra o papel dela. E que a gente também tem que respeitar as pessoas que estão ali, mas eles já vêm numa ótica diferente de que eles não fizeram nada, que só estão levando bem, de que nós somos... **Me parece que ainda tem aquele viés colonizador, né? Tá chegando pra trazer uma novidade, uma coisa, “nós que sabemos”... Peraí, calma. Não é bem assim, né? Não é nesse viés.** É uma crítica que eu tô fazendo, mas eu não tô esperando também que ela seja... (...) tem que haver a mediação, né? De quem de direito. Das Instituições de Justiça, tem que estar ali, não dá para soltar (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

De maneira geral, os espaços de encontro que foram promovidos ao longo da CP-PCTs permitiram que os atores envolvidos desenvolvessem e aprofundassem o diálogo, em uma perspectiva deliberativa. Nas diferentes etapas, há relatos, como o do entrevistado PCT1, de que houve espaço não apenas para a escuta, mas também para a troca de argumentos, para o contraditório e para o questionamento – havendo, inclusive, casos de decisões que haviam sido inicialmente tomadas e, após serem confrontadas com argumentos contrários, terem sido revertidas em favor de demandas e apontamentos apresentados pelas comunidades. A abertura dos espaços e das relações entre os atores envolvidos é colocada em perspectiva com uma percepção sobre a condução das demais áreas do AJR, em que o entrevistado PCT1 enxerga dificuldades e restrições ao estabelecimento de espaços efetivos de diálogo e, até mesmo, de escuta.

Olha, reforço aí que a figura da ATI, como sempre, foi muito útil e necessária para fazer esse meio de campo entre as comunidades e, vamos dizer, os Compromitentes, o Comitê Pró-Brumadinho (...). **Eu acho que onde a gente cresceu foi em diálogo, de conseguir entender, de ver essa questão. “A Vale acha isso”, ou “alguém acha isso”, mas a gente tem algo mais a dizer, de ter a possibilidade de ser ouvido, de ouvir as narrativas sem dizer, “olha, não, não quero”. Quando eu estava falando que o Acordo começou muito duro, é porque não chegava nessa formatação em que você consegue falar, né? Você consegue dizer, “ah, não”, eu venho “não, mas eu quero falar com você de novo, vou te explicar por quê”. “Vamos conversar sobre”, e a ATI também ajudou muito nisso, “vamos falar sobre saldo, se tem saldo, se não tem”. A assessoria fez o papel dela, e os Compromitentes, eu vi o próprio CPB, a gente, vamos dizer, a minha comunidade teve isso. (...) Teve decisões ali que foram comunicadas até pela Vale, mas depois a gente conseguiu reverter, explicar que “não, olha, não é bem assim, isso vai atender tais coisas, isso”...** E tudo bem, houve, porque a gente estava se olhando cara a cara, falando, todo mundo sabia quem era [quem] (...). **E poderia ser que dissesse “não”, continuasse sendo “não”, se eles explicassem que não, tudo bem, a gente ia... mas há o diálogo, entendeu?** Então é uma relação muito mais... de diálogo, e é isso que eu avalio, que a gente cresceu muito nisso, que a gente pôde olhar os atores assim, (...) Todo mundo tem nomes. (...) Então, eu acho que foi uma evolução grande para a gente chegar nisso, a Consulta, esses processos. Eu acho que tem que levar isso aí, a gente saber quem é. **Tudo bem, tem o “não”, tem o “sim”, mas aí tem as... a gente pode falar... vamos dizer, o direito à consulta é o direito da expressão também do outro, né? A oportunidade de expressar, do ponto de vista, falar o porquê, do outro também entender ali qual é a dinâmica. Então eu avalio como muito positiva, um crescimento expressivo que houve do Acordo pra cá** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Ainda que o desenho do processo, as etapas e a postura institucional tenham contribuído sobremaneira para a constituição e prevalência de uma relação harmoniosa, há um destaque significativo à atuação de atores específicos para contribuir com esse ambiente que se estabeleceu. Essa percepção é trazida de maneira direta pelo relato da entrevistada AT11, que inclusive aponta para alguns desencaixes e desencontros quando da ausência de alguns atores que geralmente participam da condução das reuniões. Assim, atribui o sucesso do ambiente respeitoso e construtivo à atuação de pessoas específicas que estiveram presentes em grande parte dos espaços de diálogo previstos no âmbito da CP-PCTs, ou seja, aos intermediadores. De maneira mais ampla, ainda segundo a entrevistada, esses atores específicos foram respeitosos com os protocolos de consulta e com as especificidades das coletividades tradicionais envolvidas, havendo observância e traquejo para absorver e incorporar as realidades e as demandas específicas de cada comunidade nas iniciativas que estavam sendo detalhadas.

Então, os atores envolvidos e aí, digo, os atores e aí colocando não só na conta do CNPJ, mas na conta do CPF, as pessoas que estão responsáveis por tocar dentro dessas instituições o processo do anexo I.3 e I.4 com os Povos e Comunidades Tradicionais estão sendo muito respeitadas e considerando todos os direitos específicos que atravessam os PCTs. (...) Eu acho que setor depende de cada... eu acho que talvez o setor específico dentro do Comitê Pró-Brumadinho que está trabalhando. E aí pessoas, porque a gente vê também quando muda alguns, eu acho que talvez eu bote mais na conta das pessoas que estão dentro dessas instituições, dentro desses setores, do que necessariamente nas instituições e nos setores. E aí para todos os atores externos. Porque quando muda algum ator ali que não vai para alguma reunião e que comumente vai, você vê que alguma peça da engrenagem dá uma travada, né? Não necessariamente para, porque já tem um processo sendo construído com os atores específicos que estão ali envolvidos, mas dá uma travada. Quando muda algum ator ali, parece que alguma peça saiu do lugar, né? Então, eu responsabilizo muito mais as pessoas desse processo para estar dando esse avanço e ser essa surpresa boa do que necessariamente as instituições envolvidas. (...) No caso das nossas comunidades, (...) tinham protocolo de consulta, né? Então teve muito respeito ali ao protocolo, ao calendário tradicional, à organização própria, às agendas, ao tempo da comunidade, à proposta de projeto, ao sagrado, que foi, eu acho que um gargalo maior, né? E uma surpresa maior era como lidar ali com o sagrado e que não parte de uma lógica ocidental que é mais conhecida para a sociedade colonial, uma sociedade que é colonizada. E aí se teve ali muito traquejo para entender, respeitar, adaptar o projeto a esse contexto (Entrevistada AT11, grifo nosso).

O entrevistado AT13 traz uma perspectiva interessante ao refletir acerca do aparente paradoxo entre os papéis institucionais e as pessoas envolvidas no processo. Para ele, as instituições e os papéis institucionais são sempre levados em conta por parte dos técnicos e das pessoas envolvidas, havendo uma atuação aderente às institucionalidades existentes. Entretanto, a abertura para o diálogo interpessoal acaba por criar brechas e fissuras – que podem

ser interpretadas como canais de diálogo que suavizam as relações e as trocas, possibilitando uma humanização do processo e potencializando os resultados que podem dali se desdobrar.

(...) O papel nessa relação institucional, sabe? Em que as pessoas, **as instituições também são pessoas. Que as instituições não estão restritas à sua institucionalidade como um todo, embora as pessoas também se institucionalizem.** Existe esse movimento de institucionalização dos indivíduos no processo. **Mas quando você se abre para o diálogo com as pessoas, lógico, sem deixar de considerar a institucionalidade desse diálogo, do processo, mas quando você abre um diálogo com as pessoas, a gente consegue fissurar, a gente consegue abrir brechas** (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Neste sentido, entende-se que há uma dupla perspectiva para se compreender as relações respeitadas e dialógicas que foram estabelecidas. Por um lado, aponta-se para o comprometimento das instituições envolvidas com a realização das etapas propostas – direcionando servidores e técnicos para uma atuação dedicada, promovendo capacitações e se adequando organizacionalmente ao cumprimento dos protocolos de consulta e das dinâmicas territoriais e comunitárias existentes. Por outro lado, é possível perceber que houve um comprometimento profissional e pessoal de atores específicos que, preocupados com a escuta, o diálogo e a construção coletiva das iniciativas, promoveram espaços seguros para a exposição de razões, a construção conjunta e, também, para o contraditório, além de terem constituído relações de confiança entre os atores envolvidos.

Essas duas perspectivas, que caminharam paralelamente, podem ter contribuído sobremaneira para a surpresa positiva com a CP-PCTs, em especial na percepção das coletividades tradicionais e das ATIs. Estas tinham, conforme já explicitado em diversas falas apresentadas anteriormente, um maior receio com o modo como o processo se desenrolaria. Contudo, foi possível constatar, pelos relatos abrangidos nesta seção, que houve uma percepção geral de que os atores envolvidos foram capazes de estabelecer relações respeitadas entre si, havendo a observância à CLPI, aos protocolos de consulta e, de maneira geral, aos direitos e especificidades das comunidades envolvidas nas etapas e espaços de encontro da CP-PCTs.

A entrevistada GOV volta a refletir que a constituição de relações respeitadas e construtivas no âmbito das etapas da CP-PCTs deriva de uma pactuação coletiva entre os atores envolvidos, que se comprometeram com a existência, a legitimidade e a realização integral do processo conforme planejado. Isto incluiu o respeito ao cronograma, ao método, à inserção, incidência e anuência das coletividades tradicionais nas etapas previstas, e com a efetiva transformação das demandas em projetos de reparação socioeconômica, em conformidade com o desenho e os objetivos da CP-PCTs.

Então, nesse sentido, eu acho que, de novo, **a palavra que resume é uma pactuação coletiva. Todos os atores... Alguns com maior disposição, outros com menos, outros com um ânimo que vai alterando ali ao longo do processo, mas assim, todos pactuaram que vai existir essa Consulta, que ela vai do início ao fim, que ela vai virar projetos, que vai ter recurso pra isso, que vai ser nesse cronograma pactuado com as comunidades, que o método vai ser esse, que o detalhamento vai ser apresentado de uma forma específica**, que é diferente do detalhamento dos outros projetos, **que a comunidade também tem que anuir com esse detalhamento**, que é algo que não tinha na primeira. **Então, assim, foi feito um arranjo que, a meu ver, só para de pé porque todo mundo pactuou em torno dele, sabe?** (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Entende-se que a citada pactuação coletiva foi de fato extremamente importante para o andamento do processo conforme planejado – tendo em vista que, em caso de descumprimento dos papéis institucionais delimitados e das etapas definidas, ou de haver um baixo engajamento e comprometimento dos atores diretamente envolvidos, não seria possível que as prioridades inicialmente elencadas se transformassem efetivamente em projetos. Na próxima seção será discutida e analisada, com base nas entrevistas realizadas, a capacidade de as iniciativas definidas e construídas no âmbito da CP-PCTs promoverem a reparação socioeconômica das comunidades contempladas, além dos aprendizados participativos eventualmente desdobrados da inserção das coletividades tradicionais no processo.

6.2 Impressões gerais sobre o desenvolvimento das etapas da CP-PCTs: reparação socioeconômica, aprendizado participativo, limites e críticas ao processo

O percurso desenvolvido neste capítulo aponta para a consolidação de uma inovação democrática participativa e deliberativa, que conseguiu atender às principais reivindicações e demandas vocalizadas pelos PCTs. Seu desenho, desenvolvido a partir de relações contenciosas, mas posteriormente respeitosas e dialógicas, permitiu a inclusão destas reivindicações. A despeito de não haver ainda projetos em execução para parte das comunidades contempladas, é possível compreender, com base na visão dos entrevistados, a capacidade das iniciativas em desenvolvimento cumprirem com o objetivo de promover, pelo menos em parte, a reparação socioeconômica dos danos causados. Para além disso, também se buscará aqui discutir se o envolvimento na CP-PCTs gerou aprendizado participativo que se reflete para além desse processo, em especial para as coletividades tradicionais.

6.2.1 Sobre a reparação socioeconômica e os aprendizados participativos

É possível depreender, pelos relatos das pessoas entrevistadas, que há um potencial de que as iniciativas em detalhamento possam contribuir para promover a reparação socioeconômica dos danos causados pelo desastre-crime. A entrevistada AT11 atribui isso à

conexão direta entre o conteúdo da matriz emergencial de danos, construída junto às comunidades das regiões 1 e 2, e os projetos que foram priorizados e posteriormente selecionados para detalhamento. Nesse sentido, os projetos que serão executados possuem relação intrínseca com a mitigação de danos centrais causados pelo rompimento e que estão sendo vivenciados cotidianamente pelas comunidades contempladas. O entrevistado PCT1 contextualiza isso em seu relato, relacionando o projeto de “Garantia de acesso à água” que será realizado com a mitigação de algumas das dificuldades e impossibilidades que a suspensão do uso do rio tem causado à sua Casa.

Como foram projetos que foram priorizados, e que foram exatamente projetos que foram escritos pelos Povos e Comunidades Tradicionais, nenhum projeto que foi priorizado foi um que não foi escrito por eles, né? E se foi escrito por eles é porque estava na matriz emergencial de danos e foi algo que eles estavam avaliando enquanto fundamental para fazer a mitigação dos danos causados, necessários para essa reparação socioeconômica. Então, veio tudo escalar muito certinho, alinhado com a proposta de reparação que eles estavam esperando. (...) Então, o acesso à água, que é algo fundamental para os PCTRAMAs, é algo que está sendo pensado e reparado nos projetos do Anexo I.3 e em algumas UTTs. O acesso às práticas alimentares é algo que está sendo pensado e reparado para as UTTs. O acesso ao modo de vida, à cultura tradicional, é algo que está sendo pensado e reparado. **São as demandas emergenciais e prioritárias para as comunidades tradicionais** (Entrevistada ATII, grifo nosso).

Com certeza, pelo menos falando da nossa comunidade. A proposta, ela visa reparar isso que eu te falei, de tanto... o rompimento para nós, o impacto maior foi isso, de ter que ir pra longe, de não ter água, de muitas vezes... A gente não tem dinheiro, assim, de caixa livre, porque tem as nossas vidas, tem... A população de terreiro é uma população que não tem recurso, são trabalhadores. No meu terreiro todo mundo trabalha, graças a Deus, mas tem gente aí que luta pela sobrevivência alimentar, segurança alimentar. (...) Então como é que vai fazer uma caixa d'água de... que comporte a necessidade, né? Não faz, eu estou dando um exemplo. (...) É claro, porque demanda por água, demanda por... **a gente não tem como pegar as ervas do rio, e a gente não tem água, a gente não vai ter erva em lugar nenhum, entende? Porque lá a gente tinha isso, essa possibilidade.** Se não tinha na minha casa, porque meu tanque, minha caixa d'água é pequena, eu tinha no rio, **mas eu não posso pegar do rio, entende? E eu preciso plantar muitas coisas lá, então é claro que atende, né? Falando da minha casa, mas eu estou falando de outros companheiros também, né, que têm atendido** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Entretanto, é importante destacar na fala do entrevistado PCT1 que, apesar de o projeto detalhado para atender à sua comunidade contribuir para a retomada de elementos essenciais para a continuidade de seus ritos e tradições, a iniciativa é incompleta – na medida em que não permite que as práticas que anteriormente eram realizadas no rio e em suas adjacências sejam retomadas, já que ainda está vigente determinação de suspensão de uso da água pelo órgão estadual competente.

Nesse mesmo sentido, cabe destacar a fala da entrevistada MP, que aponta para a capacidade limitada de reparação integral das iniciativas em curso. Assim, entende que os projetos desdobrados da CP-PCTs são uma conquista, mas que necessitam se somar a outras

ações e medidas de reparação mais amplas e estruturantes para que de fato consigam garantir a retomada dos modos de vida dessas comunidades e de tantas outras que foram atingidas pelos danos socioeconômicos e ambientais causados pelo rompimento. Essa visão é compartilhada pela entrevistada AT11, que também aborda a insuficiência das iniciativas específicas a serem executadas para promover a reparação integral dos danos sofridos.

Com certeza os projetos que foram escolhidos e definidos dentro daquela comunidade têm uma função específica e uma prioridade. O que eu acho que eles contribuem sim, só que a gente está falando de um universo de reparação e danos que ele é muito extenso. Então... é uma das medidas que tem que se somar a outras, de outros anexos, que tem que se somar à recuperação socioambiental, porque as coisas estão muito ligadas, essa própria questão de produtividade, a própria questão da água, de recuperação ambiental. Então, isso continua sendo um fator de atingimento das comunidades ao longo do tempo. Então, eu acho que é... Acho que tem esse desafio da gente se motivar com as pequenas conquistas. Porque senão a gente vai esmorecer diante dos tantos desafios que temos. Mas a gente também entender que elas não são suficientes. (...) Então, elas sim contribuem, né? Porque é o que as comunidades decidiram. E o desafio de se somar a outras, né? No processo de reparação (Entrevistada MP, grifo nosso).

São demandas emergenciais, mas não necessariamente toda a demanda que se tem ali para que a reparação aconteça. O acesso à água, com certeza é um pilar, para que uma parte da reparação aconteça, mas tem tantas outras necessidades que as comunidades tradicionais têm e que não vai ser suprida apenas com o projeto do anexo I.3, né? E por isso que aí vem outros anexos. E uma parte que é principal, em que eles debatem muito, é em relação à reparação socioambiental, porque para as comunidades tradicionais sem direito à terra, sem direito ao bem viver em territórios sustentáveis, não existem, a sua tradição vai morrendo, né? Então, esses projetos socioeconômicos executados no anexo I.3 não incorporam, por exemplo, a reparação socioambiental, que é tão cara para eles, né? Então, não, nem tudo (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Por outro lado, também é importante refletir que há uma série de problemas que também derivam de questões históricas de insuficiência de políticas públicas existentes e de ações estruturantes para reduzir a desigualdade social e econômica atrelada à formação social brasileira. Apesar de haver elementos inequívocos de danos diretamente causados pelo desastre-crime, também existem lacunas estruturais de acesso a serviços públicos por parte dessas comunidades – e que são levantados pela entrevistada DP como um complicador para a promoção da reparação. Ainda assim, ela aponta para a importância da CP-PCTs enquanto um processo que permitiu a construção de iniciativas a partir da visão, das demandas e das perspectivas das coletividades tradicionais contempladas, o que contribui para ampliar a satisfação das pessoas com as entregas a serem realizadas.

Sobre esse aspecto, a entrevistada GOV contribui para a reflexão acerca do potencial trazido pela incidência das comunidades na construção participativa dos projetos, que se contrapõem a uma lógica tecnocrática de atuação do Estado – que, em geral, promove políticas públicas de maneira descolada da realidade cotidiana das comunidades, ou seja, por meio de

diagnósticos técnicos construídos unicamente nos centros administrativos. Assim, preconiza que a inserção dos PCTs nessa construção dos projetos contribui para que o processo de reparação seja potencializado, estando mais próximos dos anseios e das demandas existentes – e trazendo à baila, para incorporação nas iniciativas, elementos que de outra forma não seriam absorvidos.

Talvez sejam os que mais consigam contribuir. Porque eles partem do entendimento do dano cotidiano, né? Existe uma combinação do histórico com o agravamento. Então, não é à toa que tem muita coisa de água. **A água foi um dos principais prejuízos ao modo de vida deles. Mas a água também é um problema histórico. A gente não pode fingir, né? Que começou com o rompimento.** O patrimônio imaterial foi atingido? Foi, porque quem recebe pessoas de fora, (...) recebeu com certeza a pergunta: "mas é seguro ir lá?". **Então, o que eles estavam fazendo de artesanato, de produção, de geração de renda, foi atingido, com certeza, mas é um problema histórico. A invisibilização do patrimônio imaterial é histórica.** (...) E às vezes a gente acha do lado de fora que a construção da política pública é brilhante e atende a algo, e ela até atende, mas ela não atende da forma que a comunidade queria. **Então, acho que aqui, que a gente está desenhando ponto a ponto, é muito mais valioso, tem muito mais perspectiva de satisfação, que eu acho que o eficaz, talvez seja até um termo mais administrativo, mas é mais satisfatório para as pessoas** (Entrevistada DP, grifo nosso).

Eu acho que sim, e o porquê é muito simples assim, porque ao serem perguntadas sobre iniciativas que promoveriam esse processo de reparação foram as comunidades que disseram. E eu acho que está aí o grande... o grande acerto, talvez, desse processo todo. Não sou eu que estou dizendo que aquilo ali vai reparar, do ponto de vista socioeconômico, algum dano sofrido por aquela comunidade. **Não é o Governo do Estado que através de um diagnóstico técnico do uso de dados e informações chegou à conclusão. É a comunidade que está me dizendo.** E isso eu acho que não é pouca coisa. Eu acho que talvez... pensando num Acordo como um todo e pensando no estado de coisas do anexo I.1, que é onde a gente teria essa participação de forma mais aguda e restrita, **talvez a consulta para PCTs seja o elemento ou o momento do Acordo em que mais se chegou perto da resposta a essa pergunta: "O que você, comunidade atingida, acha que é necessário para promover a reparação?"** E é por isso que eu acho que sim, que esses projetos vão promover a reparação (Entrevistada GOV, grifo nosso).

A incidência direta na construção de ações de reparação tem um potencial de contribuir para a sensação de pertencimento e para uma compreensão de que as medidas estão de fato acontecendo. O entrevistado ATI3 aborda em sua fala que, a despeito de uma série de outros projetos e intervenções estarem sendo realizados no âmbito da execução do AJR – na grande maioria, com recursos bem mais significativos sendo aplicados em comparação com o montante disponibilizado para os projetos da CP-PCTs -, na sua percepção as pessoas atingidas tendem a sentir a reparação em ações nas quais são diretamente inseridos ou são beneficiários imediatos. Isto ocorre, por exemplo, no caso do Programa de Transferência de Renda (PTR), em que mensalmente recebem recursos, e no caso da CP-PCTs, em que se inserem e se envolvem nas etapas ao longo de todo o ciclo de projetos – desde a priorização, seleção e validação, até a sua efetiva construção e implementação. Ou seja, a despeito de uma série de investimentos vultosos

ocorridos em outras áreas do processo de reparação, há maior percepção de ações efetivas de reparação nas iniciativas em que há um envolvimento das pessoas atingidas em tomadas de decisão ou como destinatárias diretas das intervenções. Isto oferece indícios de que a percepção de reparação pelas pessoas atingidas pode não se relacionar somente ao montante de recursos investidos, mas também ao envolvimento direto enquanto coparticipantes ou beneficiários imediatos das ações de reparação em curso.

A reparação acontece para as pessoas atingidas no meio salário-mínimo que cai na conta deles por mês. A reparação acontece para eles nesses projetos que estão sendo tocados, em que eles vão decidir, “não, eu quero que faça aqui”, “não, não é aqui”. (...) é o recurso mínimo do processo de reparação, que perto do montante geral, não é nada, mas onde eles sentem que tem, por onde a reparação está chegando, está pingando. Está pingando por ali, no Anexo I.2 e no Anexo I.3 (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Já em termos de aprendizados participativos trazidos pela experiência, o entrevistado PCT1 aponta para um aprofundamento da auto-organização das comunidades, que vai desde a estruturação das reivindicações e cobranças que culminaram no compromisso dos Compromitentes com a formulação e a realização da CP-PCTs até o incremento da participação gerado pela incidência nas etapas nela previstas. Outro aprendizado é relatado pelo entrevistado ATI3, que aponta para uma ampliação do conhecimento das comunidades acerca do que são as políticas públicas, do funcionamento das instituições que compõem o Poder Público, bem como dos instrumentos existentes para o monitoramento, controle social, incidência, pressão política e participação nas políticas públicas – por meio dos conselhos municipais, da solicitação de reuniões e da cobrança sobre questões específicas de interesse comunitário, por exemplo.

Com certeza, isso eu já falei que houve. **Houve um aprendizado da organização e da participação, que as duas estão ligadas aí. Da auto-organização dos povos, da participação de... Ficou um clima de que (...) a organização, ela dá resultados, de que vale a pena.** Eu sinto o PTRAMA, mais a comissão, né... Porque tem gente, você sabe que o processo participativo nem todo mundo vai todo dia, mas esses companheiros que estão todos os dias e tudo, eu sinto que houve um reforço, sabe? Um reforço bacana. **Então eu avalio que houve sim aprendizados, que houve sim crescimento da participação** (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Com certeza. Com certeza. **Foi uma escola, foi parte desse processo importante, desse processo de organização deles. Como eu disse, essa necessidade de eles conseguirem se organizar e aquele entendimento de políticas públicas, o Anexo I.3 tem dado muito mote para as ATIs trabalharem com entendimento sobre isso, sobre controle social, por exemplo. Eles não sabiam da existência de funcionamento de conselhos municipais, que nesses conselhos, por exemplo, tem como você ocupar cadeira, e mesmo que você não ocupe cadeira, você pode participar dessas reuniões, onde se decide basicamente como esses recursos vão ser aplicados. Como eu disse, eles não tinham conhecimento de que eles podem solicitar reuniões, fazer o controle social diretamente, acompanhando o Executivo na execução do orçamento público, pressionando o Legislativo para que o Legislativo acompanhe o Executivo, criando constrangimento entre o Legislativo e o Executivo nos seus acordos de gabinete. Quando você cobra, "faça o seu trabalho, cobre ele lá". Mas como é que eu vou cobrar se eu tenho um Acordo? Então, esses jogos, houve a compreensão sobre como funciona uma**

administração pública e como algo pode servir, o controle social, que é uma força importante e definitiva nessa administração, quem trouxe para essas comunidades foi o Anexo I.3, foi a experiência do Anexo I.3, não foi outra. Esse foi um anexo que criou muito mote para esse entendimento (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Diante do exposto, analisa-se que os aprendizados participativos decorrentes da experiência – que não foram aqui exaustivamente abordados – só foram possíveis por ter havido abertura de espaço para a incidência, a organização e a mobilização dos atores nesse novo desenho construído, em especial pelas etapas adicionais criadas e pelo aprofundamento de incidência, participação e deliberação nelas prevista.

6.2.2 Limites e críticas ao processo

Apesar dos avanços alcançados em termos de aprofundamento participativo e deliberativo nas etapas adicionais incluídas ou naquelas que foram ajustadas em relação ao processo anterior, é importante ressaltar que existem limites e críticas à CP-PCTs, que merecem atenção. São apontamentos, reflexões e considerações que abordam as experiências daqueles que dela participaram e que merecem análise, especialmente por poderem servir como elementos para a correção de rumos ou para o aprendizado institucional com relação à construção de experiências semelhantes no futuro.

Uma das críticas existentes, vocalizada especificamente pelos PCTs da região 3, relaciona-se a uma dificuldade inicial no processo de priorização de iniciativas da CP-PCTs. Diferentemente dos PCTs das regiões 1 e 2, as coletividades tradicionais na região 3 ainda não haviam sido devidamente identificadas no período de formulação das propostas de projetos, entre fevereiro e junho de 2021. O entendimento dos Compromitentes foi o de que o AJR previu um prazo específico para a etapa de formulação de projetos para os Anexos I.3 e I.4, o que causaria dificuldades para a abertura de um novo prazo para tanto, e que esta etapa teria sido aberta para todas as comunidades atingidas encaminharem propostas de projetos, o que incluiria os PCTs. Por fim, entendiam que as iniciativas, no caso da CP-PCTs, poderiam ser customizadas e adequadas às necessidades e realidades específicas das comunidades – havendo uma interpretação inicial de que a lista referencial já contava com temas, subtemas e projetos variados o suficiente para que, com os ajustes a serem feitos na etapa de detalhamento, que contaria com a incidência direta dos PCTs, fosse possível contemplá-los em suas demandas.

Entretanto, essa premissa foi criticada, pois algumas comunidades não chegaram a participar do momento inicial de proposição de projetos ou o fizeram de maneira considerada insuficiente por suas lideranças. As comunidades chegaram a encaminhar um manifesto às Instituições de Justiça, solicitando uma modificação na premissa, mas o pleito não foi atendido.

A despeito dessa questão, o entrevistado ATI3 indica que, nas etapas seguintes, foi possível que as comunidades participassem de maneira ativa na customização das iniciativas selecionadas para detalhamento.

A crítica ela se deu muito no sentido de que eles não puderam criar projetos específicos para eles, propostas específicas para eles. Então isso foi um limite desse modelo, eles não poderem criar projetos específicos para eles, o que depois a gente foi dando os nossos jeitinhos (...). Eles teriam que escolher algum desenho que já estava pronto, que já estava proposto pelo município ou pelas comunidades daquele município, e seria apenas um. Então, no início, houve essa crítica, que gerou, inclusive, o manifesto de falar, "já que é para garantir nossas especificidades, por que a gente não pode desenhar um projeto específico para a gente também?" Então houve essa insatisfação que foi documentada com o manifesto que foi entregue para as IJs [Instituições de Justiça – MPF, MPMG e DPMG], pelo menos pela Região 3. (...) Alguns segmentos participaram [da etapa de formulação de propostas de projetos], mas não como PCTs. Por exemplo, os pescadores, que estão muito inseridos ali na dinâmica das comunidades. (...) indígenas não participaram desse processo. Na época, a gente nem fazia acompanhamento. Terreiros não participaram desse processo. Então, a inserção dos Povos e Comunidades Tradicionais no processo do Anexo I.3 veio efetivamente em 2022. (...) Até então, em nenhum dos projetos estava previsto ali especificidade de Povos e Comunidades Tradicionais. Ou alguns segmentos nem sequer participaram desse processo. Daí que veio e explica essa crítica que eu estou colocando aqui
(...)

Depois, e aí a gente está falando do segundo momento, em que **no detalhamento do projeto, eles tiveram toda a liberdade de fazer essa construção do projeto que queriam**, a partir da escolha do tema que foi (...) aprovado. **Então, a partir dali eles conseguiram se debruçar sobre as propostas de projetos deles e se animaram, inclusive, com isso. O que no início foi problemático, depois a gente conseguiu, nesse trabalho com eles, no processo de animação, em que eles conseguiram começar a se enxergar nesses desenhos e começaram a imprimir o rosto de Povos e Comunidades Tradicionais em cada desenho desses que eles estavam apresentando** (Entrevistado ATI3, grifo nosso).

Uma outra crítica, vocalizada por atores das ATIs e das coletividades tradicionais, diz respeito à percepção de que há certa morosidade no cumprimento de algumas etapas específicas da CP-PCTs. A principal queixa diz respeito ao prazo utilizado para o processo de detalhamento das iniciativas, que tem consumido, em muitos dos casos, o período completo de 270 dias previsto no AJR. Analisa-se, em síntese, que a questão dos prazos alargados, por um lado, é importante para que as etapas consigam absorver as premissas da CLPI e incorporar os períodos de discussão previstos nos protocolos de consulta, abarcar possíveis adequações, ajustes e permitir a busca por caminhos alternativos em casos de inviabilidade financeira no atendimento ao escopo integral demandado pela comunidade. Contudo, a morosidade – em especial nos prazos conferidos à Vale S.A. - também causa apreensão, ansiedade e desgaste significativos nas comunidades – que desejam o quanto antes que os projetos sejam implementados, por contemplarem medidas essenciais e urgentes para a reparação socioeconômica. Este ponto é abordado, por diferentes ângulos, pelos entrevistados ATI2, PCT2 e PCT1.

Estamos ainda no processo ainda de finalização desses projetos, finalização da elaboração deles ainda. Então já se vai aí, eu já até perdi a conta, não lembro se é um ano e meio, dois anos já [desde a etapa de consulta para fins de priorização da CP-PCTs, que se iniciou em junho de 2022], mas **o negócio está bem moroso.** (...) depois que a gente escreveu esse material orientativo, onde a Vale vai fazer a descrição de cada projeto, eu acho que aí a gente teve um problema também, porque foi um processo muito moroso, muito moroso mesmo, foram mais de 270 dias, que a Vale tem por direito, está escrito no Acordo, que alguns dos projetos ainda estão até hoje agarrados (Entrevistado ATI2, grifo nosso).

Um ano e oito, um ano e nove. É... processo muito longo, né? É... processo muito... muito lento. É... a gente sabe que todo esse processo é um processo de aprendizado para as Instituições de Justiça, é um processo de aprendizado para o CPB. **A gente sabe que processos como esse, com recursos desses, de como as coisas estão sendo tocadas, talvez por tentar, de alguma forma, dar uma voz aos atingidos, tem todo o processo que a gente respeita. Mas eu acho que esse tempo ele está sendo muito longo e é meio desgastante** (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

É um processo demorado, assim, porque ele poderia... **tem etapas que poderiam ser reduzidas,** com certeza (Entrevistado PCT1, grifo nosso).

Relatado de maneira bastante incipiente acima, um outro aspecto criticado diz respeito à limitação do saldo orçamentário disponível, o que por vezes gera uma impossibilidade de atendimento integral a demandas estruturadas por algumas das comunidades durante a etapa de construção participativa dos detalhamentos. Apesar de ter sido informado nas reuniões com as comunidades as questões de limitação orçamentária existentes e a possibilidade de que ajustes e adequações fossem feitos para que os projetos tivessem viabilidade financeira, houve insatisfação das comunidades afetadas por essa situação quando isso eventualmente se concretizou, conforme relatado pela entrevistada VL1.

Durante o processo de consulta às comunidades, foi informado que havia um limite orçamentário para o desenvolvimento dos projetos. Apesar disso, o escopo inicialmente discutido acabou abrangendo aspectos amplos e, por vezes, desalinhados com o que seria viável dentro das limitações financeiras. Isso gerou desconforto e frustração em algumas comunidades (exemplo Fortuna de Minas) no momento da apresentação final do projeto, destacando a importância de uma comunicação mais clara e ajustada às possibilidades desde o início do processo (Entrevistada VL1, grifo nosso).

É importante ressaltar que os recursos existentes para cada iniciativa não foram revelados para as comunidades inicialmente. Os argumentos apresentados para tanto eram que o foco da etapa de detalhamento da iniciativa deveria ser no conteúdo do projeto, a partir das demandas e necessidades de cada comunidade, e que os valores a serem apresentados pela Vale S.A. não eram definitivos, já que seriam posteriormente analisados pela Auditoria Socioeconômica, para verificação da aderência dos custos previstos a valores de mercado – e, só então, os valores seriam publicizados. Nos casos em que foi possível atender integralmente às demandas existentes, ou que os cortes não foram substanciais, a ausência de informações

iniciais sobre o orçamento existente não se tornou um questionamento contundente, conforme relatado pela entrevistada AT11.

As demandas que não foram incorporadas não foram nenhuma... substancial de... de necessidade, né, do povo. Então, não foi nada ruim, não. E era até algo que as comunidades tentaram, mas sabiam que existia essa possibilidade de não incorporação, né? (...) **Então, foi tranquilo, não teve nenhuma questão.** Ou eram demandas que seria um outro projeto, né? Não necessariamente aquele projeto que estava sendo... o escopo daquele projeto que estava sendo desenhado (Entrevistada AT11, grifo nosso).

Entretanto, nos casos em que houve uma discrepância muito grande entre o valor disponível e o valor necessário para o atendimento da demanda existente, isto se tornou um elemento de crítica e de reivindicação. O entrevistado PCT2 reconhece que, nas demais etapas da CP-PCTs, sua comunidade foi ouvida e participou ativamente. Entretanto, ao receber uma devolutiva que não contemplou pontos essenciais da solicitação inicial – notadamente, o acesso à água para moradores que vivem em locais mais distantes do núcleo central de sua comunidade, pela impossibilidade de executar a renovação e a extensão da rede de abastecimento de água existente dentro do orçamento inicialmente disponível -, houve uma intensificação da demanda por compreender e discutir os valores previstos e os cortes realizados. Ressalta-se que a devolutiva do escopo possível do projeto não foi validada pela comunidade, abrindo-se uma etapa complementar de rodadas de diálogo e revisão técnica da proposta, bem como de busca por caminhos e alternativas para viabilizar a construção de um escopo mais aderente às demandas existentes.

Só fico um pouco preocupado, dentro de todo esse processo, são as tomadas de decisão. E aí, deixando muito claro, quanto às tomadas de decisões de corte dos projetos e a tomada de decisão de valor do projeto. São algumas coisas que me deixam bem preocupado. Acho que as únicas, porque na primeira etapa foi ouvido. **Na construção do documento orientativo foi ouvido. A comunidade vem sendo ouvida e muito bem ouvida disso. Na construção do esboço do que seria o projeto, a comunidade esteve ali participando, pegando os pontos, acompanhando o georreferenciamento da comunidade.** Esteve ali participando. **Para mim, o que pega é a partir daí. (...) o valor do projeto, que ainda para a gente fica uma coisa meio que sem entender, e o corte. O corte eu acho que deveria ter um diálogo um pouco mais direto, (...) até uma conversa direto com a Vale para tentar entender um pouco melhor, sabe? Porque esse ponto final aí, para mim, é o que está faltando. Porque a aprovação não... vai ser posteriormente ainda, a gente tem que ver. (...)** Então, **para mim, o que está pecando é no processo final agora, que é o corte e a gente ainda não entender os valores.** Porque se a gente entende os valores, a gente aceita ou não os cortes e como está sendo feito. Se a gente não entende os valores, a gente fica meio que de mãos atadas. Então, essas duas etapas finais, que é o corte, quando vem o corte, e essa situação do valor (...). **Não que a gente é contra o corte. E aí não sou, não estou aqui falando que a gente é contra o corte, que é isso, que é aquilo. (...) Mas que, lá atrás, na primeira reunião que a gente teve desse processo, a expectativa que os engenheiros da Vale deixou, foi uma expectativa muito grande. E que realmente chegaria a água onde realmente precisava chegar. (...) Vamos esperar o processo até a validação, pra (...) quem sabe a gente tenha um resultado melhor desse processo** (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

De maneira conectada à demanda por maior transparência em relação ao recurso orçamentário disponível e incidência direta na discussão sobre os cortes a serem realizados para garantir a viabilidade financeira da iniciativa, o entrevistado PCT2 indica que um ponto de possível aprimoramento na CP-PCTs seria a realização mais frequente de reuniões de atualização do andamento de cada uma das etapas. Isto contribuiria, em sua percepção, para mitigar potenciais frustrações com os cortes eventualmente realizados no escopo, já que a comunidade estaria atualizada e mais bem informada sobre a situação – e poderia incidir e contribuir para revisões e adequações mais assertivas e aderentes às demandas existentes, ou à identificação de caminhos alternativos para eventualmente ampliar o escopo inicialmente planejado, aumentando sua aderência aos desejos da comunidade.

Acho que falta um pouco de diálogo. (...) Ficamos seis meses aguardando a resposta da Vale sobre aquela visita técnica, né? Sobre o esboço do projeto. Dentro de seis meses, nós não tivemos reunião nenhuma. Não tivemos uma conversa para entender como é que estava o processo. (...) A gente ficou mais de sete meses sem ter uma conversa, sem uma reunião, gerando uma expectativa que ali, quando viesse, teríamos um projeto bacana. E talvez se a gente tiver uma conversa, tiver uma intervenção durante esse processo, do que estaria sendo construído ali pela Vale, com as limitações de recursos, o que poderia ter sido feito (...). Porque quando a Vale precisa ter uma aproximação do diálogo, quando a Vale apresenta um esboço, a gente vê vários questionamentos. Não que seja ruim o material esboço, mas que poderia ser melhor, poderia ser usado melhor. **E nessa construção de seis meses que nós perdemos, se há o diálogo, se há a conversa, se há ali uma participação maior, talvez não chegaria do jeito que chegou que podemos perder mais três ou quatro para frente [para a realização de tentativas de ajustes no conteúdo do projeto e enquadramento no saldo disponível ou para buscar alternativas para viabilizar um escopo mais aderente às demandas existentes]. (...) Então, acho que o que eu falo desse processo é um pouco mais de diálogo.** Diálogo entre comunidade, ATI, CPB e Vale. E aí eu falo um diálogo, talvez mensal. A gente sabe da dificuldade, que não seja presencial, que seja talvez online. (...) eu acho que é pegar a comunidade, trazer a comunidade para junto, ATI e CPB. Porque hoje, às vezes, fica muito a comunicação de ATI, CPB e Vale. Às vezes, a comunidade, quando cobra, tem acesso, mas se não cobra, não tem acesso às informações. Acho que precisa ser uma coisa mais rotineira e constante. (...) É uma reunião que você vai levar novidades, trazer muita informação? Não. É uma reunião para você atualizar o processo. **A comunidade estando atualizada, a informação vai chegar, mas ela está preparada para receber a informação. A comunidade não estando tão atualizada, não tão por dentro do processo, a informação chega e ela não está preparada para receber a informação. E é onde vem a frustração** (Entrevistado PCT2, grifo nosso).

Pelo lado dos Compromitentes, a entrevistada DP aponta que seria importante que as instituições do Poder Público conseguissem estruturar equipes dedicadas não apenas para o acompanhamento mais próximo da CP-PCTs, mas também para as demais ações e medidas previstas no âmbito do AJR. Atualmente, entende que, pela ausência de estrutura suficiente de pessoal, a condução dos processos tende a ser pessoalizada, correndo-se o risco de haver perda de histórico e descontinuidade de medidas e ações em curso.

Eu gostaria que a gente conseguisse ser mais presente, e a gente eu digo os Compromitentes. Tão presentes quanto as ATIs são às vezes, sabe? Que existisse uma equipe, não pessoas. Porque no (...) caso [do Comitê Pró-Brumadinho] a gente está falando pessoa. No meu caso a gente está falando pessoa. Entendeu? Acho que o aprimoramento, até para essa preocupação de longo prazo, se você estrutura uma equipe... As transições da vida e o prolongamento do processo não são contraditórias. Porque tem sempre alguém naquela equipe que participou de alguma fase anterior e aquela equipe está voltada àquele norte, à concretização daquilo. (...) Eu até acho que as instituições estão felizes de fazer parte, todas. Tanto da perspectiva de Compromitentes, empresas, ATIs. Acho que nas ATIs e na empresa, existem pessoas e equipes direcionadas para seguir em cada etapa, mas os Compromitentes não têm. E isso é uma grande fragilidade, sabe? Eu tenho medo dele ir muito bem até aqui e aí, por mudanças, ele travar. Mas é isso também, né? É um mundo ideal em que a gente tem equipamento, servidor, orçamento para fazer isso (Entrevistada DP, grifo nosso).

Por fim, um apontamento da entrevistada GOV diz respeito às etapas seguintes da CP-PCTs, em especial para os projetos já iniciados e a iniciar. Em sua fala, reitera a existência de um arranjo complexo de atores envolvidos – que, inclusive, se amplia quando da implementação do projeto, que passa a contar também com a Auditoria Socioeconômica, com a ampliação de interfaces com as Prefeituras Municipais e com empresas contratadas para a execução das obras e intervenções. Para minimizar eventuais assimetrias de informação, e garantir o controle social e a incidência das comunidades nas demais etapas, seria necessária a construção de um arranjo específico também para o acompanhamento efetivo dos marcos previstos no cronograma e das entregas a serem realizadas.

(...) nesse pé que a gente está agora, de concluir algumas fases de detalhamento e iniciar a execução, eu acho que esse processo de Consulta, ele precisa prever também formas de acompanhamento da execução desse projeto. Eu acho que, de fato, o Acordo cria um arranjo que não é trivial, da poluidora executora de projetos. Ela não é só poluidora-pagadora, ela também detalha e executa projetos. Então, como construir também uma pactuação em torno disso, porque vai envolver auditoria externa independente, vai envolver as ATIs, vai envolver as comunidades, vai envolver as prefeituras e vai envolver os Compromitentes, que são quem no limite tem ali a prerrogativa de pactuação. Então, como também... construir essa pactuação em torno do acompanhamento e avaliação do projeto. Porque, de novo, ainda que o detalhamento tenha sido apresentado, ainda que as expectativas tenham sido alinhadas, é um grande risco de ao longo desse processo de implementação, você também tem uma assimetria de informação muito grande. "Ah, eu não tinha entendido que era assim". "Não, era só isso que a Vale ia fazer?" Ou então assim, "a Vale não fez o que ela devia fazer?" Ou "ela não tá fazendo nos prazos que ela devia fazer". E dentro desse... desse arranjo e desse conjunto de atores, de também ter uma pactuação de como a comunidade vai conseguir acompanhar (...). Como é que vai acontecer o acompanhamento dessa execução que eu acho que também merece uma atenção especial (Entrevistada GOV, grifo nosso).

Nesta e nas últimas seções, discutiu-se o desenvolvimento das etapas da CP-PCTs no que diz respeito às perspectivas de reparação socioeconômica, ao aprendizado participativo promovido pelo processo, bem como as principais críticas e os possíveis aprimoramentos a

serem realizados, conforme a percepção dos entrevistados. Na próxima seção, serão abordados os principais achados deste trabalho, incluindo uma análise sintética dos elementos discutidos ao longo deste capítulo.

6.3 Síntese das discussões e argumento explicativo

Ao longo das discussões realizadas neste trabalho, foi possível verificar que o rompimento das barragens da Vale S.A. gerou impactos e danos profundos e multidimensionais, de caráter ambiental e socioeconômico, em uma enorme extensão territorial – abrangendo centenas de comunidades de 26 municípios diretamente atingidos. Isto provocou alterações consideráveis na teia associativista da região atingida, o que levou à criação, transformação e/ou a ampliação da atuação de atores sociais coletivos diversos, como associações, coletivos, comissões de atingidos e movimentos sociais – em um processo que se deu em parte de maneira espontânea e em parte de maneira incentivada por atores institucionais que atuaram no caso, como a Cimos/MPMG e as ATIs.

Nota-se, no entanto, que essa efervescência popular e o significativo acúmulo de reflexões sobre os danos sofridos pela miríade de atores sociais coletivos mobilizados, em muitos casos, não foi devidamente canalizada para incidir diretamente sobre as medidas e ações negociadas entre Poder Público e empresa poluidora-pagadora para o processo de reparação, ficando adormecida a potência associativista existente. Nesse sentido, apesar de a negociação do Acordo Judicial ter incorporado algumas demandas e reivindicações apresentadas pelas pessoas atingidas em seu texto, muitas lacunas foram por elas apontadas. Isto gerou insatisfação popular, notadamente no que diz respeito à efetiva inclusão dos atores interessados no processo decisório acerca das medidas e ações definidas, que foram consideradas sem legitimidade política e social. O AJR foi, inclusive, objeto de uma ADPF protocolada por movimentos sociais, que questionaram a validade dos termos pactuados e a sua inobservância à Consulta Livre, Prévia e Informada para os PCTs, conforme preconiza a Convenção nº 169 da OIT.

Um dos espaços de inserção das comunidades atingidas nas ações de reparação, que se constituiu enquanto um dos focos deste trabalho, foi a Consulta Popular para a população em geral. Ainda que esta possa ser considerada uma inovação democrática - que garantiu a formulação de propostas de projetos de reparação socioeconômica diretamente pelas pessoas atingidas, além de uma etapa de priorização que garantiu a segurança e a legitimidade do processo realizado -, foi alvo de muitas críticas e apresentou limitações práticas no momento da execução.

Uma delas foi a impossibilidade de se priorizar projetos, pois devido ao alto quantitativo de propostas elegíveis à priorização, os Compromitentes deliberaram pela categorização das iniciativas em temas e subtemas. Nessa lógica, as pessoas atingidas não conseguiram identificar claramente uma correlação entre o tema e o subtema priorizados e o projeto específico, de interesse de sua comunidade, que seria definido para execução. O formato digital da etapa de priorização também revelou limitações, percebidas durante a sua execução. Ainda que tenha afetado a população em geral, o problema foi especialmente sentido pelas comunidades da área rural -, impactando sobremaneira os PCTs. A dificuldade de acesso estrutural a sinal de telefonia móvel e à internet, bem como a dificuldade de manuseio de aplicativos e equipamentos tecnológicos por muitas comunidades foi percebida como um fator excludente. Foram construídas medidas complementares ao método digital, como a criação dos mais de 220 pontos de apoio estruturados nas cidades e nas comunidades atingidas – o que, em alguns casos, ainda foi insuficiente para viabilizar a participação popular no processo de priorização.

Em relação às etapas seguintes, a principal crítica popular foi sobre o excessivo protagonismo das Prefeituras Municipais na seleção posterior das iniciativas a serem implementadas – justificado pelos Compromitentes pelo fato de que o custeio posterior da maioria das políticas públicas precisaria ser garantido pelo governo municipal -, sem um processo estruturado de justificação pública das escolhas, além da lacuna de envolvimento ativo das comunidades atingidas nesta etapa. Ainda que tenha sido anunciado o seu caráter meramente consultivo desde o início e de ter resultado em aprendizado participativo - tendo servido como mote, como no caso da região 3, para a estruturação de instâncias alternativas de acompanhamento e tentativa de incidência nas iniciativas -, prevaleceu o sentimento de insatisfação geral com o restrito espaço de influência das pessoas atingidas no processo decisório.

Outra crítica se deu à restrição da participação aos eleitores dos municípios atingidos e aos beneficiários do Pagamento Emergencial – o que, segundo especialmente os Povos e Comunidades Tradicionais de Religião Ancestral de Matriz Africana, desconsiderou as dinâmicas e modos de vida dessas comunidades – que contam com membros que frequentemente se deslocam de outros municípios para participar das atividades das Casas -, impossibilitando-os de participar do processo. Um outro aspecto evidenciado foi o caráter quantitativamente minoritário das coletividades tradicionais – que, invariavelmente, teriam suas prioridades diluídas ao serem colocadas em competição com as priorizações da população em geral. E, por fim, mas não menos relevante, também foi apontada a inobservância dos protocolos de consulta existentes para a inclusão dos PCTs, em especial na etapa de priorização.

Diante dos elementos expostos acima, verifica-se que a Consulta Popular para a população em geral não foi plenamente capaz de resguardar os direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais em sua realização. Tal constatação pode ser suportada, inclusive, pelas diversas cartas, ofícios e manifestos que foram encaminhados pelos PCTs aos Compromitentes, indicando a insatisfação com o processo consultivo realizado e pleiteando que fossem garantidos os meios para que participassem de maneira adequada das iniciativas, com respeito à CLPI e à realidade fática das coletividades tradicionais. Este processo contencioso, como apontado, seguiu a lógica jurídica que acompanha a execução do AJR, modulando em alguma medida a forma de vocalização de demandas e reivindicações (Tilly e Tarrow, 2015).

Esta postura contenciosa obteve efeito, sensibilizando os Compromitentes em relação à realidade das comunidades e das dificuldades vivenciadas. Isto se deu, majoritariamente, por meio de diálogos com atores-chave em visitas ao território, em reuniões sobre outros assuntos, e até mesmo em contatos diretos por canais de diálogo previamente estabelecidos – em outras palavras, por meio de uma política de proximidade dos atores sociais com os atores institucionais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Os relatos de técnicos das ATIs também foram importantes para conscientizar os Compromitentes sobre a diversidade de realidades existentes no território e as dificuldades constatadas durante a realização do processo consultivo inicial.

A partir destas questões, os Compromitentes refletiram sobre possíveis alternativas para buscar solucionar os diversos problemas relatados, com diversas ideias e reflexões que se mostraram como impossibilidades técnicas de endereçar as dificuldades dentro daquele processo consultivo. Ressalta-se que apesar de as queixas e reivindicações das coletividades tradicionais serem legítimas, seria possível aos Compromitentes concluir pela mera absorção das dificuldades e problemas vivenciados como aprendizados institucionais, uma vez que, formalmente, o processo consultivo para a população em geral já cumpria com as disposições do AJR. Contudo, o envolvimento ativo e a proatividade de atores específicos dos Compromitentes, especialmente do CGPB, na realização da Consulta Popular para a população em geral, foi determinante para a construção de um entendimento alternativo da situação.

É destacado que o envolvimento direto na formulação de todo o processo consultivo, bem como o contato direto com os problemas vivenciados pelas comunidades ao longo das visitas técnicas realizadas em pontos de apoio em todos os 26 municípios, contribuiu para tanto. A partir da relação de confiança construída entre o CGPB e os demais representantes dos Compromitentes ao longo do processo consultivo, em conjunto com os diversos pleitos legítimos e fundamentados de PCTs, ganhou força a tese da necessidade de um novo processo consultivo, que resguardasse os direitos e especificidade das coletividades tradicionais. A

agência desses atores específicos permitiu que compreendessem com maior propriedade as dificuldades relatadas nos diversos ofícios, cartas e manifestos, bem como nos contatos diretos realizados pelos PCTs.

A partir de um aprofundamento em legislações, trabalhos acadêmicos e outras referências, foi formulada, por técnicos do CGPB, uma proposta de uma Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs) que, apresentada aos Compromitentes, teve sua concepção geral aprovada de maneira preliminar. A partir daí, foram agendadas reuniões com as ATIs que, atuando como mediadoras, a partir de sua capilaridade no território e a construção pretérita de vínculos com as comunidades, repassam as informações e as discutem com os PCTs. Ato contínuo, as impressões e percepções são repassadas aos Compromitentes, que se mostram permeáveis aos apontamentos e contribuições emanados do território.

Ressalta-se que a notícia da realização de um novo processo consultivo e o desenho inicialmente planejado foram recebidos com certa surpresa e descrença por alguns dos PCTs e ATIs, tendo em vista que previa a observância aos modos de vida e de organização própria das comunidades, bem como à CLPI e aos protocolos de consulta existentes. Ou seja, ainda que a proposta representasse um enorme avanço em relação ao processo consultivo anterior, seu ineditismo e profundidade foram vistos inicialmente com desconfiança. Contudo, após terem sido esclarecidas as principais dúvidas e questionamentos – que evidenciaram as adequações e ajustes em termos do desenho das etapas, quando comparado com a experiência anterior, as percepções das ATIs e dos PCTs foram em geral bastante positivas.

Ao se discutir a percepção dos atores acerca do desenho e do desenvolvimento das etapas previstas, fica evidente que o processo conseguiu garantir o envolvimento efetivo dos PCTs em diferentes momentos e espaços. Evidencia-se que o alargamento de prazos, a ampliação das possibilidades de incidência – como na priorização a nível de projetos, na validação das iniciativas pré-selecionadas pelos Compromitentes, na construção participativa do detalhamento e nas devolutivas acerca do conteúdo construído -, e a observância direta aos protocolos de consulta tornaram possíveis a garantia da CLPI e o envolvimento efetivo das comunidades nas etapas previstas.

Foi possível verificar que a relação entre os diversos atores foi estabelecida de maneira respeitosa, abrindo-se espaço para a escuta e a incorporação das especificidades das comunidades, bem como para que as comunidades apresentassem o contraditório e, até mesmo, a negativa, em alguns casos, sem que houvesse interdição do debate. É importante ressaltar que o processo de conscientização e de organização das comunidades, que se acumula desde o

rompimento, foi relevante para que compreendessem o processo consultivo e se portassem de maneira a incidir e a demandar que seus direitos e especificidades fossem resguardados.

Destaca-se igualmente a importância das ATIs, na mediação das reuniões e dos diálogos das comunidades com o Poder Público e com a Vale S.A., e no assessoramento técnico para o desenvolvimento de documentos e de discussões ao longo das etapas. Ainda nessa seara, é relevante destacar o receio específico que as comunidades e as ATIs tinham em relação à atuação da Vale S.A. no detalhamento das iniciativas – por ser a causadora dos danos, mas também a responsável pela obrigação de fazer. Entretanto, esse receio acabou não se concretizando, não havendo até o momento relatos de conflitos ou situações de violação de direitos durante as etapas da CP-PCTs que envolvem essa interação entre os PCTs e a empresa.

Há indícios de fatores, que foram discutidos em detalhes em seções anteriores, que contribuíram para mitigar os potenciais conflitos que poderiam emergir dessa situação: (i) a existência de saldo orçamentário garantido para execução dos projetos, previstos no Acordo Judicial de reparação e com poder de decisão dos Compromitentes sobre a aplicação dos recursos – inexistindo discussões sobre medidas ou recursos adicionais a serem empenhados pela Vale S.A.; (ii) a realização de uma série de etapas preparatórias e de alinhamento sobre o processo realizadas anteriormente à etapa de construção participativa dos projetos; (iii) o acompanhamento de todas as reuniões por técnicos das ATIs, que possuem relação de confiança com os PCTs e atuam para dar qualquer suporte às comunidades em caso de alguma violação de direitos; e (iv) a presença constante de antropólogos da Vale S.A. (Gerência de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais) durante as reuniões realizadas, mediando os diálogos entre a área técnica e os PCTs, além de corroborar aspectos relevantes das tradições, vocalizados pelas comunidades, que deveriam ser considerados nos detalhamentos.

Por fim, cumpre apontar a importância de um acompanhamento próximo e diligente dos Compromitentes, especialmente de técnicos específicos do CGPB – que acompanharam, monitoraram, formularam e conduziram operacionalmente as atividades da CP-PCTs desde o início -, para mediar as etapas, as trocas entre os atores e arbitrar eventuais dilemas surgidos ao longo da experiência – com uma atuação proativa para resguardar direitos e especificidades das coletividades tradicionais.

Em geral, foi possível identificar uma série de aprendizados participativos decorrentes da inserção das comunidades na experiência, com aprofundamento da auto-organização, maior conscientização sobre seus direitos e especificidades, além do fortalecimento de laços de confiança entre os membros das comunidades e a construção de relações mais próximas, com abertura ao diálogo, junto a atores institucionais.

Entretanto, apesar dos diversos avanços e aprofundamentos democráticos que podem ser observados na CP-PCTs, a experiência também apresenta limitações. Uma delas diz respeito à impossibilidade de que PCTs da região 3 indicassem novos projetos a serem considerados na etapa de priorização, visto que ainda não eram assessorados pela ATI quando da etapa de formulação de propostas de projetos do processo consultivo anterior. Outro apontamento se relaciona ao prazo extenso decorrido para a efetivação das etapas que, apesar de serem consideradas importantes para a garantia da CLPI, são consideradas morosas – em especial a etapa de até 270 dias para o detalhamento das iniciativas – para a efetiva transformação das demandas em projetos em execução.

Também houve críticas em relação à limitação do saldo orçamentário disponível para a construção das iniciativas, em especial nos casos em que foram apresentados cenários alternativos para se garantir a viabilidade financeira da iniciativa. Ainda que a possibilidade de apresentação de cenários alternativos, com escopo reduzido em relação à demanda integral existente, tenha sido apresentada e formalizada nas reuniões, isto foi motivo de bastante frustração, especialmente em alguns casos em que aspectos centrais da iniciativa não puderam ser contemplados. Assim, foi apontado como ponto de aprimoramento por uma liderança comunitária a necessidade de maior transparência em relação aos cortes eventualmente necessários, com a realização de espaços mais frequentes ao longo da etapa de detalhamento para aprofundamento da compreensão técnica das comunidades acerca da realidade que se coloca, de modo que possam incidir e contribuir com reflexões sobre as possibilidades de endereçamento das restrições colocadas. É importante ressaltar, no entanto, que diante de insatisfações das comunidades com os cenários de escopos viáveis financeiramente apresentados, foram propostas novas rodadas de diálogo – que ainda estão em curso, em alguns casos -, e a discussão de alternativas para se buscar maior aderência entre os pleitos comunitários e o escopo proposto, ou até mesmo a possibilidade de ampliação de recursos para viabilizar aspectos entendidos como centrais para a execução dos projetos.

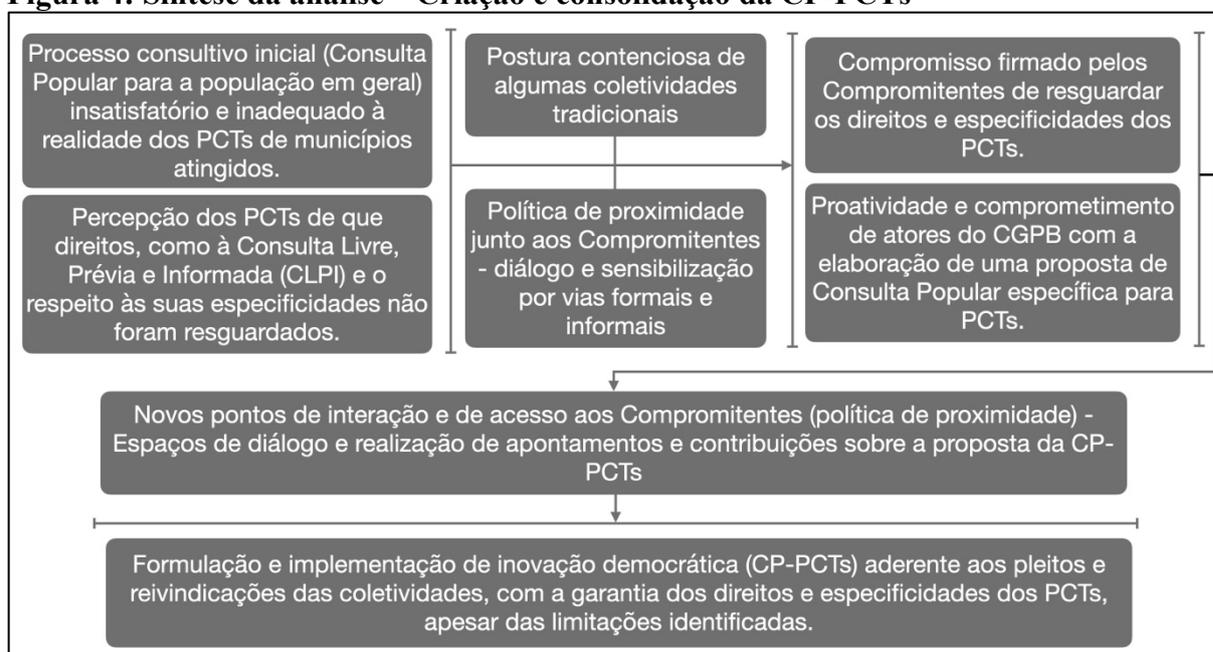
Outro aspecto analisado foi a limitada capacidade de a CP-PCTs, notadamente os projetos dela desdobrados, promover a efetiva reparação socioeconômica. Verificou-se que as iniciativas são em geral capazes de endereçar demandas prioritárias e centrais para as comunidades contempladas, de maneira customizada e aderente às realidades fáticas de cada uma delas. Há relatos, inclusive, que apontam que, dentro da realidade do AJR, são essas as iniciativas pelas quais as comunidades se sentem mais contempladas no processo de reparação, dada a incidência direta que possuem em sua construção e acompanhamento. Contudo, também foi possível analisar que as iniciativas são insuficientes para garantir a reparação integral dos

diversos e múltiplos impactos causados pelo desastre-crime. Nesse sentido, aponta-se para a importância de que, em uma perspectiva mais estruturante, as demais medidas e ações previstas no AJR sejam logo implementadas, ampliando o acesso das pessoas atingidas – incluídos os PCTs -, às outras frentes reparatórias previstas, e viabilizando de fato uma reparação integral aos danos vivenciados – o que envolve, por exemplo, a recuperação socioambiental (Anexo II) e a efetivação do Programa de Demandas das Comunidades Atingidas (Anexo I.1), que ainda não saiu efetivamente do papel até janeiro de 2025.

Um outro aprimoramento possível foi apontado por uma representante dos Compromitentes, que indicou a importância de que fossem estruturadas equipes mais amplas para o acompanhamento do processo, buscando ampliar a presença no território e garantir um histórico mais apurado dos acontecimentos. Já em termos de avanços futuros, foi apontada a importância de que seja estruturada uma proposta de arranjo para garantir o acompanhamento efetivo e o controle social das coletividades tradicionais também na etapa de implementação dos projetos – questão ainda não prevista no desenho da experiência.

A partir da síntese das análises e dos argumentos centrais desenvolvidos ao longo deste trabalho, apresenta-se na Figura 4 abaixo a representação visual do argumento interpretativo do objeto desta pesquisa.

Figura 4: Síntese da análise – Criação e consolidação da CP-PCTs



Fonte: elaboração própria.

Diante do exposto, é possível verificar que a CP-PCTs foi capaz de incorporar em seu desenho uma série de aspectos relevantes e necessários para garantir a inserção das coletividades tradicionais com respeito aos seus direitos e especificidades. A adoção de uma perspectiva metodológica aberta e o alargamento dos prazos para a realização de suas etapas permitiu às comunidades que efetivamente tomassem conhecimento sobre cada uma das etapas em curso, além de permitir que realizassem as discussões internas e as tomadas de decisão conforme a forma de organização própria de cada uma delas. Cumpre destacar, ainda, a centralidade dada aos protocolos de consulta, que nortearam os contatos realizados pelos atores institucionais, bem como orientaram os espaços de diálogo e de construção participativa do detalhamento junto a cada uma das comunidades. Nesse sentido, entende-se que houve a observância e a concretização de fato de uma Consulta Livre, Prévia e Informada, conforme preconizado pela Convenção nº 169 da OIT.

À guisa de conclusão, entende-se que a CP-PCTs foi formulada de maneira aderente aos pleitos e reivindicações das coletividades tradicionais, segundo relatos das próprias comunidades. Também é possível perceber, pelas análises realizadas e pelas percepções dos atores envolvidos, que a experiência foi capaz de resguardar os direitos e as especificidades desses grupos. Nesse sentido, apesar de limitações apontadas pelos atores envolvidos, em especial aqueles que acabam por limitar o número de iniciativas por comunidade e o orçamento disponível – o que acaba por restringir a capacidade de atendimento das demandas comunitárias existentes em alguns dos projetos -, essa inovação democrática se constitui enquanto uma importante referência para a construção participativa de políticas públicas junto a Povos e Comunidades Tradicionais, tanto em processos de reparação quanto em outros contextos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que o desastre-crime da Vale S.A. em Brumadinho, ocorrido no dia 25 de janeiro de 2019, causou danos humanitários, ambientais e socioeconômicos diversos nos municípios atingidos. As 272 vidas que foram ceifadas pelo rompimento, a suspensão das possibilidades de uso do Rio Paraopeba para a geração de renda, lazer e turismo, perdas materiais, danos profundos ao meio ambiente e os diversos impactos no cotidiano das pessoas atingidas, são apenas algumas de suas consequências perversas – dentre várias outras que foram abordadas ao longo deste trabalho. Para além disso, paira uma sensação de injustiça, nos relatos e falas públicas de diversos coletivos e comissões de atingidos, em especial da Associação dos Familiares de Vítimas (AVABRUM), por não ter havido até o momento nenhum tipo de condenação criminal daqueles que são apontados pelos órgãos públicos de investigação como os responsáveis pelo ocorrido.

A complexidade e a profundidade dos impactos causados exigem medidas e ações robustas para que a reparação seja de fato promovida. Como relatado, existem diversas frentes constituídas, que se dividem em uma perspectiva macro entre os danos individuais – com atuação específica das Instituições de Justiça junto ao Poder Judiciário – e os danos difusos e coletivos – que foram abarcados, de maneira geral, no Acordo Judicial de reparação firmado entre a Vale S.A. e os Compromitentes (Governo de Minas Gerais, MPF, MPMG e DPMG), com mediação do Cejusc/TJMG -, sendo que as análises desenvolvidas neste trabalho se centram em previsões específicas deste.

O AJR pode ser considerado uma inovação institucional, na medida em que se constitui enquanto uma medida recente e com poucos precedentes – tendo apenas o caso do rompimento da barragem de Fundão, de propriedade da Samarco Mineração, em Mariana, como referência – para o endereçamento consensual de uma solução negociada para promover o processo de reparação. O processo de negociação dos termos firmados foi intensamente criticado pelas pessoas atingidas, que apontaram lacunas de participação social e ausência de incidência popular direta em sua construção. Ainda que algumas iniciativas pleiteadas por atores sociais tenham sido incorporadas dentre as medidas e ações reparatórias, como o Programa de Transferência de Renda e o Programa de Demandas das Comunidades Atingidas, a insatisfação permaneceu – tendo havido, inclusive, o peticionamento de uma Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) protocolada para questioná-lo na Justiça – que foi indeferida pelo STF.

Enquanto um modelo recente de processo de reparação de danos causados por desastres-crimes, o Acordo Judicial merece atenção não apenas social, mas também acadêmica. Nesse sentido, é importante que, cada dia mais, pesquisas e estudos sejam elaborados, enfocando os diversos aspectos, características, consequências e impactos desse tipo de instrumento. Analisar os fundamentos jurídicos e administrativos, os modelos de governança adotados, a visão das pessoas atingidas e de atores institucionais, bem como os possíveis avanços, mas também as limitações e os desafios do AJR, é essencial para que correções de rumos e aprimoramentos sejam eventualmente absorvidos pelos atores institucionais envolvidos. Tais análises podem, ainda, conferir elementos para a melhoria dos instrumentos de reparação a serem adotados em outros desastres socioeconômicos e socioambientais – que, contudo, espera-se que não mais ocorram. Mais além, o acúmulo dessas reflexões pode apontar para outros modelos, mais adequados, aderentes às expectativas e demandas das comunidades atingidas, e com maior efetividade e capacidade de promover a reparação, a justiça social e a retomada das condições de vida das regiões afetadas.

Neste trabalho, buscou-se identificar e analisar os fatores, elementos e práticas que contribuíram (ou não) para que as etapas participativas previstas no AJR como ações prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica para os municípios atingidos (Anexos I.3 e I.4) fossem (ou não) realizadas com respeito aos direitos e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) atingidos pelo desastre-crime. Ainda, propôs-se discutir como isso se deu, caso constatado o atendimento aos direitos e especificidades dessas coletividades, ou o porquê de isso não ter ocorrido, caso identificada uma violação ou uma inobservância a esses direitos e especificidades. As conclusões alcançadas acerca deste objetivo geral já foram apresentadas nas seções anteriores, apontando-se, em síntese, que houve uma adequação da CP-PCTs às demandas, realidades, direitos (em especial à Consulta Livre, Prévia e Informada) e especificidades dos PCTs, introduzindo um processo participativo, deliberativo e de incidência direta das comunidades, ainda que com limites estruturais importantes.

Contudo, pode-se ir além disso, a partir de apontamentos encontrados que abrangem reflexões mais amplas acerca do processo de reparação. Uma delas é o indício de que as pessoas atingidas, organizadas ou não em coletivos, comissões de atingidos e movimentos sociais, tendem a ter maior satisfação com o processo de reparação quando incidem, participam, deliberam ou são beneficiárias diretas e imediatas de alguma ação ou medida. Isto pôde ser visto em levantamentos documentais que afirmam abertamente o descontentamento com o alegado baixo nível de participação social na negociação dos termos do AJR, mas também em falas de entrevistados, que indicam que as iniciativas da CP-PCTs, ainda que representem um

percentual relativamente baixo em relação ao total de investimentos na reparação socioeconômica, tendem a satisfazer muito mais as pessoas atingidas contempladas – que podem incidir diretamente no detalhamento dos projetos e participar de suas fases e etapas – do que outras ações muito mais vultosas, mas que não os inseriu no processo decisório ou de formulação do conteúdo. Ainda, é possível perceber isso nas falas que apontam para as diferenças entre a Consulta Popular para a população em geral e a CP-PCTs, em que fica evidente o contentamento com as etapas adicionais criadas para permitir o envolvimento dos PCTs na experiência, bem como com as perspectivas participativas, deliberativas e de incidência ativa que foram daí desdobradas.

Uma outra reflexão diz respeito aos tempos e movimentos da reparação. A complexidade e a profundidade dos danos causados pelo desastre-crime podem ser vislumbradas na quantidade e na diversidade de ações e medidas estruturadas e no montante significativo de recursos que foram previstos no AJR. É possível verificar a insatisfação das pessoas atingidas com o que consideram ser uma morosidade na implementação das ações e medidas de reparação. Após seis anos do rompimento, consideram que ainda há muito a ser feito para que as condições de vida pretéritas sejam retomadas.

Algumas das ações de reparação socioeconômica, como o PTR (Anexo I.2) e os projetos de fortalecimento do serviço público (Anexos I.3 e I.4), já avançaram significativamente. Contudo, o Plano de Recuperação Ambiental (Anexo II.1), os Estudos de Avaliação de Risco à Saúde Humana e Risco Ecológico (ERSHRE) e o Programa de Demandas das Comunidades Atingidas (Anexo I.1) ainda enfrentam desafios consideráveis para que sejam devidamente implementados. Com isso, tem sido possível observar um descompasso entre as diversas frentes de ações e medidas de reparação previstas no AJR, que acabam por impactar na retomada efetiva das condições de vida nos municípios atingidos. Diante disso, recentemente tem se intensificado o pleito de coletivos, comissões de atingidos e movimentos sociais pela continuidade do PTR, que o fazem com base na Política Nacional dos Atingidos por Barragens (PNAB – Lei Federal nº 14.755/2023), pleiteando o direito de que continuem recebendo o auxílio emergencial até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes.

Entende-se que as reflexões acima podem ensejar novas pesquisas, aprofundando-se nos indícios e elementos ora apresentados para alcançar análises conclusivas sobre os pontos levantados. Adicionalmente, e de maneira mais aderente ao objeto específico deste trabalho, indica-se a possibilidade de que novos estudos analisem novos avanços na implementação da CP-PCTs – ainda em curso quando da finalização deste trabalho -, bem como o andamento da

execução dos projetos previstos e a avaliação de seus impactos e resultados quando da conclusão destes.

Identifica-se, como uma lacuna deste trabalho, a inexistência de levantamentos mais amplos e gerais sobre as impressões e percepções das lideranças das coletividades tradicionais que foram contempladas no âmbito da CP-PCTs. A realização de um *survey* seria essencial para se compreender de maneira mais robusta e generalizável as opiniões, percepções e impressões acerca das questões aqui discutidas. Contudo, as fases e etapas mais relevantes analiticamente, no que diz respeito à execução da inovação democrática, só se desenrolaram de maneira relevante no final de 2024. Nesse sentido, tornou-se inviável temporalmente a aplicação desse tipo de método de coleta de dados, optando-se pelas entrevistas semiestruturadas com lideranças influentes e respeitadas das Regiões 2 e 3 – que reúnem a maior parte dos projetos a serem executados como resultado da experiência.

Por fim, aponta-se para a importância desse trabalho em tematizar e discutir os direitos e as especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais sob a ótica de conceitos relevantes da Ciência Política. Em um contexto geral de ataques aos PCTs, tendo como principal exemplo as disputas em torno do Marco Temporal e as tentativas de desmonte da Consulta Livre, Prévia e Informada, torna-se imperioso discutir sobre as melhores maneiras de se formular, implementar e aprimorar ações e medidas que garantam os direitos e o respeito às especificidades das coletividades tradicionais, em especial por meio de inovações democráticas, políticas públicas e experiências de participação social, deliberação e incidência ativa que os tornem, cada dia mais, protagonistas nas discussões e nas decisões sobre as ações e medidas que impactem os seus modos de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. **Sociologias**, [s. l.], v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, [s. l.], v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

ABERS, R. N., SILVA, M. K., & TATAGIBA, L.. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, 105, 15-46, 2018.
<https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbrTykKtSfx39QSXs/?lang=pt&format=pdf>

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 794–820, 2016.

ANELLI, Fernando Resende. POR MEMÓRIA, JUSTIÇA E NÃO-REPETIÇÃO: A LUTA DA AVABRUM E O ACORDO JUDICIAL DE REPARAÇÃO. In: **QUE SEJA FEITA A JUSTIÇA PELAS 272 VIDAS CEIFADAS EM BRUMADINHO, BRUMADINHO**, v. 1, n. 1, p. 74-81, 2024. Disponível em: https://legadobrumadinho.com.br/wp-content/uploads/2024/06/REVISTA-JURIDICA-96PGS-Grafica_compressed.pdf.

ANELLI, Fernando Resende; BERNARDO, Renata Anício. **INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA DIGITAL**: um estudo de caso sobre a consulta popular no âmbito do acordo judicial de reparação do rompimento das barragens da Vale S.A.. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2022, Natal. Acesso em:
 <https://www.pdpp2022.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEyOiJJRF9BVEIWSURBREUiO3M6MjoiMTIiO30iO3M6MTToiaCI7czozMjoiMmNiYmFmMzk3Y2VmYTMyMTBlMDQ1YTA0ZmM2ZWY3NzYiO30%3D&ID_ATIVIDADE=12>.

ANELLI, Fernando Resende; NASCIMENTO, Eduardo Lana; TOLEDO, Giovanna Lunardi; GUIMARÃES Luísa Silva. **Comunicação pública institucional para promoção da participação social**: uma análise da Consulta Popular para reparação socioeconômica de Brumadinho e demais municípios atingidos. Artigo apresentado no Congresso CONSAD. Brasília, 2022a.

ANELLI, Fernando Resende; SILVA, Polyana; PENIDO, Bruno; e ROCHA, Damião. **Consulta Popular – Reparação Brumadinho**: autenticação e votação virtual pelo aplicativo MG App. Artigo elaborado para o Congresso CONSAD. Brasília, 2022b.

ARAÚJO, Ricardo Moreira *et al.* DVI Brumadinho sob a perspectiva Médico Legal: relato de experiência. **Brazilian Journal of Forensic Anthropology & Legal Medicine**, [s. l.], v. 5, p. 108–128, 2022a.

ARAÚJO, Ricardo Moreira *et al.* Identification of victims of the collapse of a mine tailing dam in Brumadinho. **Forensic Sciences Research**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 580–589, 2022b. Acesso em: 31 out. 2023.

AVABRUM. **QUE SEJA FEITA A JUSTIÇA PELAS 272 VIDAS CEIFADAS EM BRUMADINHO, BRUMADINHO**, v. 1, n. 1, p. 22-27, 2024a. Disponível em: https://legadobrumadinho.com.br/wp-content/uploads/2024/06/REVISTA-JURIDICA-96PGS-Grafica_compressed.pdf.

AVABRUM. SEMINÁRIO ‘5 ANOS SEM JUSTIÇA’ ESCANCARA DETALHES DAS INVESTIGAÇÕES. In: **QUE SEJA FEITA A JUSTIÇA PELAS 272 VIDAS CEIFADAS EM BRUMADINHO, BRUMADINHO**, v. 1, n. 1, p. 22-27, 2024b. Disponível em: https://legadobrumadinho.com.br/wp-content/uploads/2024/06/REVISTA-JURIDICA-96PGS-Grafica_compressed.pdf.

AVABRUM. **AVABRUM – 272 Vidas Presentes**. Brumadinho: [s. n.], 2024c. *E-book* (76 p.). ISBN 978-65-983494-0-0. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ioOyQ9FWAM13t6vM4OhMacXMD-229Tlv/view>. Acesso em: 30 dez. 2024.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 2. p. 17-46.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008. P. 43-64.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010. 158 p.

AVRITZER, Leonardo. **THE TWO FACES OF INSTITUTIONAL INNOVATION: promises and limits of democratic participation in latin america**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017. 169 p.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus. **Process-tracing methods**: foundations and guidelines. Ann Arbor (MI): University of Michigan Press, 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2007.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2004.

BRINGEL, Breno. Com, contra e para além de Charles Tilly: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 02, n. 03, p.43-67, jun. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Decreto Legislativo – PDL nº 177, de 27 de abril de 2021. Autorização ao Presidente da República para denunciar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, e internalizada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 191, de 6 de fevereiro de 2020. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Rompimento da barragem de Brumadinho**: Relatório Final. Brasília: Câmara dos Deputados – Comissão Parlamentar de Inquérito - CPIBruma, 2019. 307 p.

CARNEIRO, Laura. A EXTENSÃO DO TERRITÓRIO MINERÁRIO EM CIDADES DE PEQUENO PORTE: uma análise sobre os impactos do rompimento da barragem de Fundão em Barra Longa/MG. **Revista Geomae - Geografia, Meio Ambiente e Ensino**, [s. l.], v. 12, n. especial-SINAPEQ, p. 36–52, 2021.

CARNEIRO, R; BRASIL, F. P. D. **Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988**. In: V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madri: GIGAPP / INAP, 2014.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição**. Ed. Fino Traço, 2020.

CARLOS, Euzeneia. **Mobilizando a sociedade civil: inovação organizacional e repertórios de confronto no desastre do rio Doce**. [s. l.], v. 19, 2019.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria Do Carmo Alves. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 360, 2017.

CARVALHAIS, Amanda Salvador. **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO PÓS-DESASTRE TECNOLÓGICO**: um estudo das formas de ação coletiva e organização da sociedade civil em Brumadinho-MG. 2020. 123 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

COELHO, Tádzio Peters. Dilemas e obstáculos na economia de Brumadinho frente à minério-dependência. **Ciência e Cultura**, [s. l.], v. 72, n. 2, p. 29–33, 2020.

COELHO, Tádzio Peters. Minério-dependência em Brumadinho e Mariana. **Lutas Sociais**, [s. l.], v. 22, n. 41, p. 252–267, 2018.

COELHO, Tádzio Peters. **Minério-dependência e alternativas em economias locais**. Versos - Textos para Discussão PoEMAS, vol. 1, n. 3, 2017.

- COELHO, Vera Schattan; GURZA LAVALLE, Adrian Gurza. Os movimentos negro e indígena e a política de saúde e de HIV/Aids: institucionalização e domínio de agência. In: GURZA LAVALLE, Adrian Gurza *et al.* (org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.** [S. l.]: EDUERJ, 2018. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/v4cnf>. Acesso em: 25 maio 2024.
- CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 9. p. 137-149.
- CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Operação Brumadinho completa mil dias.** 21 out. 2021. Disponível em: <https://www.bombeiros.mg.gov.br/operacao-brumadinho-completa-mil-dias>. Acesso em: 23 set. 2024.
- CRESWELL, John. 2007. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions.** Thousand Oaks (CA): Sage Publications.
- DIANI, M. The concept of social movement. **The Sociological Review**, Keele, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- DOMINGUES, Edson Paulo *et al.* Impactos econômicos da paralisação de parte da produção mineral em Minas Gerais decorrentes do desastre de barragem em Brumadinho. [s. l.], 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/51823>. Acesso em: 29 out. 2023.
- ELSTUB, Escobar. **Towards a deliberative and associational democracy.** Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.
- ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. Defining and typologising democratic innovations. In: ESCOBAR, Oliver; ELSTUB, Stephen. **Handbook of democratic innovation and governance.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2019. Cap. 1. p. 1-31.
- FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: Análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, p.101-111, jun. 2010.
- FEDERAL, Polícia. **Nota à imprensa - PF conclui inquérito sobre o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho:** trata-se da segunda fase da investigação realizada pela polícia federal. Trata-se da segunda fase da investigação realizada pela Polícia Federal. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/11/pf-conclui-inquerito-sobre-o-rompimento-da-barragem-da-vale-em-brumadinho>. Acesso em: 30 ago. 2023.
- FISCHER, Marta Luciane *et al.* BRUMADINHO: O QUE EU TENHO A VER COM ISSO?. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, [s. l.], p. e202221, 2022.
- FLORIT, Luciano Félix. Dos conflitos ambientais à ética socioambiental: um olhar a partir dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 52, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/59663>. Acesso em: 29 out. 2023.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: NOBRE, M.; COELHO, V. S. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GERRING, J. **Case study research: Principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GOMES, Ana Cláudia Nascimento et al. O MPT E O COMITÊ GESTOR DO DANO MORAL COLETIVO PAGO PELA VALE. In: **QUE SEJA FEITA A JUSTIÇA PELAS 272 VIDAS CEIFADAS EM BRUMADINHO, BRUMADINHO**, v. 1, n. 1, p. 66-73, 2024. Disponível em: https://legadobrumadinho.com.br/wp-content/uploads/2024/06/REVISTA-JURIDICA-96PGS-Grafica_compressed.pdf.

GUIMARÃES, Fábio Luís. Brumadinho: um (doloroso) aprendizado de lições novas de processo coletivo. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [s. l.], v. 5, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/262>. Acesso em: 29 out. 2023.

LAVALLE, Adrian Gurza *et al.* (org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. [S. l.]: EDUERJ, 2018. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/v4cnf>. Acesso em: 25 maio 2024.

LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Desastre e desgovernança no Rio Doce: efeitos e contratendências. In: LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia (org.). **Desastre e desgovernança no Rio Doce: atingidos, instituições e ação coletiva**. Rio de Janeiro: Garamond, 2022. Cap. 1. p. 15-42.

LEVY, Elizabeth Samuel; CECCARELLI, Paulo Roberto. **CONSIDERAÇÕES SOBRE DESAMPARO, ANGÚSTIA E TRAUMA: a tragédia em Brumadinho**. [s. l.], p. 139–158, 2020.

MARÇAL, Manuel; CARREIRO, Marcos; CROZATTI, Renato. Brumadinho: mapa inédito revela localização de vítimas da tragédia. **O Tempo**. Contagem. 25 jan. 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2003.

MARÉS, Carlos. A força vinculante do protocolo de consulta. In: GLASS, Verena. **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019. Cap. 1. p. 19-46. (978-85-68302-13-2).

MARQUES, Francisco. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, [s. l.], v. 46, n. 2, p. 140–151, 2010.

MATTOS, Aline Dias de. Heróis de Brumadinho: as estratégias de comunicação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais após o rompimento da barragem 1. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação e Temporalidades da Universidade Federal de Ouro Preto (PPGCOM-UFOP) [s. l.], 172 p., 2021.

MELO, Josiane de Oliveira. A AVABRUM E A LUTA PELOS DIREITOS DOS FAMILIARES DAS VÍTIMAS. In: **QUE SEJA FEITA A JUSTIÇA PELAS 272 VIDAS CEIFADAS EM BRUMADINHO, BRUMADINHO**, v. 1, n. 1, p. 22-27, 2024. Disponível em: https://legadobrumadinho.com.br/wp-content/uploads/2024/06/REVISTA-JURIDICA-96PGS-Grafica_compressed.pdf.

MELO, Tatiane Lúcia; MEDEIROS, Regina de Paula; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. Quando o rio não VALE mais: o dilema de comunidades às margens do rio Paraopeba após o desastre em Brumadinho. **Novos Cadernos NAEA**, [s. l.], v. 25, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/8796>. Acesso em: 29 out. 2023.

MENEGHINI, Nancy Vidal *et al.* RACISMO AMBIENTAL E ACESSO À JUSTIÇA PELA VIA DOS DIREITOS: Uma reflexão sobre o desastre ambiental em Brumadinho e os desafios para a concretização da Agenda 2030. **J² — Jornal Jurídico**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 092–108, 2021.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. **NEOEXTRATIVISMO NO BRASIL? uma análise da proposta do novo marco legal da mineração**. Pós Ciências Sociais, São Luís, v. 10, n. 19, p. 119-148, jun. 2013. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1940/2720>. Acesso em: 18 mai. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – 2º Grau. **Acordo Judicial para reparação integral relativa ao rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IV-A / Córrego do Feijão**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf.pdf>. Acesso em 24 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Desastre da Vale**: relatório elaborado por universidade da espanha aponta causas do rompimento da barragem em brumadinho (mg). relatório elaborado por universidade da Espanha aponta causas do rompimento da barragem em Brumadinho (MG). 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/desastre-da-vale-relatorio-elaborado-por-universidade-da-espanha-aponta-causas-do-rompimento-da-barragem-em-brumadinho-mg>. Acesso em: 23 set. 2024.

MIRANDA, Débora Marques De *et al.* Impactos físicos e psicológicos na população de Brumadinho após rompimento da barragem de rejeitos. **REVISTA MÉDICA DE MINAS GERAIS**, [s. l.], v. 31, 2021. Disponível em: <http://www.rmmg.org/artigo/detalhes/3844>. Acesso em: 29 out. 2023.

MOTTA, Filipe M. Struggles Against Mining in Brazil: Framing Disputes and Tensions in Civil Society. **International Journal of Politics, Culture, and Society**, [s. l.], v. 36, n. 3, p. 367–384, 2023.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Atingidos realizam ato no TJMG e reivindicam continuidade de Auxílio Emergencial na bacia do Paraopeba. 10 jun. 2020a. Disponível em: <https://mab.org.br/2020/10/06/atingidos-realizam-ato-presencial-simbolico-em-mg-e-reivindicam-a-continuidade-do-auxilio-emergencial-na-bacia-do-paraopeba/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. MAB propõe programa social de renda para atingidos da bacia do rio Paraopeba, em MG. 10 nov. 2020b. Disponível em: <https://mab.org.br/2020/11/10/mab-propoe-programa-social-de-renda-para-atingidos-da-bacia-do-rio-paraopeba-em-mg/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Prejudicados por acordo bilionário, atingidos pelo crime da Vale em Brumadinho acionam STF. 10 fev. 2021. Disponível em: <https://mab.org.br/2021/02/10/prejudicados-por-acordo-bilionario-atingidos-pelo-crime-da-vale-em-brumadinho-acionam-stf/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo. Rompimento da barragem em Brumadinho e o acesso à água das comunidades atingidas: um caso de direitos humanos. **Ciência e Cultura**, [s. l.], v. 72, n. 2, p. 47–50, 2020.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. 2011. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/convencao-169-OIT.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. Os protocolos de consulta. In: GLASS, Verena. **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019. Cap. 1. p. 109-258. (978-85-68302-13-2).

PASSOS, Anderson; QUIERATI, Luciana. **Brumadinho 272**: relato de um comandante dos bombeiros sobre as buscas e as vidas impactadas pelo desastre da barragem. Belo Horizonte: 11 Letras, 2023.

PEREIRA, Luís Flávio; CRUZ, Gabriela De Barros; GUIMARÃES, Ricardo Morato Fiúza. Impactos do rompimento da barragem de rejeitos de Brumadinho, Brasil: uma análise baseada nas mudanças de cobertura da terra. **Journal of Environmental Analysis and Progress**, [s. l.], p. 122–129, 2019.

PERISSINOTTO, Renato; NUNES, Wellington. **Introdução aos Métodos Qualitativos: Comparação Histórica, QCA e Process-Tracing**. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2023. 152 p.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Félix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POLIGNANO, Marcus Vinicius; LEMOS, Rodrigo Silva. Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho: impactos socioambientais na Bacia do Rio Paraopeba. **Ciência e Cultura**, [s. l.], v. 72, n. 2, p. 37–43, 2020.

PORTAL DPMG. Cinco anos após desastre de Brumadinho, indenizações extrajudiciais viabilizadas pela DPMG passam de R\$ 1,3 bilhão. 22 jan. 2024. Disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/cinco-anos-apos-desastre-de-brumadinho-indenizacoes-extrajudiciais-viabilizadas-pela-dpmg-passam-de-r-13-bilhao/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PORTAL INSTITUTO GUAICUY. Acordo entre Vale e Poder Público é assinado nesta quinta-feira (04/02) - Instituto Guaicuy. 4 fev. 2021. Disponível em: <https://guaicuy.org.br/acordo-entre-vale-e-poder-publico-e-assinado-nesta-quinta-feira-04-02/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PORTAL INSTITUTO GUAICUY. Comunidades do entorno da Represa de Três Marias participam de assembleia e votam proposta para novo auxílio econômico - Instituto Guaicuy. 3 set. 2020. Disponível em: <https://guaicuy.org.br/comunidades-do-entorno-da-represa-de-tres-marias-participam-de-assembleia-e-votam-proposta-para-novo-auxilio-economico/>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PORTAL MPMG. Campanhas Brumadinho 2 anos. 25 jan. 2021. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/campanhas/brumadinho-2-anos.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PORTAL PRÓ-BRUMADINHO. Histórico do rompimento das barragens da Vale na Mina Córrego do Feijão. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/historico-do-rompimento-das-barragens-da-vale-na-mina-corrego-do-feijao>. Acesso em: 30 dez. 2024.

PORTAL STF. Negado seguimento à ação em que atingidos questionavam acordo sobre desastre de Brumadinho. 23 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460984&tip=UN>. Acesso em: 30 dez. 2024.

POVO INDÍGENA KAXIXÓ. PROTOCOLO DE CONSULTA PRÉVIA DO POVO KAXIXÓ - ALDEIA CAPÃO DO ZEZINHO. [S. l.]: Povo Indígena Kaxixó, 2022. 16 p. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2022/07/PROTOCOLO-DE-CONSULTA-PREVIA-DO-POVO-KAXIXO.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024.

REBOUÇAS, Fádia. Convenção 169: a espacialidade como resposta política emancipatória aos ataques contra Povos e Comunidades Tradicionais. **Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. e186515, 2023.

SÁTYRO, Natália; D'ALBUQUERQUE, Raquel. 2020. **O que é um Estudo de Casos e quais são suas potencialidades**. Revista Sociedade e Cultura. 2020, v. 23: e55631. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/download/55631/34815/>>.

- SILVA, Adriana Aparecida *et al.* The impact of the Brumadinho dam failure in Naô Xohâ village. **Sustentabilidade em Debate**, [s. l.], v. 10, n. 3, p. 179–211, 2019.
- VIEIRA, Raíssa Bastos [UNIFESP. O desastre em massa de Brumadinho e seus desafios atuais. [s. l.], 2022. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/65890>. Acesso em: 29 out. 2023.
- SILVA, Alexandre Antonio Bruno da; GO, Augustin; MOREIRA, Roberta Pessoa. O desastre ambiental de Brumadinho: por uma nova composição de forças para a defesa ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, [s. l.], v. 123, p. 49–83, 2021.
- SILVA, Breno Trindade da. “Povos e Comunidades Tradicionais: algumas considerações sobre processos políticos e ecológicos”. **Em Sociedade. Revista do Departamento de Ciências Sociais – Puc Minas**. v. 4, n. 01, 2022.
- SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCLPI). In: GLASS, Verena. **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019. Cap. 1. p. 47-108. (978-85-68302-13-2).
- SILVA, Liana Amin Lima da. **CONSULTA PRÉVIA E LIVRE DETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS NA AMÉRICA LATINA: re-existir para co-existir**. 2017. 330 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.
- SIMONATO, Thiago Cavalcante; MAGALHÃES, Aline Souza; DOMINGUES, Edson Paulo. DESASTRES URBANOS E A CONJUNTURA ECONÔMICA: O CASO DE MARIANA-MG. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, [s. l.], v. 42, n. 141, 2021. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/1205>. Acesso em: 29 out. 2023.
- SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 220 p.
- SOARES, Alexandra Fátima Saraiva; DINIZ, Paula Santana; SILVA, Luís Fernando De Moraes. VALORAÇÃO DOS DANOS AOS RECURSOS HÍDRICOS EM BRUMADINHO. **Dom Helder Revista de Direito**, [s. l.], v. 3, n. 6, 2020. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/article/view/1897>. Acesso em: 29 out. 2023.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de *et al.* Curitiba, PR, **Jusdiversidade e protocolos comunitários**. Curitiba, PR: Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental - CEPEDIS, 2022.
- TAROCO, Lara Santos Zangerolame. O protocolo de Consulta Juruna (Yudjá) e o caso Belo Sun: espaços multinormativos e possibilidades descoloniais. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 967–1003, 2023.

TEIXEIRA, Raquel Oliveira Santos. A lama e suas marcas: neoextrativismo e seus efeitos em um contexto de desastre. **Revista Perfis Económicos**, [s. l.], n. 5, 2018. Disponível em: <http://revistas.uv.cl/index.php/Perfiles/article/view/1237>. Acesso em: 29 out. 2023.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Nova York: Random House, 1978.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney G. **Contentious politics**. Second revised edition. New York, NY: Oxford University Press, 2015.

VIEIRA, Flavia do Amaral; LUNELLI, Isabella Cristina. Cuiabá, MT, **O Direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado no Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, MT: Operação Amazônia Nativa (OPAN), 2022.

VITORELLI, Edilson. El proceso de reparación colectiva de las grandes catástrofes. **IUS ET VERITAS**, [s. l.], n. 68, p. 55–65, 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**. Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, Robert K. **Qualitative research from start to finish**. New York: Guilford Press, 2011.

ZHOURI, Andréa *et al.* THE RIO DOCE MINING DISASTER IN BRAZIL: BETWEEN POLICIES OF REPARATION AND THE POLITICS OF AFFECTATIONS. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, [s. l.], v. 14, n. 2, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-43412017000200302&lng=en&tlng=en. Acesso em: 29 out. 2023.

ZHOURI, Andréa, *et al.* **O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social**. *Ciência e Cultura* 68.3. 2016. p. 36-40.

ZONTA, Marcio; TROCATE, Charles. Marabá, PA, **ANTES FOSSE MAIS LEVE A CARGA: Reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale/ BHP Billiton**. Marabá, PA: iGuana, 2016. (A questão mineral no Brasil, v. 2)

ANEXO 1 – QUADRO-SÍNTESE DAS MEDIDAS E AÇÕES PREVISTAS NO ACORDO JUDICIAL DE REPARAÇÃO

Anexo ou medida, valor previsto e formato de execução	Atores envolvidos	Descrição sintética e situação atual
<p>Anexo I.1 - Programa de Demandas das Comunidades Atingidas - R\$ 3 bilhões (obrigação de pagar)</p>	<p>. Vale S.A.: depósito dos valores - obrigação de pagar. . Instituições de Justiça: definição da forma de gestão dos recursos e coordenação, seleção de entidade gestora. . Comunidades atingidas: participação na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos, bem como na construção da metodologia participativa. . Assessorias Técnicas Independentes (ATIs): apoio às comunidades na definição de projetos de interesse. . Entidade gestora - Cáritas Brasileira: implementação e gestão fiduciária. . Auditoria Financeira - a contratar: análise de execução financeira, implantação e entregas previstas.</p>	<p>Recursos previstos para a definição de iniciativas de projetos comunitários e de crédito e microcrédito, sendo garantida a participação direta das comunidades atingidas em todas as etapas do processo. Atualmente, a Entidade Gestora (Cáritas) já foi contratada a partir de Edital de Chamamento Público, tendo realizado a construção participativa da proposta definitiva junto às pessoas atingidas, prevendo a realização de um piloto de R\$ 300 milhões. Proposta definitiva aprovada pelas Instituições de Justiça e homologada pelo Juízo, em vias de ser iniciada a execução. Mais informações em: https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/reparacao-brumadinho-projetos-de-demandas-das-comunidades-atingidas-anexo-i1.</p>
<p>Anexo I.2 - Programa de Transferência de Renda - R\$ 4,4 bilhões (obrigação de pagar)</p>	<p>. Vale S.A.: continuidade do Pagamento Emergencial por três meses após a assinatura do Acordo Judicial (prorrogável por mais 3 meses); depósito dos valores - obrigação de pagar. . Instituições de Justiça: detalhamento, monitoramento e fiscalização; seleção de entidade gestora. . Comunidades atingidas:</p>	<p>Solução definitiva do Pagamento Emergencial anteriormente gerido e pago pela Vale S.A., prevê a transferência mensal de recursos às pessoas atingidas, garantindo condições mínimas de subsistência paralelamente à consolidação do processo de reparação. Os valores pagos por pessoa variam de 1 salário-mínimo a 1/8 de salário-mínimo, considerando grupos especiais, local de moradia e faixa etária. Atualmente, são atendidas mais de 145 mil pessoas, tendo sido transferidos mais de R\$ 3,2 bilhões, com previsão estimada de encerramento do Programa em abril de 2026. Portal da Transparência em fgv.br/ptr.</p>

	<p>receptoras/beneficiárias; participação na escuta sobre a definição de critérios (166 reuniões de escuta realizadas pelas ATIs).</p> <p>. Entidade gestora: operacionalização do cadastramento de pessoas e pagamento dos valores.</p> <p>. Auditoria Financeira - a contratar: análise de execução financeira, implantação e entregas previstas.</p>	
<p>Anexos I.3 - Projetos para a Bacia do Paraopeba - R\$ 2,5 bilhões e I.4 - Projetos para Brumadinho - R\$ 1,5 bilhão (obrigação de fazer)</p>	<p>. Vale S.A.: detalhamento dos projetos; implementação, direta ou mediante contratação de empresa ou instituição com habilitação e capacidade técnica para tanto.</p> <p>. Compromitentes: receber propostas de projetos das comunidades atingidas e prefeituras; realizar procedimento de consulta para fins de priorização junto às pessoas atingidas; selecionar os projetos a serem detalhados e implementados; aprovação do detalhamento; fiscalização.</p> <p>. Comunidades atingidas: elaboração e submissão de propostas de projetos em até 90 dias após a assinatura do Acordo Judicial; monitoramento e acompanhamento dos projetos.</p> <p>. Prefeituras: apresentação de propostas projetos em até 90 dias após a assinatura do Acordo Judicial;</p> <p>. Auditoria Socioeconômica: avaliação dos detalhamentos dos projetos;</p>	<p>Recursos para a realização de projetos de fortalecimento do serviço público para promoção da reparação socioeconômica, a serem implantados em 25 municípios atingidos na bacia do rio Paraopeba e da Represa de Três Marias (Anexo I.3) e em Brumadinho (Anexo I.4). O saldo total do Anexo I.3 foi dividido a partir de critérios que consideram tamanho da população, indicadores de desigualdade social, proximidade com o local do rompimento e extensão do rio no território. Para ambos os Anexos, o Acordo Judicial prevê etapas participativas de formulação de propostas de projetos pelas prefeituras e comunidades atingidas e de consulta para fins de priorização pelas pessoas atingidas. Desde junho de 2022 foi aprovado judicialmente um fluxo para conversão de obrigação de "fazer" para "pagar", de modo a viabilizar a execução de algumas iniciativas pelas Prefeituras municipais ou órgãos estaduais, a partir de critérios específicos. Portal da Transparência em projettorioparaopeba.fgv.br.</p>

	acompanhamento de todos os programas, projetos e atividades; apoio aos Compromitentes na fiscalização; verificação da adequação da implementação; emissão de relatórios sobre a implementação dos projetos e seu acompanhamento; certificação das metas e objetivos do escopo.	
Anexo II.1 - Recuperação Socioambiental - R\$ 5 bilhões estimados, sem teto financeiro (obrigação de fazer)	<ul style="list-style-type: none"> . Compromitentes: validação final. . Vale S.A., por meio da Arcadis: obrigação de fazer. . Órgãos ambientais estaduais: definição de diretrizes, análise e aprovação das entregas. . Auditoria Socioambiental - AECOM: auditoria. . Assessorias Técnicas Independentes: assessoramento técnico e garantia de participação informada das comunidades atingidas. 	Prevê a construção e a implementação de um Plano de Recuperação Socioambiental, que vem sendo elaborado pela empresa Arcadis, contratada e custeada pela Vale S.A. enquanto obrigação de fazer. Deve ser analisado pela Auditoria Socioambiental e aprovado pelos órgãos ambientais do Governo de Minas Gerais, com posterior validação pelos Compromitentes. Sem teto financeiro, deve promover a recuperação socioambiental seguindo as disposições previstas no Anexo II do Acordo Judicial de reparação - sendo que, para a maioria dos aspectos, deve garantir o retorno das condições ambientais à condição pretérita ao rompimento, ou alcançar indicadores socioambientais indicados. Mais informações em: https://www.mg.gov.br/probrumadinho/pagina/reparacao-brumadinho-recuperacao-socioambiental-anexo-ii.1 .
Anexo II.2 - Compensação Socioambiental dos danos já conhecidos - R\$ 1,55 bilhão (obrigação de fazer / conversão parcial para obrigação de pagar)	<ul style="list-style-type: none"> . Compromitentes: monitoramento e fiscalização. . Órgãos estaduais ambientais: acompanhamento, detalhamento e aprovação. . Vale S.A.: obrigação de fazer / conversão parcial para obrigação de pagar. . Prefeituras Municipais: execução - Programa de Universalização do Saneamento Básico. . Banco de Desenvolvimento de 	A maior parte dos recursos será investida em um projeto (que teve a sua obrigação de "fazer" convertida para de "pagar") que visa contribuir para a universalização do saneamento básico nos municípios atingidos, sendo os projetos técnicos e a execução das iniciativas voltadas para esse objetivo realizadas pelas prefeituras. Os recursos foram divididos entre os municípios considerando dados populacionais e de acesso ao saneamento básico existentes. Mais informações em: https://www.mg.gov.br/probrumadinho/pagina/reparacao-brumadinho-compensacao-socioambiental-dos-danos-ja-conhecidos-anexo .

	<p>Minas Gerais: gestão financeira - Programa de Universalização do Saneamento Básico.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Auditoria Socioambiental - AECOM: auditoria. . Assessorias Técnicas Independentes: assessoramento técnico e garantia de participação informada das comunidades atingidas. 	
<p>Anexo II.3 - Projetos de Segurança Hídrica - R\$ 2,05 bilhões (obrigação de pagar)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Compromitentes: monitoramento e fiscalização. . Órgãos estaduais, inclusive Copasa: elaboração dos projetos executivos e execução. . Vale S.A.: obrigação de pagar e elaboração dos projetos básicos. . Assessorias Técnicas Independentes: assessoramento técnico e garantia de participação informada das comunidades atingidas. 	<p>Recursos para execução de obras e intervenções, pelo Governo de Minas Gerais, que tem como objetivo cental aumentar a resiliência hídrica das bacias do rio Paraopeba e do rio das Velhas, visando garantir e resguardar o abastecimento hídrico da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Em sua maioria, as intervenções estão sendo executadas pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais - Copasa. Mais informações em: https://www.mg.gov.br/probrumadinho/pagina/reparacao-brumadinho-projetos-de-seguranca-hidrica-anexo-ii3.</p>
<p>Anexo III - Programa de Mobilidade - R\$ 4,95 bilhões (obrigação de pagar)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Governo de Minas Gerais: execução. 	<p>Recursos a serem investidos diretamente por órgãos do Governo de Minas Gerais em obras de melhoria da mobilidade em todo o estado - ou seja, não restrito à região atingida. Principais iniciativas são o Rodoanel Metropolitano, a complementação de recursos para melhorias no metrô de Belo Horizonte e a recuperação de rodovias e pavimentações em diversos trechos. Mais informações em: https://www.mg.gov.br/probrumadinho/pagina/reparacao-brumadinho-programa-de-mobilidade-anexo-iii. Portal de monitoramento em: https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/e31add9f-59c0-4b95-8fe5-1da8dd38ce60/page/0dFhC. Portal de Dados Abertos em https://dados.mg.gov.br/dataset/iniciativas-judicial-reparacao-vale-projetos.</p>
<p>Anexo IV - Programa de Fortalecimento do Serviço Público - R\$ 3,65 bilhões (obrigação de pagar)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Governo de Minas Gerais: execução. 	<p>Recursos a serem investidos diretamente por órgãos do Governo de Minas Gerais em ações de fortalecimento do serviço público em todo o estado - ou seja, não restrito à região atingida. Principais iniciativas são a conclusão das obras dos Hospitais Regionais mineiros, a construção de bacias de contenção no Córrego Ferrugem e a aquisição e aprimoramento de equipamentos e sistemas das forças de segurança. Mais informações em: https://www.mg.gov.br/probrumadinho/pagina/reparacao-brumadinho-programa-de-fortalecimento-do-servico-publico-anexo-iv. Portal</p>

		de monitoramento em: https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/e31add9f-59c0-4b95-8fe5-1da8dd38ce60/page/0dFhC . Portal de Dados Abertos em https://dados.mg.gov.br/dataset/iniciativas-judicial-reparacao-vale-projetos .
Estudos de Avaliação de Risco à Saúde Humana e Risco Ecológico - Sem teto financeiro (obrigação judicial de fazer)	<ul style="list-style-type: none"> . Compromitentes: monitoramento e fiscalização. . Órgãos estaduais de meio ambiente e de saúde: definição de diretrizes, análise e aprovação de entregas. . Grupo EPA: execução. . Auditoria Socioambiental - AECOM: auditoria. . Vale S.A.: custeio e contratação da empresa responsável; implementação das ações definidas a partir dos resultados encontrados. . Assessorias Técnicas Independentes: assessoramento técnico, mobilização social e garantia de participação informada das comunidades atingidas. 	Previsto para ser realizado em cinco fases, contempla uma série de estudos para identificar os riscos potenciais à saúde humana e ao meio ambiente em razão dos impactos causados pelo extravasamento de rejeitos após o rompimento. A partir da análise de dados secundários e da escuta das pessoas atingidas, há previsão de que sejam determinadas medidas adicionais ao Acordo Judicial de reparação, com previsão de execução de projetos, planos e ações de intervenção para a recuperação e monitoramento do meio ambiente, bem como para o acompanhamento da saúde da população afetada. Sua realização foi determinada antes da celebração do Acordo Judicial e prevê análise por auditoria independente e aprovação das entregas e das ações de reparação previstas pelos órgãos públicos estaduais das áreas de saúde e de meio ambiente. Atualmente, está em realização a fase 2. Mais informações em: https://www.mg.gov.br/probrumadinho/pagina/brumadinho-estudos-de-avaliacao-de-risco-saude-humana-e-risco-ecologico .
Despesas Públicas e Contratações Temporárias de pessoal em função do rompimento - R\$ 310 milhões (obrigação de pagar)	<ul style="list-style-type: none"> . Governo de Minas Gerais: execução. 	Recursos previstos para a realização de contratações temporárias, sob demanda e necessidade, de técnicos que atuam apoiando o monitoramento e a execução de ações de reparação nos órgãos públicos estaduais, tendo como exemplo profissionais que atuam nas áreas de Saúde e Meio Ambiente.
Estruturas de apoio, inclusive auditorias e assessorias técnicas independentes - R\$ 700 milhões (obrigação de pagar)	<ul style="list-style-type: none"> . Compromitentes: especificação técnica dos serviços, seleção de entidades, monitoramento e fiscalização, exceto ATIs. . Instituições de Justiça: acompanhamento e aprovação do Plano de Trabalho das ATIs. . Vale S.A.: elaboração de editais, contratação e gestão contratual - sob 	Recursos destinados à contratação de estruturas de apoio necessárias à adequada execução do Acordo Judicial. Abrange a contratação de auditorias independentes, como é o caso da Fundação Getúlio Vargas (Auditoria Socioeconômica dos Anexos I.3 e I.4), da AECOM (Auditoria Socioambiental) e da EY (Auditoria Financeira). Também contempla o custeio das atividades das ATIs para a garantia da participação informada das comunidades atingidas nas ações previstas no Acordo Judicial.

	<p>demanda e supervisão dos Compromitentes.</p> <p>. Juízo: aprovação das entidades selecionadas e acompanhamento.</p>	
<p>Outros - Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e Projetos Especiais - R\$ 335 milhões (obrigação de fazer)</p>	<p>. Compromitentes: monitoramento e fiscalização.</p> <p>. Vale S.A.: execução, sob demanda e supervisão dos Compromitentes.</p>	<p>Envolve dispêndios: com o TAC Bombeiros e o TAC Defesa Civil (R\$ 167,6 milhões), para investimentos em equipamentos e materiais para fortalecimento da atuação das instituições; e recursos para a construção de uma Biofábrica Wolbachia e para a reestruturação do Laboratório Central da Fundação Ezequiel Dias - Funed (R\$ 135 milhões).</p>
<p>Outros - Pagamentos pré-Acordo Judicial de reparação - R\$ 6,3 bilhões</p>	<p>Envolve dispêndios: com despesas com reparação realizadas antes da assinatura do Acordo Judicial - Vale S.A. (R\$ 4,4 bilhões); com o Pagamento Emergencial - Vale S.A. (R\$ 1,8 bilhão); com a antecipação de recursos para investimentos no enfrentamento à Covid-19 - Governo de Minas Gerais (R\$ 1,5 bilhão); e com ressarcimentos de gastos realizados pelo Estado para atuação emergencial após o rompimento (R\$ 110 milhões).</p>	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Acordo Judicial de reparação (Minas Gerais, 2021) e do Portal Pró-Brumadinho (probrumadinho.mg.gov.br).

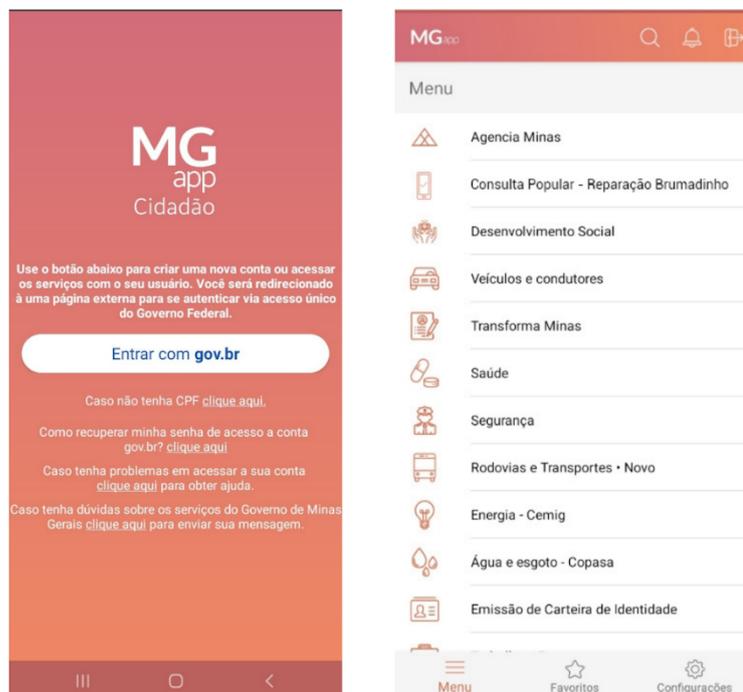
ANEXO 2 – CAPTURA DE TELA DA PLANILHA-MODELO PARA PROPOSIÇÃO DE PROJETOS – CONSULTA POPULAR PARA A POPULAÇÃO EM GERAL

Proposta de Projeto - Comunidades Atingidas				Preenchido em:											
Município:				Comunidades:											
Número de pessoas beneficiadas (Estimativa):					Comunidade Tradicional:		SIM () NÃO ()								
Nome do Projeto:															
(1) Responsável pelo projeto:				Telefone:				E-mail:							
(2) Responsável pelo projeto:				Telefone:				E-mail:							
(3) Responsável pelo projeto:				Telefone:				E-mail:							
(4) Responsável pelo projeto:				Telefone:				E-mail:							
Construído em conjunto com a ATI:		SIM () NÃO ()		Contato ATI:				Área Técnica ou Pessoa responsável da ATI:							
Objetivo e descrição do Projeto:															
Resultados esperados:															
Justificativa da importância do Projeto:															
Área Temática:								Prevê obra?				Prevê aquisição de bens?			
Método de construção do projeto:		(NÃO OBRIGATÓRIO)													
Recursos Financeiros															
Custo Estimado (R\$) (NÃO OBRIGATÓRIO)*															
Base de cálculo/Metodologia de estimativa:				(NÃO OBRIGATÓRIO)*											
* Na impossibilidade de estimar os custos da proposta de projeto, fica facultado às comunidades atingidas o preenchimento dos campos "Custo estimado" e "Base de cálculo/Metodologia de estimativa".															
Informações Complementares															
ANEXOS (NÃO OBRIGATÓRIO)															

Fonte: Portal Pró-Brumadinho.

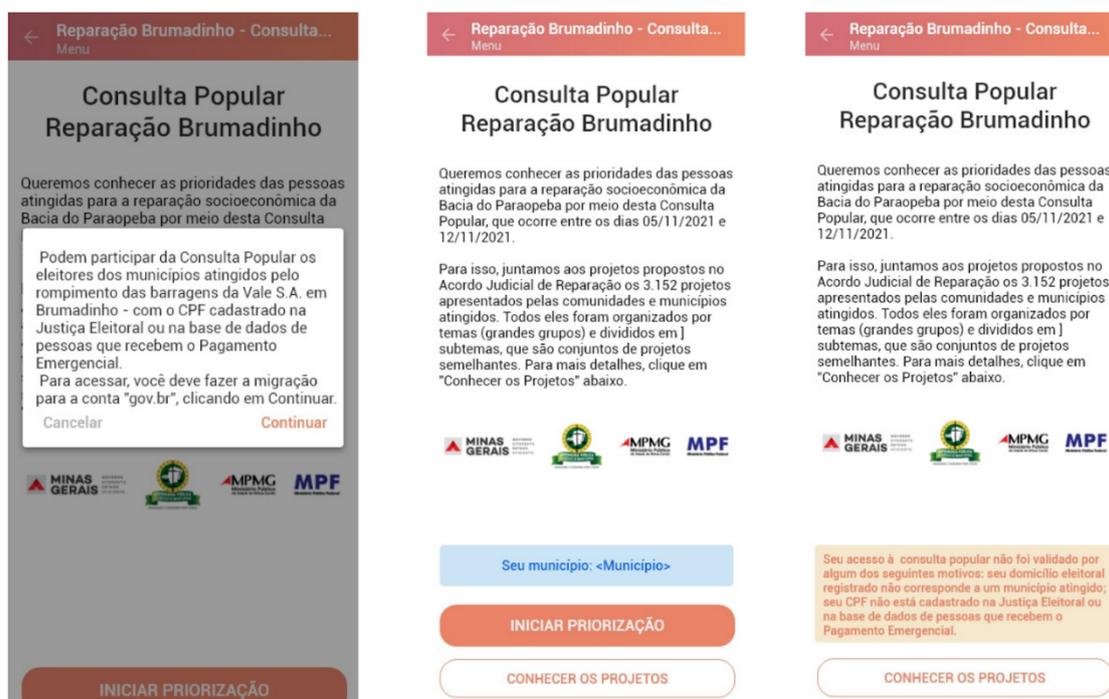
ANEXO 3 - TELAS DA INTERFACE DE PRIORIZAÇÃO – CONSULTA POPULAR PARA A POPULAÇÃO EM GERAL

- Telas *login* MG App e menu principal



Fonte: Anelli et al. (2022b), com base em MG App.

- Telas Iniciar priorização



Fonte: Anelli et al. (2022b), criado por meio do *software Adobe Illustrator*.

Protótipo das telas - Priorização de temas e subtemas

← **Reparação Brumadinho - Consulta...**
Priorização de Temas

Seu município: <Município>
Selecione 5 (cinco) temas e clique em "AVANÇAR" abaixo.
Na próxima etapa você deverá indicar 3 (três) subtemas prioritários para cada um dos temas selecionados.

- Área Temática

AVANÇAR

← **Reparação Brumadinho - Consulta...**
Nome do tema

Selecione neste tema os 3 (três) subtemas considerados mais importantes e, em seguida, clique no botão "SALVAR" que surgirá abaixo. Os subtemas são conjuntos de projetos semelhantes.

- Assunto

SALVAR

← **Reparação Brumadinho - Consulta...**
Priorização de Subtemas

Seu município: <Município>
Clique abaixo nos temas para priorizar subtemas em cada um deles.

- Sáude
- Educação
- Desenvolvimento Social e Direitos
- Segurança Pública e Defesa Social
- Infraestrutura

CONCLUIR PRIORIZAÇÃO

Fonte: Anelli et al. (2022b), criado por meio do *software Adobe Illustrator*.