

Painel - Reparação socioeconômica de municípios em um contexto pós-desastre mineral de grande porte

Artigo - Projetos de demandas das comunidades atingidas para reparação de desastres minerais de grande porte

Autores: Fernando Resende Anelli (apresentador), Renata Anício Bernardo

1. INTRODUÇÃO

Desastres minerais de grande porte, como o ocorrido em Brumadinho, com o rompimento das barragens da Vale S.A., em 2019, provocam impactos socioeconômicos profundos e multidimensionais nos territórios atingidos. O contexto de crise humanitária impõe um rearranjo abrupto ao cenário social e econômico dos municípios, de modo que, são criadas demandas adicionais por políticas públicas, em especial nas áreas de saúde, assistência social, cultura, infraestrutura, transporte e mobilidade.

No caso de Brumadinho, o rompimento causou a morte de 272 pessoas e, além disso, foram identificados, de forma mais direta, diversos danos relacionados à perda das atividades econômicas. Contudo, de maneira indireta e decorrido algum tempo após o desastre, há evidências de impactos relacionados à ruptura do tecido social, ao deslocamento de famílias, à perda de tradições e memória, aos danos ao patrimônio histórico e cultural, dentre outros. Importante destacar que, em contextos como estes, as populações historicamente mais vulneráveis são mais diretamente atingidas, aprofundando os problemas já enfrentados.

Portanto, entende-se que a reparação efetiva requer o fortalecimento das capacidades institucionais e da governabilidade local, bem como a participação social, para o desenvolvimento de projetos e políticas públicas capazes de promover o atendimento de demandas sociais das pessoas e das comunidades atingidas. Tendo em vista esta premissa, instituições do Poder Público - Governo do Estado de Minas Gerais, Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) – celebraram um Acordo Judicial¹ junto à Vale S.A., em 4 de fevereiro de 2021, com mediação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), com valor de R\$ 37,68 bilhões (cerca de US\$ 7,5 bilhões). O termo de reparação firmado impõe à mineradora diversas obrigações, tendo como exemplo a implantação de um programa de reparação socioeconômica, com investimentos da ordem de R\$ 11,4 bilhões (cerca de US\$ 2,3 bilhões). Neste pacote, estão incluídos um Programa de Demandas das Comunidades Atingidas (Anexo I.1 – R\$ 3 bilhões), um Programa de Transferência de Renda (Anexo I.2 – R\$ 4,4 bilhões), além dos Projetos de Reparação Socioeconômica para Brumadinho e para a Bacia do rio Paraopeba e Represa de Três Marias (Anexos I.3 e I.4) – que, em conjunto, tem potencial de contribuir de maneira relevante para mudar a realidade dos territórios impactados.

Este trabalho terá como foco o Programa de Demandas das Comunidades Atingidas (Anexo I.1), que pressupõe um amplo processo participativo para a elaboração de projetos de caráter comunitário, com investimentos previstos de R\$ 2 bilhões (US\$ 400 milhões), bem como o programa de crédito e microcrédito, com valor previsto de R\$ 1 bilhão (US\$ 200 milhões). Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo descrever e analisar o escopo e o desenho da iniciativa que está sendo construída para

¹ A íntegra do Acordo Judicial de reparação pode ser consultada em <https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/Minuta%20versao%20final.pdf>.

a operacionalização desses projetos, buscando refletir sobre os avanços já obtidos, os principais entraves enfrentados e os desafios já vislumbrados. Os dados serão coletados principalmente por meio de levantamento documental, tendo como principais referências o Acordo Judicial de reparação e o Edital de Seleção Pública, incluídos aí os documentos complementares relacionados.

A relevância da experiência está relacionada ao seu caráter inovador em contextos de reparação, na medida em que propõe a participação direta das comunidades atingidas em todas as etapas dos projetos a elas destinados - concepção, formulação, definição, execução e monitoramento -, conforme previsto no Acordo Judicial. Além disso, considerando o montante de recursos que, por força do termo de reparação, será necessariamente destinado a estes projetos, e tendo em vista a participação direta das comunidades, pode-se afirmar que esta é uma experiência participativa inédita para a destinação de recursos tão expressivos.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

Para iniciar a discussão sobre o Programa de Demandas das Comunidades Atingidas, é importante situar que o Brasil possui uma multiplicidade de experiências de participação social institucionalizadas, construídas em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Conhecida como “Constituição Cidadã”, lançou bases para que uma série de instâncias e instituições participativas pudessem surgir e se consolidar. Pogrebinschi e Santos (2014), por exemplo, mapeiam um crescimento considerável de instituições participativas no Brasil, contextualizando que estas vão desde referendo e plebiscito, passando por conferências nacionais de políticas públicas, conselhos nacionais, estaduais e locais de políticas públicas, audiências públicas, até ouvidorias e mesas de negociação e de diálogo.

Avritzer (2010) aponta que se formou, em especial na década de 1980, uma forte mobilização de diversos setores da sociedade civil com o objetivo de incidir na Assembleia Nacional Constituinte que resultou em uma série de “emendas populares” – que poderiam ser propostas com a assinatura de ao menos 30 mil cidadãos – como propostas incorporadas na CF/88. Dagnino (2002) também apresenta elementos que convergem com esse entendimento. Pires e Lopez (2010) fazem um mapeamento bastante relevante da introdução, multiplicação e institucionalização de diferentes instâncias participativas estruturadas no contexto brasileiro.

Cortes (2011), em um esforço de mapeamento das experiências e instituições participativas construídas nesse período, vai organizá-las em categorias: i) os mecanismos de participação individual, tendo como principal exemplo as ouvidorias; ii) os processos conferencistas, que são utilizadas geralmente para a discussão de áreas temáticas de políticas públicas, por meio de fóruns locais, que elegem representantes para participar de fóruns estaduais que, por sua vez, elegem representantes para participar do fórum de abrangência nacional, construindo reflexões, discussões e sugestões pertinentes para o aprimoramento ou a criação de ações governamentais; iii) os orçamentos participativos, geralmente organizados em nível local, por prefeituras que destinam parte de seu orçamento para a implementação de obras, intervenções ou políticas públicas escolhidas diretamente pelos cidadãos nas diferentes regionais do município, em fóruns de discussão; e, por fim, iv) os conselhos de políticas públicas e de direitos, que são formados nos níveis local, estadual e nacional, com o objetivo de compor um grupo de discussão, que pode ser consultivo ou deliberativo, geralmente representado de maneira paritária por integrantes do governo e da sociedade civil, para o acompanhamento de áreas temáticas de políticas públicas.

Apesar de breve, esta seção teve como foco situar a experiência brasileira relevante no campo da participação social. Nesse sentido, é importante compreender que a proposta trazida pelo Programa de Demandas das Comunidades Atingidas não é formulada em um vácuo de experiências prévias, sendo possível que tais instâncias participativas contextualizadas nesta seção tragam elementos interessantes e relevantes para se pensar o desenho, o escopo, a implementação, bem como as potencialidades e desafios que podem surgir ao longo de seu desenvolvimento. No entanto, é importante ressaltar que a experiência discutida neste trabalho é inovadora no sentido de propor a participação intensa de comunidades inseridas em um processo de reparação de um desastre minerário de grande porte – sendo uma proposta relevante de ser acompanhada não apenas por isso, mas também pela existência de um recurso considerável e garantido (R\$ 3 bilhões, ou cerca de US\$ 600 milhões) para sua realização, dando bastante segurança de que terá meios para que produza efeitos, tanto em termos de implementação das decisões produzidas por meio da participação social, quanto em termos de possíveis benefícios sociais às comunidades atingidas na reparação dos danos causados pelo rompimento.

3. O PROGRAMA DE DEMANDAS DAS COMUNIDADES ATINGIDAS NO ACORDO JUDICIAL DE REPARAÇÃO

O rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IV-A, da Mina Córrego do Feijão, de propriedade da Vale S.A., ocorrido no dia 25 de janeiro de 2019, no município de Brumadinho (situado no estado de Minas Gerais, no Brasil), provocou danos a interesses públicos e privados, difusos, coletivos e individuais. Além de Brumadinho, outros 25 municípios foram diretamente impactados, sofrendo danos socioeconômicos e socioambientais.

A responsabilidade da Vale S.A. pela reparação integral de todos os danos decorrentes do Rompimento foi reconhecida em sentença judicial, proferida em 9 de julho de 2019. Tal sentença fixou "quem" era responsável pelo rompimento, restando pendente a definição do "como", "quanto" e "a quem" a empresa deveria pagar ou "o que" ela deveria executar para garantir a reparação integral. O referido Acordo impôs à mineradora uma série de obrigações de pagamentos e de execução de ações que visam a reparação de todos os danos socioeconômicos difusos e coletivos decorrentes do rompimento. Ficaram excetuados os danos supervenientes, os individuais e os individuais homogêneos de natureza divisível, conforme os pedidos das Ações Judiciais não extintos pelo Acordo, os quais são objeto das perícias judiciais que prosseguem – ou seja, nessa perspectiva, as indenizações individuais devidas às pessoas atingidas não foram incorporadas, prosseguindo normalmente pelas vias judiciais.

Uma das premissas do Acordo é a de que a reparação socioeconômica respeitará os modos de vida locais, a autonomia das pessoas atingidas e o fortalecimento dos serviços públicos. Nesse sentido, um dos programas mais relevantes instituídos foi o de “Demandas das Comunidades Atingidas”, constante do Anexo I.1, que prevê que as pessoas atingidas terão participação informada assegurada na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação de projetos e políticas públicas de seu interesse. Também foi assegurada às comunidades atingidas de cada território a participação nos processos de detalhamento, monitoramento e fiscalização destes projetos, com o apoio das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs). O quadro 1 abaixo sintetiza a descrição do Anexo I.1, os principais atores envolvidos em sua execução, bem como suas atribuições, além de detalhar as possibilidades de incidência ou participação social previstas no Acordo Judicial.

Quadro 1: Descrição, atores envolvidos, atribuições e possibilidades de incidência ou participação social previstas para o “Programa de Demandas das Comunidades Atingidas” no Acordo Judicial

Descrição	Atores envolvidos e atribuições	Possibilidades de incidência ou participação social previstas no Acordo Judicial
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 comunidades na definição de projetos de interesse. - Entidade gestora: implementação e gestão fiduciária. - Auditoria Financeira: análise de execução financeira, implantação e entregas previstas.	- 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 (...)” (MINAS GERAIS, 2021, p. 7). - Item 5.1: “[o] detalhamento, monitoramento e fiscalização dos Projetos indicados no 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. (...)” (MINAS GERAIS, 2021, p. 17).

Fonte: Elaboração própria, com base em informações do Acordo Judicial de reparação.

É importante contextualizar que as ATIs são entidades sem fins lucrativos eleitas pelas pessoas atingidas para prestar-lhes apoio e assessoramento técnico e jurídico nas atividades relacionadas à reparação integral dos danos causados pelo rompimento e custeadas pela Vale S.A. por força de decisão judicial. O território atingido foi dividido em 5 regiões, sendo que as entidades escolhidas foram: para as regiões 01 e 02 a Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas); para a região 03 o Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens (Nacab) e para as regiões 04 e 05 o Instituto Guaicuy. A atuação das ATIs é gerenciada pelas Instituições de Justiça, sendo que a coordenação finalística e metodológica de sua atuação é realizada por uma instituição especificamente contratada para este fim (Lataci). Já a Auditoria Financeira é uma entidade a ser contratada, conforme previsão do termo de reparação, para promover a auditoria da execução financeira, além da implantação e das entregas previstas para o Programa de Demandas das Comunidades Atingidas.

Inicialmente, a previsão era a de que a forma de gestão dos recursos do Programa deveria ser apresentada ao juízo pelo Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias a contar da homologação do Acordo, assegurada participação das pessoas atingidas e a estrutura adequada. Contudo, na prática este prazo foi prorrogado, diante dos enormes desafios impostos pela magnitude do Acordo, a necessidade de discussão junto às comunidades atingidas, e a priorização por parte das Instituições de Justiça da implantação de outros programas, como o de Transferência de Renda, que previa o pagamento de um valor mensal, a título de auxílio emergencial individual, diretamente às pessoas atingidas, totalizando investimentos de R\$ 4,4 bilhões.

4. SELEÇÃO DA ENTIDADE GESTORA: PREMISSAS E OBJETO

É importante destacar que o processo de seleção da entidade gestora se insere e se embasa em um longo processo de discussão realizado pelas ATIs junto às comunidades atingidas, para a definição inicial tanto das atribuições quanto das atividades a serem desenvolvidas pela futura contratada. A AEDAS registrou o histórico dessas discussões, incluindo os principais pontos e as principais entregas realizadas pelas ATIs, bem como consolidando as discussões realizadas junto às comunidades atingidas².

Conforme indica a linha do tempo, entre agosto e setembro de 2021, tomando como ponto de referência a atuação e os relatos estruturados pela ATI Aedas (que atende as comunidades das regiões 1 e 2), as ATIs iniciaram as discussões sobre o Anexo I.1 com as comunidades atingidas, a partir da formação de comissões e indicação de Agentes Multiplicadores - um coletivo de lideranças comunitárias dedicadas à construção do Anexo - por meio da realização de visitas domiciliares, seminários, debates e formações on-line e presenciais. Também foram realizados intercâmbios junto às comunidades de outras regiões, com a participação das ATIs Nacab e Instituto Guaicuy.

Este processo culminou na construção de uma cartilha, publicada em janeiro de 2022, intitulada “Construindo a reparação que a gente quer: A Governança Popular no Anexo I.1 do Acordo Global de Reparação”³, em que foram consolidadas as proposições em relação à gestão e a governança dos projetos comunitários e de crédito e microcrédito. Em linhas gerais, propôs-se a criação de um sistema de participação, entendido como um arranjo plural, permanente e independente no âmbito da reparação integral dos danos decorrentes pelo rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, em 25 de janeiro de 2019. Este sistema, segundo as ATIs, possui um caráter de representação das comunidades, com perspectiva de ser uma instância consultiva, informativa e deliberativa, que visa fomentar espaços e mecanismos de participação democrática, informada, efetiva e inclusiva, bem como delinear seus fundamentos, princípios, competências e procedimentos, considerando a diversidade de gênero, étnico-raciais, culturais e sociais.

Entende-se que o principal desafio para toda esta construção foi a elaboração de uma proposta coletiva e consensual entre as cinco regiões atingidas, o que exigiu intensas atividades de interlocução e participação. Contudo, destaca-se a relevância do esforço, uma vez que estas construções subsidiaram a formulação da proposta final aprovada pelas Instituições de Justiça (consubstanciada no Edital publicado). Além disso, a criação desse espaço propositivo tem efeitos que perduram no tempo. Isto ficou evidenciado, em julho de 2022, quando as Instituições de Justiça publicam comunicado, abrindo prazo para que as pessoas atingidas, com apoio das ATIs, enviassem sugestões para elaboração do chamamento público da entidade gestora⁴. A pertinência das sugestões seria avaliada posteriormente pelas IJs, mas o processo permitiu que as ATIs construíssem e consolidassem proposições a serem consideradas.

Portanto, a partir de uma série de etapas prévias e com base nos documentos produzidos pelas ATIs, consolidando as discussões realizadas junto às comunidades atingidas, é que foram definidos as premissas e exigências do Termo de Referência publicado pelas Instituições de Justiça, em 11 de outubro de 2022⁵. Este Termo estabelece as regras para a seleção pública de pessoa jurídica que gerenciará recursos do “Anexo I.1 - Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas do Programa de Reparação

² Tais informações podem ser acessadas em <<https://aedasmg.org/linha-do-tempo-i1/>>.

³ A publicação completa pode ser acessada em <<https://aedasmg.org/wp-content/uploads/2022/06/CadernoPopulardeGovernanca.pdf>>.

⁴ Mais informações sobre o processo podem ser consultadas em <<https://aedasmg.org/anexo-1-1-instituicoes-de-justica-convocam-atingidas-e-atingidos-para-escolha-de-entidade-gestora-dos-recursos/>>.

⁵ O Termo de Referência para contratação de entidade gestora pode ser acessado em <https://www.mpmg.mp.br/data/files/A3/17/29/3B/B68C38106192FE28760849A8/Termo%20de%20Referencia%20-%20Anexo%2001%20_1_.pdf>.

Socioeconômica da bacia do rio Paraopeba” – sendo este o principal documento que será utilizado para trazer elementos de descrição para esta seção do trabalho.

O Termo de Referência prevê que as entidades interessadas devem apresentar uma proposta básica para execução do projeto. Uma vez selecionada, a entidade poderá dispor do valor de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para elaborar, de maneira participativa, no prazo de 90 dias, uma proposta definitiva. A partir desta proposição, que contará com orientações das Instituições de Justiça, serão repassados à gestora, para a efetiva implementação dos projetos, até R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), sendo um terço para o financiamento de projetos de crédito e microcrédito, e dois terços para o financiamento de projetos sociais de base comunitária no prazo de 2 anos. Nesse sentido, trata-se de uma execução em formato de projeto-piloto – ou seja, aplicando apenas uma parcela do recurso de modo a compreender as nuances do processo, bem como eventuais possibilidades de aprimoramento a serem posteriormente incorporadas.

Caso a execução seja satisfatória, entende-se que este valor poderá ser ampliado, até o limite do teto estabelecido no Acordo Judicial de R\$ 3 bilhões, que deve contemplar além da execução dos projetos, a remuneração da gestora e a auditoria externa independente que fiscalizará sua atuação. A eventual prorrogação de prazo e acréscimo de recursos dependerá da análise das Instituições de Justiça, que levarão em conta os critérios de eficiência, sustentabilidade financeira e eficácia social da execução já realizada. Segundo o Termo de Referência publicado, deverão ser observadas as seguintes premissas para o gerenciamento dos recursos do Anexo I.1 “Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas”:

- a) Participação das coletividades atingidas: estabelecimentos de fluxos e processos para deliberações coletivas sobre a definição dos projetos de interesse das coletividades atingidas, com apoio das Assessorias Técnicas Independentes, bem como sobre a concepção, formulação, detalhamento, execução, acompanhamento/monitoramento e avaliação dos planos, programas, projetos e ações relacionados ao Anexo I.1 “Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas”;
- b) Reconhecimento do caráter indenizatório dos recursos quanto aos danos coletivos: os recursos financeiros utilizados para a execução do Anexo I.1 integram a reparação coletiva, cujos titulares dos direitos são todas as coletividades atingidas pelo rompimento das barragens B-I, BIV e B-IVA da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, ocorrido em 25 de janeiro de 2019;
- c) Gestão responsável e transparente dos recursos: dever de todos aqueles que receberem os recursos previstos para o Anexo I.1 de atuarem segundo as leis nacionais, as regras de contabilidade e as normativas específicas estabelecidas para a execução dos recursos, sob pena de responsabilização civil e criminal, também sujeita ao controle social;
- d) Reparação dos danos coletivos: a execução dos recursos deve estar lastreada nos dados, informações e documentos já produzidos ou que vierem a ser produzidos, bem como justificar as suas metas e objetivos com base nos danos coletivos identificados, dos quais decorrerão as linhas de programas, projetos e de crédito/microcrédito.
- e) Promoção da participação em diferentes níveis: a realização dos processos participativos deve ser pensada para contemplar etapas a nível comunitário, a nível regional (Regiões 1 a 5) e a nível de bacia do rio Paraopeba e Lago de Três Marias.

Serão consideradas elegíveis à participação no programa o conjunto de pessoas das localidades que estejam abarcadas por delimitações territoriais previamente estabelecidas pelas Instituições de Justiça e indicadas em um anexo do edital. Em linhas gerais, foram considerados o município de Brumadinho em sua integralidade; as comunidades localizadas a até 1 km das margens do rio Paraopeba e do Lago de Três Marias, sendo consideradas em sua integralidade ainda que estejam apenas

parcialmente dentro desse limite; as comunidades que sofreram desabastecimento de água em função do rompimento; as comunidades que receberam obras emergenciais no período após rompimento; e os Povos e Comunidades Tradicionais, mediante análise e aprovação das Instituições de Justiça. A partir desta delimitação, foi estimado para o programa um público preliminar aproximado de 50 mil pessoas no município de Brumadinho e mais 55 mil pessoas distribuídas nos outros 25 municípios atingidos, totalizando 105 mil pessoas em uma estimativa preliminar. O próprio edital admite que esta delimitação das comunidades elegíveis à participação não é final, sendo possível a inclusão posterior de outras comunidades que não estão abarcadas nos critérios supracitados, mediante fundamentação técnica aprovada pelas Instituições de Justiça.

Cumprir destacar que a gestão dos recursos deste programa deverá observar as regras e premissas do Acordo Judicial, especialmente no que tange à garantia da participação informada na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação dos planos, programas, projetos e ações relacionados ao Anexo I.1. À luz destas premissas, a entidade selecionada deverá, na execução de quaisquer atividades, observar as especificidades que envolvem a população atingida, compreendendo sua posição no território, suas condições socioeconômicas, culturais, étnicas e de vulnerabilidade social, de modo que o processo de reparação não aprofunde injustiças e desigualdades.

Na execução do programa também deverá ser observada a proporção de dois terços para projetos socioeconômicos de demandas da população atingida e um terço do valor investido para o projeto de crédito e microcrédito, uma vez que o Acordo prevê o montante de R\$ 2 bilhões para o primeiro e de R\$ 1 bilhão para o segundo.

Em relação aos projetos de demandas das comunidades atingidas, estabelece o edital que estes poderão ter caráter variado e devem visar à melhoria das condições econômicas, sociais e culturais da comunidade, do município ou da região, como forma de reparação dos danos coletivos causados pelo rompimento. Os projetos deverão ser classificados segundo o porte (pequenos, médios ou grandes), que será definido conforme o montante de recursos necessários, o ciclo de vida e a área de implementação.

No tocante a estes projetos, a entidade gestora deverá definir os processos e empreender as ações necessárias à concepção, escolha, formulação e execução dos projetos, que poderá ser por meio de contratação, aquisição ou transferência de recursos. Além disso, deverá estruturar processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos projetos, de modo a garantir o alcance dos objetivos propostos. Em todas estas etapas deverá ser assegurada a participação direta das comunidades.

Já em relação aos projetos de crédito e microcrédito, estes deverão viabilizar linhas para fornecimento de empréstimo de dinheiro - em condições melhores que as disponíveis no mercado -, sem projeção de ganhos financeiros para a entidade gestora. Como forma de garantir a sustentabilidade desta iniciativa para o público-alvo da iniciativa, caberá à gestora oferecer ações de educação financeira no âmbito das opções de crédito.

Destaca-se que os projetos devem envolver mecanismos que priorizem e assegurem a participação de pessoas que usualmente têm maior dificuldade de acesso a empréstimos no sistema financeiro nacional. Exemplos de mecanismos facilitadores são: o auxílio, por agentes de crédito, na elaboração da proposta para pedido de empréstimo; a criação de diferentes modalidades e a flexibilização das garantias; definição de taxas de juros efetivas subsidiadas ou até negativas; descontos nos valores a serem devolvidos, entre outros. Por fim, é importante destacar que as linhas de crédito e microcrédito deverão considerar as especificidades da região, inclusive os danos causados pelo rompimento e as propostas de reparação que forem apresentadas e deliberadas nas instâncias do sistema de participação.

5. O PAPEL DA ENTIDADE GESTORA

A entidade escolhida será responsável pela gestão financeira de recursos do Anexo I.1 do Acordo Judicial que serão empregados no custeio de projetos na região afetada, devendo garantir que os valores aportados, enquanto não utilizados, deverão ser investidos em aplicações conservadoras e seguras, sendo que estas não poderão causar atrasos ou impedimentos ao adequado fluxo de pagamentos e nem à execução finalística dos recursos. Nesse sentido, caberá à gestora realizar as aquisições, contratações, subcontratações ou parcerias necessárias à adequada execução das atividades de gerenciamento, bem como às atividades de formulação, implementação, monitoramento e prestação de contas previstas, independente da forma de execução.

A execução propriamente dita dos projetos poderá se dar por meio da contratação de consultoria técnica às pessoas atingidas para implementação e prestação de contas de projetos autogeridos. Outra possibilidade é própria entidade gestora se encarregar da aquisição, contratação ou estabelecimento de parcerias necessárias à execução dos projetos, incluindo o desenvolvimento de capacidades e habilidades para a gestão dos contratos firmados.

Do ponto de vista operacional, a entidade gestora deve viabilizar a participação das pessoas atingidas, das organizações da sociedade civil e das instâncias representativas nos espaços participativos a serem estabelecidos, com o apoio das respectivas Assessorias Técnicas Independentes (ATIs). Esta viabilidade pode envolver desde o acesso ao transporte e à alimentação, quanto a definição de etapas e procedimentos a serem realizados e a disponibilização de equipes para atuação em campo. Destaca-se que as equipes de campo deverão ter formação multidisciplinar, realizando visitas domiciliares e se encarregando da gestão e mediação de conflitos em comunidades urbanas, periféricas, rurais, tradicionais e etnicamente diferenciadas.

Para promover a estruturação do sistema de participação, a entidade deverá propor a lógica de governança do Anexo I.1, considerando os atores envolvidos, as responsabilidades e atribuições existentes, bem como as estruturas, instâncias, fluxos e processos participativos e deliberativos que serão necessários para a execução dos projetos. Nesse sentido, será importante promover a constante interlocução junto aos diversos atores envolvidos e a articulação destes.

Para além da coordenação dos diversos atores envolvidos, a gestora deverá assegurar os mecanismos de transparência necessários e suficientes para permitir a fiscalização e controle do uso dos recursos, tanto nas atividades de gerenciamento, quanto na execução dos projetos. Um instrumento para isso é o portal da transparência, que deverá ter linguagem acessível à população e ser atualizado mensalmente. Outra ação convergente que será exigida é a criação de um canal de ouvidoria, para recebimento de sugestões e reclamações, que deverá fornecer número de protocolo por atendimento e resguardar o sigilo dos dados do usuário, inclusive prevendo a possibilidade de denúncias anônimas.

Por fim, destaca-se que toda a atuação da gestora - incluindo as atividades de gerenciamento, os processos participativos e a execução física e financeira dos projetos - será fiscalizada por uma auditoria externa independente, a ser contratada especificamente para este fim. Caberá à entidade gestora fornecer todos os dados e informações necessários para a realização desta auditoria finalística, contábil e financeira.

6. ASPECTOS DA PROPOSTA BÁSICA PARA EXECUÇÃO DO ANEXO I.1.

O Edital de Seleção Pública⁶ foi publicado em 11 de outubro de 2022 e, inicialmente, definiu o prazo para apresentação de propostas até 21 de novembro de 2022. Posteriormente, este prazo foi prorrogado até 15 de dezembro de 2022, tendo em vista as manifestações das pessoas atingidas – apresentadas em reuniões e por escrito – indicando a necessidade de aprimoração da comunicação sobre o referido edital. Portanto, para participar do processo seletivo, as entidades interessadas no prazo definido, deveriam apresentar uma proposta básica contendo a estrutura mínima contida no quadro 2 abaixo.

Quadro 2: Estrutura mínima para a proposta básica de execução do Anexo I.1

Itens	Descrição
a)	Apresentação e escopo geral da proposta.
b)	Indicação do(s) coordenador(es)-geral(is) do projeto e respectivo(s) currículo(s)
c)	Objetivo geral
d)	Objetivos específicos
e)	Estratégias de implementação e metodologia
I)	Modelo de governança
II)	Gestão fiduciária
III)	Proposição, escolha, detalhamento, execução e monitoramento de projetos socioeconômicos - gestão, metodologia participativa e detalhamento da implementação
IV)	Implementação de linhas de crédito e microcrédito - gestão, metodologia participativa e detalhamento da implementação
V)	Controle social
VI)	Comunicação e transparência ativa, passiva e reativa
VII)	Aprimoramento contínuo do modelo implementado
VIII)	Matriz de atores (inclusive eventuais subcontratações - não sendo necessário especificar de antemão a empresa ou entidade a ser subcontratada) e responsabilidades
f)	Indicadores e metas
g)	Estrutura física e de pessoal (recursos necessários)
h)	Cronograma
i)	Riscos e incertezas
j)	Monitoramento e avaliação
k)	Proposta financeira
l)	Informações complementares (opcional).

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Termo de Referência.

A proposta deveria descrever a forma de gestão dos recursos, com destaque para a sustentabilidade financeira do projeto, e indicar as aplicações financeiras a serem feitas com os recursos enquanto não utilizados. Além disso, na proposta deveriam ser indicados a forma de gestão participativa da execução dos recursos e de transparência e controle social por parte das pessoas atingidas. Por fim, a proposta deveria ser capaz de demonstrar que a organização e estrutura definidas pela entidade seriam capazes de atender todas as comunidades elegíveis.

Pela lógica estabelecida no Termo de Referência, a proposta das Instituições de Justiça foi a de disponibilizar a quantia de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) - que será objeto de prestação de contas e posterior auditoria posteriormente - para que a entidade selecionada elabore, de maneira

⁶ A lista completa dos materiais relacionados ao Edital de Seleção Pública – Anexo I.1, incluindo o Termo de Referência, todos os Comunicados emitidos e documentos complementares, pode ser acessada em <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidadania/inclusao-e-mobilizacao-sociais/conflitos-socioambientais.shtml>>.

participativa junto às comunidades atingidas, uma proposta definitiva – conforme já mencionado anteriormente neste trabalho. Esta será submetida às Instituições de Justiça para análise e orientações e, uma vez aprovada, passará a ser implementada.

Para além das interlocuções e momentos de escuta e construção junto às pessoas atingidas, a entidade gestora deverá utilizar para elaboração da proposta definitiva todos os dados, informações e documentos que já foram produzidos desde o rompimento. Já existem diagnósticos extensos produzidos pelas ATIs sobre os danos coletivos identificados, que poderão subsidiar, por exemplo, as definições acerca das linhas de programas e os projetos de crédito/microcrédito.

Além disso, no âmbito da execução de outros anexos do Acordo (I.3 e I.4), que preveem a implantação de projetos de fortalecimento do serviço público nos 26 municípios atingidos, foi realizado um amplo processo de Consulta Popular, que previu a possibilidade de elaboração de propostas de projetos pelas comunidades atingidas⁷. Neste processo, foram apresentados mais de 2 mil projetos pelas comunidades atingidas – e mais de 900 pelas prefeituras de municípios afetados – que se somaram à carteira de projetos já elaborada pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Tendo em vista que o recurso disponível para os Anexos I.3 e I.4, ainda que expressivo (R\$ 4 bilhões) é limitado e que, até o momento, já foram definidos mais de 130 projetos, com potencial de consumir todo este recurso, entende-se que já existem demandas das comunidades suficientemente estruturadas que eventualmente poderão ser incorporadas a este processo do Anexo I.1.

7. A SELEÇÃO DA ENTIDADE GESTORA

O prazo para as inscrições e apresentação dos documentos obrigatórios e da proposta básica ocorreu, originalmente, de 13 de outubro de 2022 a 21 de novembro de 2022, sendo a data final prorrogada, por meio do Comunicado nº 03, de 16 de novembro de 2022, para o dia 15 de dezembro de 2022. Após período de análise das 11 propostas recebidas, as Instituições de Justiça publicaram o Comunicado nº 10, em 1º de março de 2023, divulgando a lista das 9 instituições classificadas e indicando das 2 desclassificadas.

Nos termos do Comunicado nº 10, as Instituições de Justiça destacaram que se pautaram pela transparência, imparcialidade, impessoalidade e julgamento objetivo das propostas básicas e análise dos requisitos, como forma de se obter as melhores condições para as pessoas, famílias e comunidades atingidas e resguardar a lisura na execução do Acordo.

Nos termos do item 1.4 do Edital de Seleção Pública, o processo seletivo foi composto das seguintes fases: a) Inscrições e apresentação dos documentos obrigatórios e da proposta básica; b) Análise dos documentos obrigatórios, de caráter eliminatório; c) Avaliação da proposta básica, dos requisitos institucionais e do menor preço, de caráter eliminatório e classificatório. Do ponto de vista da avaliação da proposta básica foram analisados os critérios sintetizados no quadro 3 abaixo.

Quadro 3: Critérios utilizados para avaliação das propostas básicas apresentadas

Critérios	Especificação
Gestão financeira	Indicação de aplicações financeiras conservadoras e seguras.

⁷ É possível conhecer todos os projetos formulados pelas comunidades atingidas, prefeituras e Governo de Minas Gerais na seção “Conhecendo as propostas” do menu “Consulta Popular” do Portal Pró-Brumadinho, que pode ser acessado em <<https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/consulta-popular-reparacao-brumadinho-saiba-tudo-sobre-o-processo-consultivo>>.

Gestão administrativa	Matriz de atores e responsabilidades, estrutura física e de pessoal suficientes e adequados à especificidade dos territórios, contratos, parcerias e aquisições.
Estruturação de sistema de participação e da governança	Observância ao já desenvolvido pelas comunidades, garantia das condições necessárias para processos e espaços participativos.
Transparência ativa, passiva e reativa	Portal virtual e meios físicos/presenciais de transparência, estritização de mecanismos de controle social, comunicação e acesso à informação.
Garantir interlocução dos atores envolvidos, fluxos de comunicação e melhoria do modelo implementado	Garantia contínua de interlocução entre os atores envolvidos, incluindo a estruturação de fluxos de comunicação e o aprimoramento contínuo dos processos relacionados.
Viabilizar e gerir processos e atividades diversas	Atividades de concepção, escolha, formulação/detalhamento, execução, acompanhamento e monitoramento, fiscalização e avaliação dos projetos, assegurando participação direta.
Concessão de crédito e microcrédito e educação financeira	Condições melhores que as de mercado, requisitos simplificados e adequados às especificidades, acompanhar e fiscalizar a execução dos recursos concedidos.
Consultoria técnica às pessoas atingidas	Auxílio na apresentação, elaboração, monitoramento, avaliação e prestação de contas de projetos.
Mecanismos de garantia do acesso aos recursos por grupos vulnerabilizados	Oferta de diferentes modalidades de linhas de crédito e microcrédito e outros incentivos.
Objetivos, indicadores e metas	Coerência entre indicadores, metas e objetivos.
Cronograma	Celeridade, com tempo para atendimento qualificado e participação.
Riscos e incertezas	Mapeamento e gerenciamento de riscos e incertezas quanto à implementação da proposta.

Fonte: Elaboração própria com base no Comunicado nº 10, de 01 de março de 2023.

No tocante à avaliação dos requisitos institucionais, foi operacionalizada a avaliação da proposta conforme os critérios previstos no item 3.2 do Termo de Referência, sintetizados no quadro 4 abaixo.

Quadro 4: Critérios para avaliação das propostas básicas de operacionalização do Anexo I.1.

Item	Especificação
i.	As pessoas jurídicas candidatas foram pontuadas em conformidade com sua distribuição estatística de acordo com separatrizes de quatro partes, isto é, dentro de quartis.
ii.	As candidatas pontuaram de 1 a 4 em função de sua localização na distribuição por quartis, sendo a localização no 4º quartil equivalente à atribuição de 04 pontos, no 3º à 03 pontos, no 2º à 02 pontos e no 1º à 01 ponto. Será atribuída pontuação equivalente à 00 (zero) àquela que não apresentar comprovação referente ao critério.
iii.	No caso do número de entidades a serem distribuídas nos quartis perfazer um número total não divisível por 04, a distribuição em quartis será feita a partir do acréscimo sucessivo de uma candidata ao 1º quartil, ao 2º quartil e ao 3º quartil, nesta ordem, conforme a quantidade de inscritas supere um número divisível por 4 e em acordo com os valores apresentados por cada uma delas no tocante ao quesito avaliado.
iv.	No caso de empate no mesmo critério, as pessoas jurídicas candidatas ocuparão juntas o mesmo quartil de enquadramento do valor informado e receberão a mesma nota, sem que isso implique no reordenamento de posição das classificadas nos quartis de nota inferior.
v.	A análise final do critério dos melhores requisitos institucionais corresponderá à soma dos pontos alcançados por cada uma das candidatas, dividida pelo número de critérios existentes, considerando sua distribuição por quartil em cada um dos elementos que compõem o critério.
vi.	A nota neste quesito será composta de duas casas decimais, aplicando-se, quando for o caso, as regras de arredondamento previstas na ABNT/NBR 5891/1977. 3. Quanto à análise do menor preço, as propostas também foram analisadas a partir da distribuição em quartis, conforme metodologia exposta no item 2.a. deste Comunicado. 4. Para possibilitar a equiparação de valores entre as diferentes

	categorias analisadas, foi feita uma padronização dos resultados finais obtidos em cada uma delas considerando uma base comum (base = 100).
--	---

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Termo de Referência para seleção de entidade gestora do Anexo I.1.

A partir da pontuação conferida às candidatas habilitadas, foi classificada em primeiro lugar a Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais, cuja proposta foi elaborada com apoio da Associação Nacional dos Atingidos por Barragens - ANAB, Instituto Conexões Sustentáveis – Conexsus e Instituto E-Dinheiro Brasil.

Por meio de petição datada de 1º de março de 2023, a referida instituição foi indicada pelas Instituições de Justiça para atuar como auxiliar do Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte/MG, tendo sido declarada como apta a exercer a gestão de parcela dos recursos do “Anexo I.1 - Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas do Programa de Reparação Socioeconômica da bacia do rio Paraopeba”. Conforme fluxo estabelecido, uma vez homologada a escolha pelo Juízo, a entidade escolhida deverá apresentar sua proposta definitiva, no prazo de 90 dias corridos. Até junho de 2023, a escolha da entidade ainda não havia sido homologada, de modo que este se configura como um primeiro desafio para os próximos passos, uma vez que o tempo da decisão judicial independe da atuação das partes.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou descrever e analisar o escopo e o desenho da iniciativa que está sendo construída para a operacionalização dos projetos de “Demandas das Comunidades Atingidas”, nos termos definidos no Anexo I.1 do Acordo Judicial de reparação. Conforme discutido, até o momento houve avanços consideráveis na construção de propostas de diretrizes para gestão e governança do projeto por parte das pessoas atingidas, com o apoio das ATIs. Destaca-se que, para além da complexidade intrínseca aos processos participativos, neste caso específico, somam-se a elas o contexto de crise socioeconômica decorrente do rompimento e a diversidade de atores envolvidos no processo de reparação. Em outras palavras, a construção participativa das proposições em relação à gestão e a governança dos projetos comunitários e de crédito e microcrédito, demandou a articulação entre comunidades de uma mesma região, bem como a articulação de todas as comunidades das cinco regiões atendidas por três ATIs, tudo isso em um contexto de vulnerabilidade intensificado pelos danos e impactos do rompimento.

Ainda assim, entende-se que tal processo é fundamental para permitir a construção de um modelo que permita a participação das pessoas atingidas em todas as etapas – concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação - de projetos e políticas públicas de seu interesse. Sobretudo porque esta construção inicial cria as bases para as etapas posteriores de participação nos processos de monitoramento e fiscalização destes projetos, garantindo o adequado controle social do processo de reparação, que deve ser realizado com base no melhor interesse das pessoas atingidas.

Em linha com esta premissa, um aspecto positivo da construção realizada é que as pessoas atingidas, com apoio das ATIs, puderam elaborar proposições e diretrizes que efetivamente subsidiaram a construção do processo seletivo realizado pelas Instituições de Justiça. A partir desta seleção já se tem a executora selecionada (Cáritas), que aguarda apenas homologação judicial para início das atividades.

A esse respeito, cumpre destacar que, passados mais de dois anos da assinatura do Acordo Judicial de reparação, ainda que se reconheça os avanços obtidos e a relevância da legitimação advinda da

participação social ao longo de todo o processo, é necessário reconhecer a urgência da efetiva execução destes projetos, que vão gerar resultados diretos para as comunidades que constituem seu público-alvo. Pela lógica estabelecida, o início da implementação ainda dependerá de um processo adicional de detalhamento da proposta, com duração de 90 dias a partir da homologação, sendo fundamental que as Instituições de Justiça resguardecam o cumprimento deste prazo e a qualidade da formulação da proposta definitiva.

Tendo em vista o caráter inovador e a relevância do Projeto de Demandas das Comunidades Atingidas - seja pelo caráter radicalmente participativo, pelo contexto mais geral de reparação de um desastre ou pelo montante de recursos que lhe serão destinados – entende-se que pesquisas futuras poderão contribuir com a análise de seus efeitos e impactos nas comunidades atendidas. Dessa forma, será possível avaliar seus reais limites e potencialidades na transformação da realidade destas comunidades e no enfrentamento dos danos e impactos socioeconômicos causados pelo rompimento. Será importante, ainda, a análise dos efeitos do Projeto de Demandas das Comunidades Atingidas à luz dos resultados dos demais programas e ações socioeconômicos instituídos pelo Acordo Judicial de Reparação, tais como o Programa de Transferência de Renda e os Projetos de Fortalecimento dos Serviços Públicos nos municípios atingidos, buscando-se compreender se em alguma medida estes se reforçam e complementam.

REFERÊNCIAS

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

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.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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.

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.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

Fernando Resende Anelli

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE-ALMG) e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP). Coordenador do Núcleo de Articulação Social do Comitê Pró-Brumadinho (NAS-CPB) - Gabinete Adjunto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Governo de Minas Gerais.

Lista de quadros

Quadro 1: Descrição, atores envolvidos, atribuições e possibilidades de incidência ou participação social previstas para o “Programa de Demandas das Comunidades Atingidas” no Acordo Judicial.....	4
Quadro 2: Estrutura mínima para a proposta básica de execução do Anexo I.1.....	9
Quadro 3: Critérios utilizados para avaliação das propostas básicas apresentadas.....	10
Quadro 4: Critérios para avaliação das propostas básicas de operacionalização do Anexo I.1.....	11

RESUMO

Em contextos de desastres minerários de grande porte, como o ocorrido em Brumadinho - que vitimou 272 pessoas e causou diversos danos socioeconômicos e ambientais, em mais de 26 municípios -, há uma série de impactos profundos nas condições de vida da população atingida. Diversos danos se relacionam à perda das atividades econômicas, mas também, à ruptura do tecido social, ao deslocamento de famílias, à perda de tradições e memória, aos danos ao patrimônio histórico e cultural. Importante destacar que em contextos como estes, as populações historicamente mais vulneráveis são mais diretamente atingidas, aprofundando os problemas já enfrentados. Para enfrentamento destes impactos, uma das frentes do processo de reparação em curso é o projeto de demandas das comunidades atingidas. A iniciativa prevê a participação destas comunidades em todas as etapas dos projetos às elas destinados - concepção, formulação, definição, execução e monitoramento -, com recursos da ordem de R\$ 2 bilhões (US\$ 500 milhões) de investimentos. Tais projetos terão caráter comunitário, resgatando elementos de sociabilidade e atendendo a demandas diretas que foram criadas ou aprofundadas pelo rompimento. Também serão destinados R\$ 1 bilhão (US\$ 250 milhões) para que estas mesmas comunidades acessem linhas de crédito e microcrédito, visando a criação de fontes de renda alternativas num contexto econômico impactado. Assim, o presente trabalho objetiva descrever e analisar o escopo e o desenho da iniciativa que está sendo construída para a operacionalização desses projetos, buscando refletir sobre os avanços já obtidos, os principais entraves enfrentados e os desafios já vislumbrados. Nesse sentido, pretende-se observar tal aspecto da reparação socioeconômica às comunidades diretamente atingidas a partir de aspectos fundamentais de participação social informada, experiências democráticas e coordenação de atores e interesses.

Palavras-chave: Anexo I.1; Acordo Judicial de reparação; Brumadinho; Projetos comunitários; participação social.