



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA A REPARAÇÃO: um estudo de caso sobre a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais no processo de reparação do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho

Fernando Resende Anelli, Renata Anício Bernardo, Geovana Maria Do Carmo Santos, Letícia Amédée Péret De Resende

[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação

X Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília - DF - 05/06/2023
Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil

PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA A REPARAÇÃO: um estudo de caso sobre a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais no processo de reparação do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho

Resumo: Este trabalho tem como objetivo descrever a Consulta Popular específica para Povos e Comunidades Tradicionais, realizada como uma etapa da reparação socioeconômica prevista no Acordo Judicial de Reparação dos danos causados pelo rompimento das barragens da Vale S.A., em Brumadinho – Minas Gerais. Considerado um dos maiores desastres humanitários e ambientais já ocorridos no Brasil, causou a morte de 272 pessoas, além de danos socioambientais e socioeconômicos diversos em 26 municípios, com reflexos em todo o estado de Minas Gerais. No desenvolvimento do trabalho, contextualizou-se o impacto do rompimento em territórios de PCTs, discutindo brevemente os danos causados em seu bem-viver e em suas manifestações culturais. Também foi descrito o desenho da Consulta Popular, com foco específico nas etapas já realizadas – de levantamento de prioridades - e na breve descrição dos próximos passos previstos - validação e detalhamento participativo de projetos. O processo inova ao promover uma consulta aos PCTs para que participem da priorização e do detalhamento de projetos de reparação socioeconômica.

Palavras-chave: Povos e Comunidades Tradicionais; participação social; Acordo Judicial de Reparação; Brumadinho; reparação socioeconômica.

1 Introdução

O rompimento das barragens da mineradora Vale S.A., ocorrido em 25 de janeiro de 2019, no município de Brumadinho, Minas Gerais, é considerado um dos maiores desastres-crime da história do Brasil e um dos maiores envolvendo barragens de mineração do mundo. Além das 272 vítimas - incluindo dois nascituros –, o rompimento ocasionou o derramamento de 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração no ribeirão Ferro-Carvão e no rio Paraopeba, causando danos socioambientais e socioeconômicos em 26 municípios, com reflexos em todo o estado de Minas Gerais.

Imediatamente após o desastre, o Poder Público implementou ações emergenciais para enfrentamento da crise instalada, que envolveram desde a operação de busca e salvamento até a provisão de serviços públicos adicionais. Para além destas medidas, o Governo do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) propuseram ações judiciais visando responsabilizar a mineradora pelos danos e prejuízos causados.

Os pedidos de tais ações foram objeto de um processo de mediação judicial, conduzido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que culminou, em 04 de fevereiro de 2021, com a celebração de um Acordo Judicial entre estas instituições públicas – denominadas “Compromitentes” – junto à Vale S.A - denominada compromissária.

O Acordo prevê, dentre uma série de outras medidas e ações de caráter variado e multidimensional, a destinação de recursos para a realização de projetos socioeconômicos de reparação, que têm o objetivo de fortalecimento dos serviços públicos nos 26 municípios atingidos, para os quais foram previstos R\$ 4 bilhões - distribuídos conforme critérios estabelecidos no próprio Acordo. A aplicação destes recursos foi precedida de duas etapas participativas prévias: a formulação e proposição de projetos pelas comunidades e municípios atingidos e o efetivo processo de priorização pelas pessoas atingidas. Esta última etapa foi segmentada em dois momentos, sendo um processo de consulta para a população em geral e um processo específico para os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs).

Cabe destacar que os PCTs foram e seguem sendo profundamente impactados por problemas estruturantes e históricos, que remetem à organização social e econômica do país, e que foram agravados pelos efeitos do rompimento, tendo tido suas condições de existência e bem-viver ainda mais prejudicadas. Ainda, há uma série de dispositivos legais que resguardam seus direitos, tendo como principal exemplo o previsto na Constituição Federal, em seu artigo 215, que determina que o Estado proteja as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. E em seu artigo 216, que determina que o Poder Público promova e proteja o patrimônio cultural brasileiro, considerando tanto os bens de natureza material quanto imaterial – o jeito de se expressar, ser e viver – dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo descrever o processo de Consulta Popular específica para Povos e Comunidades Tradicionais idealizado para possibilitar a indicação de prioridades, por esses grupos, no âmbito da reparação socioeconômica. O processo desenhado especificamente para os PCTs contou com metodologia e procedimentos diferentes daqueles da Consulta Popular para a população em geral, e tem subsidiado decisões das instituições comprometidas na definição dos projetos a serem detalhados e posteriormente executados visando contemplá-los. Neste trabalho, serão descritas algumas das ações já realizadas no âmbito desse processo consultivo, bem como abordar brevemente o que se propõe para os próximos passos.

Este trabalho conta com quatro seções, incluindo esta introdução. No capítulo seguinte foi desenvolvido o referencial teórico, abordando principalmente os conceitos de participação social e as legislações que afirmam os direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, inclusive em relação à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI). Em seguida, foram discutidos os aspectos metodológicos, que envolveram a pesquisa descritiva qualitativa, com foco no estudo

de caso, lançando bases para a discussão da Consulta Popular específica para PCTs – abordando, em especial, seu processo de formulação, o desenho adotado, os procedimentos específicos e as etapas realizadas até março de 2023. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas algumas reflexões sobre o trabalho, algumas lacunas identificadas e possíveis pesquisas futuras sobre o tema.

2 Participação e previsões legais sobre Consulta a Povos e Comunidades Tradicionais

No estado de Minas Gerais há presença considerável de comunidades quilombolas, povos indígenas, pescadores artesanais, povos de terreiro, ciganos, geraizeiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre-vivas, faiscaidores, entre diversos outros. Algumas dessas comunidades têm sua tradicionalidade e seu território formalmente reconhecidos, enquanto outras estão em estágio de autorreconhecimento e formalização bastante incipiente.

Independentemente de reconhecimento formal por órgão público competente, os PCTs são detentores de direitos relativos à autodeterminação, resguardados por um conjunto de dispositivos legais e institucionais. O mais conhecido deles é a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989). Além de prever o direito à consulta de boa-fé e ao consentimento livre, prévio e informado, também contribui no entendimento sobre quais os grupos subsumidos nessa categoria. No Brasil, o cumprimento dessa Convenção foi determinado pelo Decreto Presidencial n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, posteriormente substituído pelo Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019 (BRASIL, 2004; 2019).

Ao utilizar o termo “povos indígenas ou tribais”, a Convenção não quer dizer que eles vivem em tribos, mas que preenchem todas as condições que a lei exige dos “povos tribais”, ou seja: estilos de vida tradicionais, cultura e modo de vida diferentes dos outros setores da sociedade nacional, costumes e formas de viver e trabalhar diferentes e leis especiais que só se aplicam a eles. Segundo o seu artigo 1º, o critério fundamental para dizer se uma comunidade é ou não por ela protegida é “a consciência de sua identidade”. Sobre a autodeterminação desses Povos e Comunidades, estabelece em seu Artigo 7º que deverão estabelecer suas prioridades no que diz respeito ao seu processo de desenvolvimento:

Artigo 7º 1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses

povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente (grifo nosso).

Ainda nesse artigo, estabelece prioridade de melhoria das condições de vida desses grupos nos planos de desenvolvimento econômico-regionais, envolvendo participação e cooperação:

II. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria (grifo nosso).

O direito à chamada Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) não é previsto apenas nessa Convenção, mas afirmado também na Declaração Americana e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, com jurisprudência consolidada na Corte Interamericana de Direitos Humanos e com amparo na Constituição Federal de 1988, que em seus artigos nº 215, 216, 231 e 232, determinam que o Poder Público proteja o patrimônio cultural brasileiro, considerando tanto os bens de natureza material quanto imaterial, que promova manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, e reconhece os direitos dos povos indígenas mais especificamente (BRASIL, 2020).

O Estado de Minas Gerais também conta com legislações que reafirmam esses direitos, com destaque para a Lei nº 21.147/2014, que institui a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, o Decreto nº 47.289/2017 que a regulamenta, e o Decreto nº 46.671/2014, que cria a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014a; 2014b; 2017).

O caráter livre da consulta implica a ausência de coação, intimidação ou manipulação. Por ser prévia, deve acontecer antes da adoção de todas as medidas legislativas e administrativas que possam afetar diretamente esses povos e comunidades. Para que efetivamente participem das decisões tomadas, de maneira consistente com suas tradições sociais e culturais, os governos devem garantir tempo suficiente para que os PCTs acionem seus processos internos de discussão e deliberação, bem como garantir acesso a todas as informações relevantes ao processo de consulta - realizando as adaptações eventualmente necessárias para total compreensão, como por exemplo, a tradução de informações.

O processo aqui descrito envolve um levantamento de prioridades dos Povos e Comunidades Tradicionais no âmbito da reparação socioeconômica nos seus territórios, além de abordar alguns dos próximos passos pensados para o processo participativo até a efetiva execução dos projetos. Este trabalho tem como principal enfoque o levantamento de prioridades, que foi realizado entre junho e setembro de 2022, bem como de uma rápida abordagem de passos seguintes – ainda não executados -, para a validação dos projetos pré-selecionados pelas comunidades a serem contempladas, do detalhamento dos referidos projetos, e de sua execução – sempre levando em conta os protocolos de Consulta Livre, Prévia e Informada.

3 Aspectos metodológicos

Este trabalho tem como proposta descrever o processo participativo da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais, abordando brevemente a etapa já realizada de levantamento de prioridades, bem como o que se propõe para as etapas seguintes. Para tanto, será feita uma discussão sobre a metodologia elaborada para a realização da Consulta Popular, envolvendo os procedimentos específicos previstos. Trata-se, portanto, de uma pesquisa descritiva, mobilizando coleta de dados, análise e interpretação de informações relacionadas, conforme discutido por Gil (2008).

A abordagem realizada será qualitativa, utilizando-se do método do estudo de caso. Por ter como foco a descrição detalhada de aspectos considerados relevantes para o desenvolvimento do referido processo participativo e de seus desdobramentos, a pesquisa apresenta um objetivo exploratório-descritivo (GIL, 2008; MARCONI e LAKATOS, 2003). Tendo em vista a inserção dos autores enquanto servidores públicos que participaram ativamente da formulação do desenho do processo consultivo e do acompanhamento da sua execução parcial, há observação direta como técnica de pesquisa, em linha com as definições de Marconi e Lakatos (2008).

Também pode ser destacado o método de pesquisa documental, a partir da análise do texto do Acordo Judicial de Reparação, de documentos internos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG) e de publicações oficiais publicadas nos sítios eletrônicos das instituições comprometidas, em especial os materiais orientativos à participação na Consulta Popular para PCTs. Foi realizada também pesquisa bibliográfica, em especial de publicações que abordam os conceitos de participação social, Povos e Comunidades Tradicionais, e Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI). Para a coleta e análise dos dados

foi utilizado o método da triangulação, em linha com Yin (2010), de modo a criar convergência entre as diversas evidências e questões detalhadas, tornando possível uma análise completa do objeto.

O desenho da pesquisa parte de uma contextualização do objeto, seguida de um aprofundamento em previsões legais pertinentes sobre os direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). São identificados nesta seção os principais métodos e abordagens de pesquisa adotados e, posteriormente, descreve-se a estrutura do Acordo Judicial de Reparação, destacando-se os pontos do documento que são mais relevantes para a realização deste trabalho. A Consulta Popular realizada para a população em geral é brevemente descrita, de modo a permitir a abordagem dos aspectos que foram adequados e ajustados para a realização do processo consultivo com os PCTs. Em seguida, a Consulta Popular para PCTs é descrita, apresentando-se as etapas já realizadas e indicando os próximos passos a serem realizados. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

4 O Acordo Judicial de Reparação e o processo de Consulta Popular

Com valor global estimado em R\$ 37,68 bilhões de reais, o Acordo Judicial de Reparação prevê medidas, ações, programas e projetos para a reparação dos danos socioeconômicos e ambientais difusos e coletivos causados pelo rompimento. Os pedidos de indenização individuais foram excetuados no Acordo, não sendo, portanto, inviabilizados pelo instrumento.

O Acordo Judicial de Reparação foi organizado em anexos temáticos, cada um com finalidades e formas de execução específicas, bem como dinâmicas próprias de participação popular. O Anexo I contempla quatro eixos para reparação socioeconômica: I.1. projetos que serão elaborados diretamente pelas comunidades atingidas; I.2. um amplo Programa de Transferência de Renda à população atingida; I.3. projetos socioeconômicos para 25 municípios atingidos; e I.4. projetos socioeconômicos para Brumadinho, município mais diretamente impactado. O Acordo Judicial também abarca ações de reparação socioambiental (Anexo II), de Mobilidade (Anexo III) e de Fortalecimento do Serviço Público (Anexo IV), para além de outras ações e iniciativas previstas em seu texto.

Destaca-se que o Acordo estabelece as “obrigações de pagar” e as “obrigações de fazer” da Vale. No caso das primeiras, a empresa deposita valores estabelecidos para programas e projetos pré-definidos, que podem ser destinados à benefícios diretos às pessoas atingidas, com por exemplo o Programa de Transferência de Renda - coordenados pelas Instituições de Justiça

signatárias – ou a políticas públicas executadas diretamente pelo Governo do Estado. Já no caso das últimas, a empresa fica responsável pelo detalhamento e pela execução de projetos de reparação socioeconômica e socioambiental. Compete à empresa observar as orientações técnicas e metodológicas dos órgãos públicos competentes e todas as ações estão sujeitas à fiscalização de auditorias externas independentes e à aprovação das instituições Compromitentes do Acordo Judicial.

Neste trabalho serão analisados os Anexos I.3 (Projetos de Reparação Socioeconômica para a Bacia do Paraopeba) e I.4 (Projetos de Reparação Socioeconômica para Brumadinho), que se enquadram como “obrigação de fazer” da Vale S.A. e somam juntos R\$ 4 bilhões a serem executados pela empresa, sendo R\$ 1,5 bilhões para projetos em Brumadinho e R\$ 2,5 bilhões distribuídos em projetos para outros 25 municípios (Abaeté, Betim, Biquinhas, Caetanópolis, Curvelo, Esmeraldas, Felixlândia, Florestal, Fortuna de Minas, Igarapé, Juatuba, Maravilhas, Mário Campos, Mateus Leme, Morada Nova de Minas, Paineiras, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi, Pompéu, São Gonçalo do Abaeté, São Joaquim de Bicas, São José da Varginha e Três Marias).

Como pré-requisito à efetiva execução dos projetos, o Acordo Judicial estabeleceu duas etapas participativas: a) a formulação e envio de propostas de projetos socioeconômicos pelas comunidades atingidas e prefeituras municipais – que seriam agrupados à lista de propostas constante no Acordo Judicial elaborada pelos órgãos estaduais; e b) a realização de um processo consultivo junto à população dos municípios atingidos para fins de priorização dos projetos – constituindo a base para a definição, pelas instituições comprometidas, dos projetos socioeconômicos a serem realizados.

As comunidades e os municípios atingidos apresentaram mais de 3 mil propostas de projetos, em áreas diversas, como saúde, infraestrutura, educação, entre outras. Tais propostas foram agrupadas em temas e subtemas a serem indicados pelos participantes, segundo a ordem de prioridade, no site ou aplicativo MGApp. Para mitigar as dificuldades de participação decorrentes das desigualdades de acesso à conectividade e de uso de tecnologias, foram instalados cerca de 220 pontos de apoio presenciais, nos quais deveria haver equipe preparada para dar suporte às pessoas atingidas que desejassem participar do processo. No período de 05 a 22 de novembro de 2021, os eleitores dos 26 municípios atingidos puderam participar da etapa de priorização, que contou com 10.843 participantes.

A partir dos resultados deste processo consultivo realizado para a população em geral, foram definidos 114 projetos, sendo que, até março de 2023, 26 foram iniciados e 88 estão em

processo de detalhamento pela Vale S.A., com o acompanhamento dos órgãos técnicos competentes e de uma auditoria externa independente. A definição destes projetos pelos Compromitentes teve como base as prioridades indicadas pela população atingida. De maneira complementar, foram construídos critérios técnicos para subsidiar esta decisão¹, como: viabilidade técnica de implementação; possibilidade de manutenção e custeio posterior pelo município; sincronia ou complementaridade a outras políticas públicas e ações em andamento; contribuição para o desenvolvimento de vocações locais; e geração de legado para os municípios.

A Consulta popular previa um tema específico de projetos para PCTs, contudo, seus procedimentos tinham caráter geral, ou seja, não observavam aspectos específicos de protocolos. Além disso, nesta etapa foi considerada a ordem de prioridades geral de cada município, sem a obrigatoriedade de implementação de projetos para PCTs. Portanto, com o objetivo de resguardar as especificidades e singularidades destas comunidades, em atendimento a previsões legais e observância às demandas específicas das tradições existentes nos territórios atingidos, foi realizado um processo de Consulta Popular específico para PCTs – como uma segunda fase do processo realizado em novembro de 2021 -, conforme será detalhado na próxima seção.

5. O Processo de Consulta Popular específico para PCTs

O desenho e a implementação de um processo específico de consulta junto aos Povos e Comunidades Tradicionais dos municípios atingidos teve como premissa a obrigação legal de observância às especificidades e singularidades destas e foi embasada no critério de autorreconhecimento. Nesse sentido, participaram do processo, conforme a Lei Estadual nº 21.147/2014, o Decreto nº 6.040/2007, e a Convenção nº 169 da OIT os

povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, ocupando territórios e utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

Não houve, portanto, exigência de certificação emitida por órgão oficial para participação, de maneira a garantir o direito ao autorreconhecimento. Cabe destacar que, em geral, os processos de consulta a PCTs ocorrem quando empreendimentos, iniciativas ou ações

¹ Para mais informações, ver: www.probrumadinho.mg.gov.br.

do setor privado ou público tem o potencial de impactar ou trazer danos às comunidades tradicionais que se localizam em territórios próximos. A proposta aqui apresentada inova, em relação a essas experiências mais usuais, ao elaborar uma experiência em que os PCTs são consultados sobre suas prioridades para a construção de projetos socioeconômicos de reparação que visam ampliar o seu acesso a políticas públicas, buscando atender a demandas das comunidades de modo participativo – seja na formulação de propostas de projetos (1ª etapa da Consulta Popular), seja na indicação de uma lista de prioridades existentes, seja na participação direta no detalhamento de projetos pré-selecionados pelas instituições comprometidas e validados pelos PCTs participantes - pontos que serão abordados e descritos neste trabalho.

Em relação ao público-alvo da iniciativa, foram identificados na região atingida Povos e Comunidades Tradicionais em 16 municípios, do total de 26 que fazem parte do território. 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.

O processo de Consulta Popular específico para PCTs foi adaptado, em relação à Consulta Popular para a população em geral (realizado entre 05 e 22 de novembro de 2021), às necessidades dos PCTs, tendo contado em seu desenho com fluxos, procedimentos e prazos próprios. Ao contrário da Consulta Popular para a população em geral, o processo de priorização específico para os PCTs não foi realizado por meio do aplicativo MGApp. Reconhecendo as limitações do método virtual e as especificidades das comunidades, o formato de escolha dos temas e subtemas foi deliberado por cada PCT, que, caso desejassem, poderiam contar com o apoio das Assessorias Técnicas Independentes atuantes no território. Além disso, os PCTs puderam selecionar prioridades a nível de projeto, possibilidade não prevista no primeiro processo de Consulta, que permitiu apenas a escolha de temas e subtemas, que são áreas mais amplas.

Além disso, para essa segunda fase, as instituições comprometidas definiram que:

- as propostas indicadas pelos PCTs como prioritárias deveriam partir do rol das propostas anteriormente consolidadas para o primeiro processo de consulta. Na ocasião, as comunidades e municípios atingidos formularam e propuseram mais de 3 mil propostas, inclusive com a indicação de projetos por PCTs;
- os projetos deveriam ser indicados em ordem de prioridade, sendo, no mínimo, 5 temas, para cada um destes 3 subtemas e para cada um destes subtemas 1 projeto (totalizando 5 temas, 15 subtemas e 15 projetos);

- as indicações de prioridades deveriam ser encaminhadas de forma coletiva (por comunidade), não sendo possível o encaminhamento de prioridades por indivíduo. Dessa forma, trabalhou-se com a premissa de que uma lista de prioridades seria encaminhada por povo ou comunidade, sendo possível também a definição de uma lista única a ser encaminhada pelo conjunto de comunidades de um mesmo território, caso fosse a vontade dos participantes.

As instituições comprometentes firmaram o compromisso de empregar esforços para definir ao menos um projeto para cada município que conta com PCTs em seu território, que deveria contemplar o máximo possível de comunidades. A partir do momento em que as instituições comprometentes receberam essas priorizações, realizaram análises de viabilidade técnica e financeira das priorizações, considerando as seguintes possibilidades de indicação: de detalhamento de projeto específico, “do zero”, para municípios; de detalhamento de projeto regional, também “do zero”, para um conjunto de municípios; a adaptação de projeto já aprovado para detalhamento às especificidades dos PCTs; ou a não indicação de projetos, em caso de inexistência de viabilidade financeira. A variedade de arranjos possíveis visou permitir que, ainda que por motivos técnicos ou de viabilidade financeira, projetos específicos não fossem viáveis, um maior número possível de municípios e PCTs fossem contemplados em alguma de suas demandas.

A segunda etapa da Consulta Popular para PCTs – de levantamento de prioridades - ocorreu entre junho e setembro de 2022 e contou com o apoio das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) - entidades escolhidas pelas pessoas atingidas e determinadas pelo Juízo competente para atuarem na garantia de participação informada. O trabalho das ATIs é coordenado pelas Instituições de Justiça (IJs) comprometentes do Acordo Judicial¹ e sua assistência é prestada de forma gratuita aos atingidos, sendo custeado pela Vale S.A. por força de decisão judicial. A assessoria responsável por cada município foi responsável pela interlocução direta com as comunidades: atuaram no momento pré-consulta, prestando esclarecimentos gerais sobre o processo e a metodologia; e também na execução da Consulta Popular propriamente dita, indo às comunidades para diálogos, respeitando seus protocolos de CLPI, e apoiando nos processos de discussão e deliberação - quando demandado pelas comunidades -, contribuindo para o levantamento das prioridades, que deveriam ser encaminhadas às instituições comprometentes por meio do preenchimento de um formulário padrão criado para tanto.

No final de setembro, as listas de prioridades foram encaminhadas pelas ATIs às instituições comprometidas e, após checagem da aderência do material às premissas definidas no processo consultivo, os resultados foram prontamente divulgados no Portal Pró-Brumadinho e nos sítios eletrônicos destas instituições. Estes resultados foram o ponto de partida para a definição preliminar de projetos.

Para a definição da lista de projetos pré-selecionados, a etapa foi realizada segundo alguns parâmetros para a realização da análise pelas instituições comprometidas: no caso de municípios com apenas uma comunidade, buscou-se atender às prioridades na ordem indicada; no caso de municípios com mais de uma comunidade, foi feito um esforço para identificar as prioridades convergentes entre os PCTs participantes, de modo a compreender as possibilidades de execução de ações que contemplassem as várias comunidades presentes no município. Também foram realizadas análises da viabilidade técnica e financeira dos projetos, considerando o recurso disponível e o contexto da execução dos demais projetos de reparação socioeconômica.

Após as análises de viabilidade das prioridades, as instituições comprometidas definiram uma lista de projetos pré-selecionados para detalhamento e posterior execução. Essa lista será apresentada aos PCTs envolvidos para validação, antes da divulgação da lista final de projetos e do efetivo início do processo de detalhamento - que deverá ocorrer em conformidade com os procedimentos de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) previstos por lei.

Como próximos passos, estão sendo previstos, de forma incipiente e bastante resumida:

- i) a partir da lista de projetos, o preenchimento de um documento orientativo pelos PCTs, a partir de um processo de discussão que deverá contemplar os protocolos de CLPI – para que apresentem as expectativas com relação ao detalhamento do projeto; ii) a análise de viabilidade técnica e financeira das informações dispostas no documento orientativo pelas instituições comprometidas, apoiadas pelos órgãos estaduais e municipais competentes; iii) o alinhamento das instituições comprometidas com os PCTs, de modo a realizar eventuais ajustes nos documentos orientativos, sob a perspectiva da viabilidade técnica e financeira; iv) a elaboração do detalhamento pela Vale S.A., contemplando a participação dos PCTs no processo; v) a análise final do detalhamento pelos PCTs e pelos comprometidos, para envio à Auditoria Socioeconômica, que deverá elaborar parecer sobre o escopo, prazos e custos dos projetos; e vi) em caso de parecer favorável, as instituições comprometidas darão a ordem de início para a execução. Cabe ressaltar que todos os passos descritos acima devem ser realizados seguindo os protocolos de CLPI e garantindo o respeito aos direitos dos PCTs. Ajustes, adequações e

alterações podem ser realizados na proposta em tela, a partir dos diálogos necessários para a construção adequada de um procedimento consultivo e participativo inovador como este se propõe a ser.

6 Considerações finais

O presente trabalho buscou descrever brevemente o processo consultivo, realizado com PCTs, para definição de ações de reparação de um desastre minerário de grande porte, com danos profundos e de caráter multidimensional – abrangendo as etapas realizadas até março de 2023, bem como uma proposta para os próximos passos a serem realizados, que pode contar com ajustes e adequações. Conforme discutido, a reparação integral dos impactos passa pela escuta às comunidades atingidas, o que é especialmente relevante no caso de povos e comunidades tradicionais.

Estas comunidades são profundamente impactadas por problemas estruturais, que dialogam com as desigualdades sociais e territoriais enraizadas na sociedade brasileira, problemas estes que são agravados pelos efeitos do rompimento. Os PCTs são possivelmente os mais impactados pela impossibilidade de uso do rio para as mais diversas finalidades, o que prejudica não apenas atividades econômicas essenciais - como a pesca e a agricultura – mas também manifestações culturais e religiosas que são definidoras de suas identidades.

Seria ingênuo e incorreto acreditar que o processo de consulta popular realizado ou a implementação dos projetos dele decorrentes em um formato participativo serão capazes de resolver problemas sociais históricos e multifacetados vivenciados pelas comunidades tradicionais. Também não seria realista a expectativa de que tais projetos, por si só, garantirão a reparação integral de todos os prejuízos causados pelo rompimento. Contudo, o impacto circunscrito da experiência não invalida e nem reduz sua importância, uma vez que as ações e medidas que serão desdobradas da referida Consulta Popular conseguirão abarcar temas prioritários do ponto de vista das próprias comunidades. Além disso, é importante destacar a contribuição incipiente da experiência aqui relatada para que os PCTs passem a ser consultados e inseridos não apenas em procedimentos que os impactem negativamente – como a instalação de empreendimentos de grande porte próximos a seus territórios -, mas também em experiências consultivas e participativas para a elaboração de políticas públicas e de ampliação de acesso a direitos.

Os projetos a serem realizados como desdobramentos da Consulta Popular para PCTs visam o fortalecimento do serviço público nos municípios, mas com foco nas questões mais

relevantes e urgentes aos olhos desses povos e comunidades. Tais projetos propõem a formatação de respostas ao desastre ocorrido, não sob o ponto de vista de causalidade entre os danos e prejuízos decorrentes do desastre - tendo em vista que não é esta a premissa que esteia a reparação socioeconômica prevista no Acordo Judicial –, mas sob a perspectiva de fortalecimento dos territórios atingidos, nas questões que afetam mais diretamente os PCTs e por meio de sua participação no processo. A inclusão dessa perspectiva ao longo da materialização da reparação socioeconômica prevista no Acordo Judicial, é um passo importante para que o processo reparatório seja, além de efetivo, socialmente justo.

Destaca-se que no escopo deste trabalho não foi possível analisar as peculiaridades, os efeitos e os pontos críticos do processo de detalhamento destes projetos junto às comunidades, uma vez que esta etapa ainda não foi iniciada. Nesse sentido, vislumbra-se uma possível agenda de pesquisa futura, voltada para o desenho das políticas públicas, que no caso em tela, adquirem camadas adicionais de complexidade na medida em que envolvem uma multiplicidade de atores (Vale S.A., auditoria, município, comunidades, órgãos estaduais e compromitentes). Após a realização integral do processo consultivo e participativo, a experiência poderá ser analisada a partir de aspectos mais concretos, possibilitando indicar os principais desafios e oportunidades constatados.

Referências bibliográficas

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 de março de 2023.

BRASIL. Decreto nº. 10.088, de 05 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2019.

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 n.º 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.

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

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014. Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. 2014a. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/21147/2014/?cons=1>>. Acesso em 27 de março de 2023.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.671, de 16 de dezembro de 2014. Cria a Comissão Estadual para o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais. 2014b. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46671/2014/?cons=1>>. Acesso em 27 de março de 2023.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 47.289, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, que institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47289/2017/>>. Acesso em 27 de março de 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 27 de março de 2023.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Ana Thorell; revisão Técnica Cláudio Damascena. – 4. ed.- Porto Alegre: Bookman, 2010