

Legibilidade e capacidades estatais: o caso da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais na reparação socioeconômica de Brumadinho/MG

Legibility and state capacities: the case of the Popular Consultation for Traditional Peoples and Communities in the socioeconomic reparation of Brumadinho/MG

Fernando Resende Anelli¹   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

Este trabalho analisa as etapas participativas prévias à implementação da reparação socioeconômica do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho e demais municípios atingidos, enfocando a transição entre a consulta popular para a população em geral e a Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais (CP-PCTs). Desenvolve-se a pesquisa por meio de análise documental, entrevistas semiestruturadas com atores-chave, observação participante e mobilização central dos conceitos de legibilidade, capacidades estatais de tipo cognitivo e institucionalização simbólica. Identifica-se que a primeira experiência é realizada de maneira uniformizante e padronizadora, desconsiderando as dificuldades de acesso à ferramenta digital criada, além das formas de organização social e tomada de decisão, essencialmente coletivas, dos PCTs. Diante disso, as coletividades tradicionais passaram a expor suas insatisfações, por meio de interações socioestatais não apenas de caráter conflitivo, mas também dialógico. Verificou-se que a mobilização desses grupos resultou na institucionalização simbólica de suas categorias e seus direitos, fazendo com que atores institucionais relevantes passassem a “ver como um movimento social”. Disso resultou a criação da CP-PCTs, não prevista inicialmente, que envolveu a adequação de fluxos e etapas com alterações significativas em termos de método, formato e prazos, além de ter sido complementada com etapas adicionais que aprofundaram as possibilidades de incidência das coletividades tradicionais e abriram espaço para que os protocolos de consulta comunitários fossem absorvidos devidamente. Embora seja possível verificar avanços entre as experiências, persistem

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 17/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20850352](https://doi.org/10.5281/zenodo.20850352)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais - DCP/UFMG (2025). Atua na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo de Minas Gerais. Pesquisa nas áreas de teorias democráticas, participação social, deliberação pública, inovações democráticas, movimentos sociais e relação Estado-sociedade.

limitações, como a restrição de um projeto por comunidade, o teto orçamentário por iniciativa e a morosidade na execução das iniciativas.

Palavras-chave: Povos e comunidades tradicionais. Reparação de Brumadinho. Institucionalização simbólica. Legibilidade. Capacidades estatais.

ABSTRACT

This paper analyzes the participatory stages preceding the implementation of socioeconomic reparation projects for the dam collapse caused by Vale S.A. in Brumadinho and other affected municipalities, focusing on the transition between the General Popular Consultation and the Popular Consultation for Traditional Peoples and Communities (PC-TPCs). The research is conducted through document analysis, semi-structured interviews with key stakeholders, participant observation, and the central application of the concepts of legibility, cognitive state capacities, and symbolic institutionalization. The study identifies that the initial experience was carried out in a uniform and standardized manner, disregarding difficulties in accessing the digital tools provided, as well as the essentially collective forms of social organization and decision-making inherent to traditional communities. Consequently, these traditional collectives voiced their dissatisfaction through socio-state interactions characterized by both conflict and dialogue. The findings indicate that the mobilization of these groups resulted in the symbolic institutionalization of their categories and rights, leading relevant institutional actors to "see like a social movement". This shift resulted in the creation of the PC-TPCs, not initially planned, which involved adapting workflows and stages, leading to significant changes in method, format, and deadlines. Furthermore, additional stages were incorporated to deepen the influence of traditional collectives and allow for the proper integration of community consultation protocols. While progress is evident between the two experiences, limitations persist, such as the restriction of one project per community, budgetary ceilings for each initiative, and delays in execution.

Keywords: Traditional peoples and communities. Brumadinho reparation. Symbolic institutionalization. Legibility. State capacities.

1 Introdução

O Estado moderno buscou incorporar ferramentas para tornar a sociedade e o território que governa visíveis, compreensíveis e administráveis. Segundo Scott (1998), essa fase do desenvolvimento estatal teve como projeto central a busca pela "legibilidade" da realidade social, de modo a permitir que funções clássicas como a tributação, o recrutamento militar, o controle social e outras atividades relacionadas se fizessem possíveis em larga escala. Entretanto, para que a realidade social se faça "legível", são adotadas simplificações estatais a partir da construção de "mapas" ou "esquemas", que se constituem a partir da coleta e organização de dados e informações que permitem ao Estado "ver" — pessoas, territórios, recursos, grupos sociais etc. — e, a partir disso, governar (Szwako; Gurza Lavalle, 2019).

Em outras palavras, a legibilidade é alcançada por meio de um estreitamento da visão, a partir do enfoque em aspectos limitados de uma realidade complexa. Essa "visão de túnel"

ou sinóptica, para Scott (1998), permite que dados e informações que traduzem a realidade sejam mais suscetíveis a medições e cálculos cuidadosos — o que garante a atuação do Estado em diversas ações e políticas públicas. Contudo, as simplificações produzidas se dão à custa da imposição de formatos padronizados para a interação dos cidadãos com o Estado, o que pode gerar barreiras e desigualdades de acesso consideráveis (Scott, 1998). Nesse sentido, aqueles que têm conhecimento suficiente para compreender e adotar a linguagem e o formato definidos pelo Estado ou que têm meios e recursos para acessar os formatos definidos conseguem fazê-lo, enquanto aqueles que não os possuem podem ficar excluídos ou impedidos de usufruir de seus direitos.

Expandindo o debate, os procedimentos e as ações que ampliam a legibilidade tendem a propiciar meios para a tomada de decisões pautadas pela *tékhnē* — uma perspectiva técnica e universal organizada analiticamente por meio de passos pequenos, explícitos e orientados pela lógica, sendo passíveis de verificação —, algo que se assemelha à ciência moderna (Scott, 1998). A adoção desse tipo de conhecimento técnico e universal entra em conflito com a *mētis*, termo que descende do grego clássico e denota o conhecimento proveniente da experiência e do saber prático dos cidadãos, adquirido a partir da adaptação a contextos naturais e humanos, que são, por definição, mutáveis, transitórios e localizados — em outras palavras, situações que não se conformam ou se adequam à medição precisa e padronizadora preconizada pela *tékhnē* (Scott, 1998).

Contudo, apesar da aparente contradição entre a *tékhnē* e a *mētis*, Scott (1998) aponta para uma dependência “parasitária” entre essas perspectivas. O autor discute a impossibilidade de que organizações funcionem na base da estrita legalidade, sendo necessárias improvisações e práticas informais para que o trabalho seja devidamente realizado. Exemplo disso são os eventos em que trabalhadores sindicalizados pressionaram os seus empregadores ao se fiarem unicamente em regras, regulamentos e protocolos formais e demonstraram, na prática, a impossibilidade de realizar as entregas esperadas. Em outras palavras, a perspectiva técnica, universalista e padronizadora da *tékhnē* depende das práticas informais, dos conhecimentos empíricos e das redes de relações sintetizados na *mētis* para que as engrenagens das instituições possam realmente funcionar.

Esse entendimento pode ser expandido ao se considerar que, para além da interação entre trabalhadores e instituições, os movimentos sociais (MS) podem ser vetores de pressão e mediação para que o Estado traduza e incorpore a realidade social e o saber prático dos cidadãos e territórios em novas categorias e novos esquemas interpretativos, de modo que passem a orientar a execução de atividades administrativas e políticas públicas de forma convergente aos contextos em que se inserem.

Neste trabalho, advoga-se que os MS são capazes de disputar a produção de capacidades estatais de tipo cognitivo e de incidir nela, a partir de interações

socioestatais que podem resultar na modificação de capacidades e formas de ação das instituições e agentes estatais. Em linha com os desenvolvimentos de Szwako e Gurza Lavalle (2019, p. 412), essa perspectiva pode ser sintetizada no conceito de institucionalização simbólica, que engloba “[...] a institucionalização de categorias, ideias e ideais dos MS (ou seja, suas formas de classificação e ordenação do mundo) em capacidades de ação do Estado *via* políticas públicas”. Assim, entende-se que os MV podem fazer com que o Estado internalize categorias, dimensões e outras perspectivas sobre realidades sociais mais alinhadas à *mētis* e, a partir disso, promova alterações na forma como planeja e executa processos e políticas públicas.

No estudo será discutido o caso de institucionalização simbólica do conceito de “Povos e Comunidades Tradicionais” (PCTs), conforme o entendimento de comunidades atingidas pelo desastre-crime da Vale S.A., em Brumadinho, nas etapas participativas previstas para orientar a reparação socioeconômica dos danos causados. No caso em tela, MS e associações apontaram que as restrições de entrada, as barreiras de acesso e a insuficiência do modelo predominantemente digital do processo consultivo inicialmente realizado configuravam obstáculos intransponíveis para a participação dos PCTs. Diante disso, eles passaram a mobilizar, com o apoio de Assessorias Técnicas Independentes (ATIs)² atuantes no caso, uma série de aspectos formais — como direitos e especificidades previstos na Constituição Federal e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), inclusive na Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) — e informais — como a realidade rural e/ou periférica de comunidades, as barreiras de acesso à internet e à telefonia móvel, dentre outros elementos — para reivindicar que o formato proposto não os contemplava adequadamente.

Esses grupos sociais não se sentiram “vistos” pelo Estado em suas singularidades, em especial por terem tido restrições à efetiva inclusão no processo participativo inicialmente proposto. A partir daí, passaram a apresentar insatisfações e reivindicações, por meio de interações socioestatais diversas, que envolveram não apenas o conflito, mas também o diálogo. Nesse caso específico, entende-se que as autoridades e os agentes públicos envolvidos absorveram e incorporaram os apontamentos apresentados e passaram a “ver como um movimento social”, na perspectiva de Szwako e Gurza Lavalle (2019), o que resultou em uma nova consulta popular, redesenhada em formato específico para os PCTs e aderente às suas perspectivas de direitos e especificidades.

² São entidades eleitas pelas pessoas atingidas e determinadas pelo juízo competente para atuar na garantia da participação informada e no assessoramento técnico e jurídico das comunidades no processo de reparação. O trabalho das ATIs é coordenado pelas Instituições de Justiça (IJs) comprometidas do Acordo Judicial de Reparação (AJR) e sua assistência é prestada de forma gratuita às pessoas dos 26 municípios atingidos, sendo inicialmente custeada pela Vale S.A. por força de decisão judicial e, após a assinatura do Acordo, 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.

Para viabilizar a discussão do caso, na próxima seção, serão apresentados os aspectos metodológicos que nortearam a elaboração desse trabalho. Em seguida, serão apresentados os referenciais teóricos que balizarão as análises a serem realizadas na seção subsequente. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

2 Aspectos metodológicos

Para que os objetivos propostos nesse trabalho sejam alcançados, será realizada uma análise das etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica (anexos I.3 e I.4 do AJR). A escolha desse caso, em linha com o discutido por Szwako e Gurza Lavalle (2019), não tem pretensão de obedecer a critérios de confirmação empírica ou generalização, sendo uma análise com vistas a expandir a variabilidade de situações em que a institucionalização simbólica pode ser verificada.

Para tanto, serão mobilizados os conceitos de legibilidade, capacidades estatais de tipo cognitivo e institucionalização simbólica, que darão base para as análises a serem realizadas. Adicionalmente, realizou-se a análise aprofundada de documentos como o AJR e o portal Pró-Brumadinho, de modo a se compreender os aspectos formais e de transparência do processo de reparação. Também foram realizadas e analisadas seis entrevistas semiestruturadas com atores-chave, que foram selecionadas a partir de uma amostragem intencional — priorizando atores institucionais e sociais com atuação destacada e relevante nos processos em discussão nesse trabalho (Yin, 2011). Para facilitar a identificação da origem dos entrevistados ao longo das discussões realizadas, propõe-se uma codificação personalizada, que pode ser visualizada em conjunto com outras informações relevantes no Quadro 1 abaixo.

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 Povos e Comunidades de Tradição Religiosa de Matriz Africana (PCTRAMA). 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. Atuação 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 (PCTs) da Assessoria Técnica Independente (ATI) da Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas) — regiões 1 e 2. Atuação no processo de reparação por cerca de quatro anos.
ATI2	Set./2024 – virtual; 1h40min.	Historiador, com atuação como coordenador de escritório de campo na ATI do Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens (Nacab) — região 3. Atuação 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 (Seplag-MG). Atuação no processo de reparação por cerca de quatro anos.
DP	Ago./2024 presencial; 2h13min.	–	Defensora pública, com atuação no Núcleo de Proteção aos Vulneráveis em Situação de Crise da Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG). Atuação processo de reparação por cerca de cinco anos.

Fonte: Elaboração própria.

Após a realização de uma contextualização geral sobre o rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho e acontecimentos relacionados, situa-se o objeto de análise nas etapas participativas prévias à execução das ações e medidas de reparação socioeconômica previstas. Por meio da análise de desenho institucional das iniciativas, com foco central em suas principais diferenças e nos acontecimentos que motivaram a transição entre a consulta popular para a população em geral e a CP-PCTs, analisa-se os eventos sob a ótica dos conceitos mobilizados, desaguando em uma reflexão sobre a institucionalização simbólica do conceito de PCTs para a atuação do poder público e os seus principais desdobramentos.

Por fim, é importante ressaltar que o autor é servidor público estadual, atuando na temática da reparação dos danos causados pelo rompimento das barragens da Vale S.A. desde julho de 2020. Assim, a pesquisa em curso consiste em uma observação participante, alinhada aos casos discutidos por Yin, (2011), uma vez que o pesquisador estava previamente inserido no processo estudado — sendo que, em muitos casos, esse é o principal fundamento lógico para se considerar a realização desse tipo de estudo. Para garantir a validade e a confiabilidade da pesquisa, buscou-se garantir que os achados, as análises e as conclusões do trabalho tivessem base comprobatória em fontes complementares, em especial nas entrevistas e nos documentos analisados.

3 Legibilidade e capacidades estatais

As capacidades estatais podem ser conceituadas como “[...] o conjunto de instrumentos e instituições que o Estado dispõe para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los” (Souza, 2015, p. 8). Diante da abrangência do conceito e da necessidade de definição de categorias capazes de garantir a sua operacionalização, diversos autores brasileiros têm destacado dimensões essenciais que o compõem. Uma delas é a capacidade técnico-administrativa, que abrange a análise da formação de uma burocracia profissionalizada, a partir da realização de concursos públicos, e a capacidade para a realização das funções estatais essenciais, como planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Outra é a capacidade fiscal, que diz respeito à habilidade de arrecadar recursos, por meio de impostos, para financiar as suas atividades. Já a capacidade política ou relacional aponta para a competência de interagir e dialogar com os diversos atores sociais, políticos e institucionais, inclusive a sociedade

civil e os movimentos sociais, para processar conflitos, construir consensos e garantir a legitimidade das ações (Souza, 2015; Gomide; Pires, 2014).

Adicionalmente, entende-se que a legibilidade constitui pilar fundamental para o exercício das capacidades estatais, pois, para desenvolver suas atividades administrativas e políticas públicas, o Estado moderno busca tornar visíveis e compreensíveis as realidades e complexidades sociais (Scott, 1998). Contudo, como preliminarmente abordado nesse trabalho, há uma contradição entre a simplificação e a padronização estatal — consideradas necessárias para a execução de atividades em larga escala — e a realidade caótica e complexa do contexto social. Isso porque essa lógica de simplificação e racionalização excessiva, em áreas como o planejamento urbano e rural, a administração fundiária e a agricultura, leva, em muitos casos, a resultados inadequados (Scott, 1998).

A despeito disso, os Estados modernos têm buscado ampliar a legibilidade das realidades sociais para o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de suas ações. Um dos principais exemplos disso, no cenário nacional, é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que reúne os dados de potenciais beneficiários das diversas iniciativas de enfrentamento à pobreza e garantia de acesso a direitos fundamentais, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), dentre outras. Destaca-se, no entanto, que a existência de bases de dados e informações não garante a execução perene e estável de políticas sociais, sendo que a modificação na correlação de capacidades estatais produzidas, vinculadas especialmente à visão de Estado e ao programa de governo eleito, podem alterar o nível de abrangência ou a qualidade das ações governamentais (Direito; Koga; Licio, 2023).

A ênfase ou a mobilização de determinadas capacidades estatais — vinculadas à estrutura de pessoal existente ou à mobilização de instituições e instrumentos — podem gerar resultados efetivos variados. Ao analisar oito políticas públicas federais, Pires e Gomide (2016) demonstram que o sucesso na implementação delas não é uniforme, variando em razão dos arranjos institucionais utilizados e das capacidades estatais produzidas. Para os autores, quando as capacidades técnico-administrativas estão presentes, ou seja, quando há burocracias governamentais profissionalizadas, funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e existência de procedimentos de monitoramento de implementação, há uma tendência de haver alta entrega de produtos e resultados. Já quando as capacidades político-relacionais são identificadas — havendo interações institucionalizadas entre atores da burocracia e agentes políticos, mecanismos de participação social em funcionamento e fiscalização de agências de controle —, há tendência de haver alto nível de inovação, além de maior adequação às realidades sociais e ampliação da legitimidade das intervenções.

A perspectiva da institucionalização simbólica, contudo, vai além. Toma-se como pressuposto teórico fundamental para uma perspectiva não apenas interacionista, mas

também genética, compreendendo o caráter mutuamente constitutivo entre formas estatais de classificação e formas movimentalistas de classificação e entendendo que tanto o Estado e as suas instituições quanto os movimentos sociais e a sociedade civil produzem categorias e, a partir delas, a forma como enxergam os problemas sociais sobre os quais procuram incidir. A institucionalização simbólica ocorre, em síntese, quando atores estatais passam a utilizar categorias simbólicas matizadas por atores sociais para a construção ou a modificação de processos e políticas públicas (Szwako; Gurza Lavalle, 2019). Nos termos de Scott (1998),

[...] a oposição entre *episteme* ou *tékhnē* e *mētis* separa os corpos de conhecimento e as categorias classificatórias que alimentam os “esquemas” empregados pelo Estado, de um lado, das categorias e dos saberes práticos que conferem sentido ao mundo social e a seus atores, de outro. Destarte, quando — mediante diferentes mecanismos e processos históricos de interação entre agentes e instituições estatais, e atores civis — as categorias destes últimos passam a ser utilizadas por burocratas, partidos e políticos na concepção e na execução de políticas públicas, produzem efeitos no desenho e na implementação das políticas de interesse dos atores sociais. A institucionalização altera, nesse caso, as capacidades estatais na dimensão cognitiva teorizada por Scott (1998). Em outras palavras, por meio de interações com atores não estatais, essas categorias simbólicas se tornam parte central das formas pelas quais o mundo é cognitivamente apreendido por agentes políticos, podendo deslocar outras categorias (Szwako; Gurza Lavalle, 2019, p. 417-418).

Depreende-se disso a perspectiva de alargamento das possibilidades de institucionalização das demandas e dos interesses de atores sociais, por meio da produção de capacidades estatais de tipo cognitivo. Nesse sentido, entende-se que tais capacidades podem ser fruto não apenas de processos endógenos ao Estado, mas também da interação com os movimentos sociais e a sociedade civil.

4 O caso da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais

Nesse trabalho será discutido o caso da CP-PCTs, cujo contexto e trajetória — desde sua idealização até sua execução — serão apresentados a seguir.

4.1 Contexto prévio: o rompimento e o Acordo Judicial de Reparação

Em 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento das barragens da mineradora Vale S.A., em Brumadinho. Com o extravasamento de cerca de 10,5 milhões de m³ de rejeitos, uma onda de lama atingiu um refeitório da empresa e áreas adjacentes, matando 272 pessoas, entre elas dois nascituros (Passos; Quierati, 2023). Para além das vidas perdidas,

também foram causados danos socioeconômicos e ambientais profundos e multifacetados, com impactos em diversas esferas da vida, como na renda, no trabalho, na saúde — especialmente a mental — e na impossibilidade do uso do rio para diversas finalidades, para além das perdas de fauna e flora (Melo; Medeiros; Teixeira, 2022; Polignano; Lemos, 2020).

Também foram identificados danos a grupos sociais específicos, como os PCTs. Para além daqueles sofridos pela população em geral, eles tiveram impactos diretos em seus modos de vida pela relação intrínseca que possuem com o território e, principalmente, com os cursos d'água contaminados por rejeitos. Isso porque a sua relação com os rios não se restringe ao lazer e à renda, atingindo a espiritualidade, a fé e o sagrado (Silva, 2022; Souza Filho *et al.*, 2022; Florit, 2019), sendo necessário que sejam atendidos no âmbito do processo de reparação com observância a seus direitos e especificidades.

Logo após o rompimento, além da atuação do Poder Público na operação de busca, salvamento e identificação de sobreviventes e vítimas fatais, foram impostas medidas ambientais emergenciais à empresa e foi iniciado o levantamento inicial dos principais danos causados. Foram ajuizadas diversas ações judiciais, sendo identificadas por Vitorelli (2024) três frentes centrais: trabalhista, conduzida pelo Ministério Público do Trabalho em face dos familiares das vítimas fatais; individual, para indenização por perdas materiais significativas; e a relativa à reparação de danos difusos e coletivos.

Essa última frente, que se desdobrou de Ações Cíveis Públicas (ACPs) protocoladas pela Advocacia-Geral do Estado (AGE) e pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), logo após o rompimento, resultou no AJR. Após meses de negociações, mediadas pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), o instrumento foi firmado pelos comprometentes Governo de Minas Gerais, Ministério Público Federal (MPF), MPMG e DPMG e a compromissária Vale S.A. em fevereiro de 2021, no valor de R\$ 37,6 bilhões, prevendo medidas para remediar os impactos socioeconômicos e ambientais causados pelo rompimento, a partir de diferentes programas e projetos.

Aqui o enfoque analítico será nas etapas participativas prévias à execução dos projetos de reparação socioeconômica que compõem os anexos I.3 e I.4 do AJR — que resultaram na consulta popular para a população em geral e na CP-PCTs.

Quadro 2: Síntese dos anexos I.3 e I.4 e previsões participativas

Anexo	Conteúdo	Possibilidades de incidência ou participação social no Acordo Judicial de Reparação
I.3 e I.4 - Projetos de reparação socioeconômica da Bacia do Paraopeba	Total de 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. Obrigação de fazer (detalhar e executar) da Vale.	. Item 3.4: "[as] pessoas atingidas atuarão na priorização e acompanhamento de projetos [...]". . Item 5.3.1: "[os] 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 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".

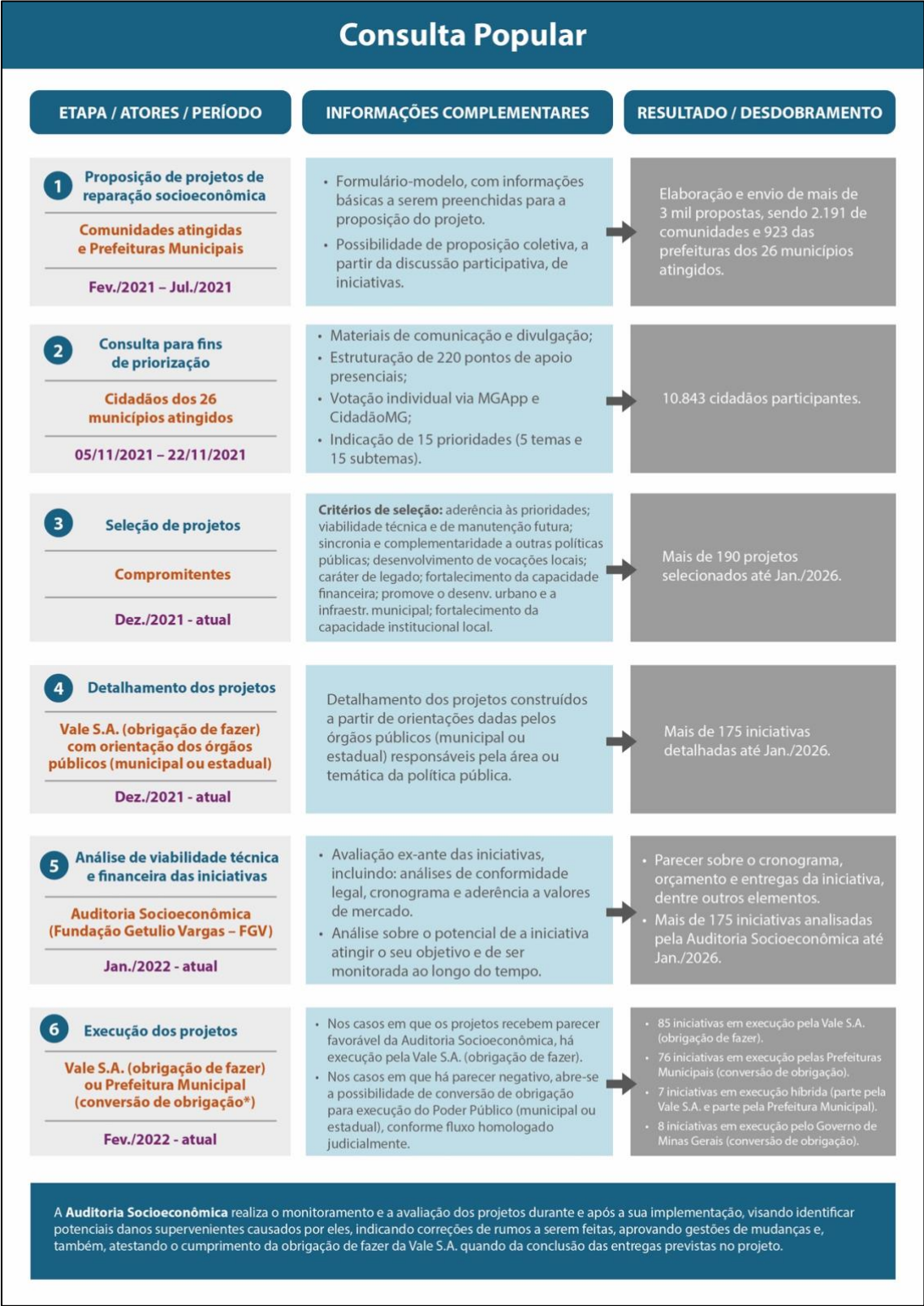
Fonte: Anelli (2025, p. 88-89).

O Quadro 2 acima apresenta uma breve síntese do conteúdo desses anexos e as possibilidades de incidência ou participação social nessa parcela do AJR. As duas etapas participativas prévias à seleção, ao detalhamento e à execução dos projetos de reparação socioeconômica serão apresentadas em detalhes nas próximas seções. Destaca-se que, para além dessas previsões gerais, o AJR não indicou, de maneira explícita, o desenho institucional e a metodologia para a realização das referidas etapas, abrindo espaço para a formulação do processo em momento posterior pelas instituições comprometidas.

4.2 A consulta popular para a população em geral

A Figura 1 abaixo apresenta uma síntese do desenho institucional da consulta popular geral, detalhando as etapas participativas previstas e as fases seguintes à sua realização e sintetizando os atores envolvidos, os períodos de cada etapa e as informações complementares, bem como os seus resultados e desdobramentos. Nesse trabalho, enfoca-se essencialmente ações participativas das etapas 1 — proposição de projetos de reparação socioeconômica — e 2 — consulta para fins de priorização. Apesar de relevantes, as etapas seguintes não serão objeto de análise por se relacionarem ao detalhamento e à execução propriamente dita dos projetos, que preveem somente o monitoramento e o controle social por parte da população atingida, em uma lógica de transparência passiva do andamento das iniciativas.

Figura 1: Síntese do desenho – consulta popular para a população em geral



Fonte: Dados básicos: Anelli (2025); Portal Pró-Brumadinho (2024). Elaboração própria.

A primeira etapa participativa foi iniciada logo após a assinatura do AJR. Com prazo de 90 dias, posteriormente prorrogados por mais 30, a população e as prefeituras dos 26 municípios atingidos puderam formular e submeter propostas de projetos de reparação socioeconômica. Para tanto, foi disponibilizada pelas instituições comprometidas, no portal Pró-Brumadinho, uma planilha-modelo em Excel com informações básicas a serem preenchidas para cada iniciativa — como nome, escopo, objetivos, público-alvo, proponentes, custo estimado, dentre outras. Tendo em vista os diferentes níveis de conhecimento técnico dos proponentes, não era obrigatório o preenchimento de todos os campos disponíveis.

No caso da população atingida, os projetos poderiam ser elaborados individualmente ou a partir de entidades representativas. A Entrevistada ATI1 relata que a sua entidade atuou no âmbito das regiões 1 e 2, a partir da estruturação de grupos de trabalho por eixo temático, sendo os temas derivados de uma matriz de danos emergencial que havia sido construída anteriormente em diálogo com as comunidades atingidas. A composição desses agrupamentos se dava por livre entrada, mediante a manifestação de interesse dos membros das comissões de atingidos em cada um dos temas elencados. A partir de projetos básicos elaborados pelos técnicos da ATI, as pessoas atingidas discutiam, alteravam, propunham e aprimoravam as iniciativas até se chegar à lista final em cada um dos eixos temáticos.

Esse mesmo processo foi realizado junto aos PCTs, a partir de uma matriz de danos emergencial específica. Contudo, conforme relatos da Entrevistada ATI1, foi constatada uma sobrecarga das lideranças comunitárias de PCTs — que buscavam incidir tanto nos eixos temáticos gerais quanto nos de PCTs —, por considerarem que haviam sofrido tanto danos gerais quanto específicos. Já o Entrevistado PCT2 aponta que a participação social dos PCTs no processo foi dificultada por diversos fatores, como a pandemia, que impossibilitou a ida a campo da ATI em seus períodos mais restritivos; além da dificuldade de acesso à internet e ao sinal de telefonia móvel nas comunidades que se situam em áreas rurais ou de maior vulnerabilidade social, sendo esse o caso da maioria dos PCTs. Em sua experiência, foi necessário se deslocar recorrentemente da área rural para a sede do município a fim de que pudesse estar presente nas agendas, ainda que virtuais.

Apesar das dificuldades enfrentadas, a etapa de formulação de propostas de projetos foi concluída com a submissão de 3 mil iniciativas no total, sendo cerca de 2,2 mil provenientes das comunidades e 923 das prefeituras dos 26 municípios atingidos. A lista final consolidada foi disponibilizada no portal Pró-Brumadinho.

Em seguida, foi realizada a etapa participativa de consulta para fins de priorização junto à população dos 26 municípios atingidos. Inicialmente prevista para ocorrer entre 5 e 12 de novembro de 2021, foi posteriormente prorrogada até o dia 22 de novembro, mediante constatação de problemas técnicos e solicitação de pessoas atingidas e prefeituras. O

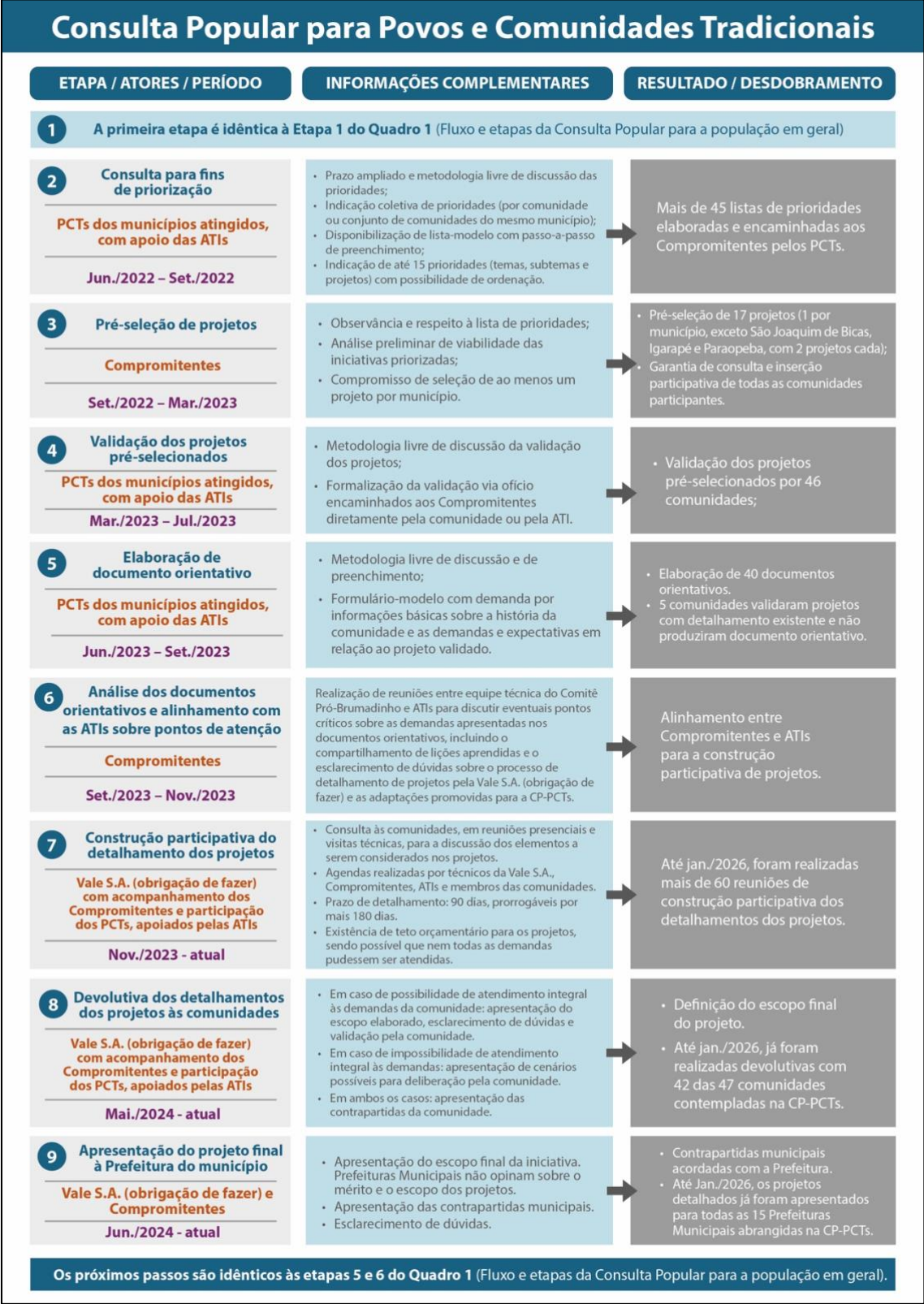
processo de priorização das iniciativas se deu em formato digital, por meio de uma ferramenta específica disponibilizada no MG App e no portal Cidadão MG respectivamente, aplicativo e plataforma de serviços do governo estadual. Adotou-se a lógica de um voto por cidadão, que deveria ser eleitor de um dos 26 municípios atingidos ou beneficiário do Programa de Transferência de Renda (Anexo I.2 do AJR). O participante poderia selecionar cinco temas gerais e três subtemas específicos em cada um deles, totalizando quinze prioridades. Para a validação do acesso, utilizou-se a conta “gov.br” — uma conta digital autenticada de serviços do Governo Federal, de caráter pessoal e intransferível.

Apesar do foco no formato digital, principalmente em razão da pandemia de covid-19, foram estruturadas uma série de medidas complementares, visando mitigar as eventuais dificuldades de participação e acesso à ferramenta. No âmbito comunicacional, foram elaborados materiais de divulgação e orientação variados, incluindo até mesmo a utilização de carros de som. Também foram implantados, a partir de parcerias entre as instituições comprometidas e as ATIs e prefeituras, cerca de 220 pontos de apoio em áreas urbanas e rurais, com técnicos capacitados para esclarecer dúvidas, orientar os cidadãos e disponibilizar os materiais de orientação, além de infraestrutura com *tablets* e computadores para uso dos civis (Anelli; Bernardo, 2022). Adicionalmente, foram disponibilizados pelo governo estadual cerca de 60 *modems* para uso em áreas rurais e foram liberados recursos extras para as ATIs adquirirem equipamentos, como antenas de *internet*. Também foi estruturado um plantão de servidores para viabilizar a recuperação mais célere do acesso às contas “gov.br” nos casos em que cidadãos não conseguissem recuperar a senha pelos métodos simplificados disponíveis no sistema. O processo foi concluído com a participação de 10.843 cidadãos — mais detalhes acerca do seu processo de execução serão discutidos nas seções seguintes desse trabalho.

4.3 A Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais

Meses após a realização da consulta popular para a população em geral, deu-se início à CP-PCTs, em junho de 2022. Mantendo-se a lista referencial de projetos que já havia sido construída anteriormente durante o período para a formulação de propostas para a reparação socioeconômica, a experiência elaborada focou na etapa posterior de consulta para fins de priorização, com alterações e expansões significativas. Como desdobramento desse processo participativo, que contemplou 47 comunidades distribuídas em 15 municípios atingidos, 29 projetos já foram detalhados e estão em execução até jan./2026. Deles, 23 estão sendo executados pela Vale S.A. (obrigação de fazer) e 6 pelas prefeituras municipais (por meio de conversão de obrigação de fazer em pagar).

Figura 2: Síntese do desenho institucional da Consulta Popular para Povos e Comunidades Tradicionais



Fonte: Dados básicos: Anelli (2025); Portal Pró-Brumadinho (2024). Elaboração própria.

Na Figura 2 acima, é apresentada uma síntese de etapas, atores envolvidos, períodos de execução e informações complementares, além de breves resultados e desdobramentos da CP-PCTs. É possível identificar alterações importantes em relação à experiência anterior, com modificações, adequações e adição de etapas que notadamente aprofundaram e democratizaram as possibilidades de participação e incidência popular. Cumpre verificar em que medida essas mudanças se adequaram à realidade social dos PCTs, aos seus modos de vida e à sua organização social.

Em relação à etapa de consulta para fins de priorização, houve mudanças: a) no formato, que passa a ser desvinculado da ferramenta digital anteriormente utilizada, abrindo espaço para reuniões presenciais, personalizáveis à realidade de cada uma das comunidades elegíveis e aos seus protocolos de consulta e modos de organização; b) no prazo, que é ampliado de 17 para 90 dias para o processo de priorização; e c) no método, que passa a ser de priorização coletiva — alinhado aos modos de vida e à organização das coletividades tradicionais — e com a ampliação de escolha para o nível de projeto (anteriormente apenas temas e subtemas), sendo ainda possível indicar a ordem expressa das prioridades.

Diversas etapas subsequentes foram adicionadas, ampliando os pontos de contato, validação, construção conjunta e incidência direta na construção das iniciativas. As propostas pré-selecionadas pelos compromitentes, a partir das prioridades indicadas junto às comunidades, passaram a ser por elas validadas. Após a escolha definitiva do projeto a ser realizado, as comunidades puderam construir um documento orientativo com informações essenciais sobre as demandas relativas ao seu conteúdo. Ele também serviu para alinhar expectativas e para fazer uma análise preliminar de viabilidade, considerando os limites orçamentários existentes. Ainda, instituiu-se o detalhamento participativo dos projetos, a partir de uma série de reuniões presenciais com cada uma das comunidades — em datas, horários e formatos indicados por elas — de acordo com os seus protocolos de consulta e definições coletivas.

É importante destacar que o detalhamento dos projetos selecionados no âmbito da CP-PCTs permite uma incidência profunda no escopo das iniciativas, atendendo às demandas comunitárias apresentadas de maneira direta e personalizada — desde que alinhadas ao objeto da iniciativa selecionada e condicionadas à análise de viabilidade técnica e financeira. Por fim, cumpre destacar a previsão do monitoramento frequente das comunidades durante a execução dos projetos, com a realização de reuniões periódicas para atualizações sobre o seu andamento, bem como o envio mensal dos cronogramas atualizados. Em todos os passos, os PCTs podem contar com o apoio técnico, jurídico e de mobilização social das ATIs que os assessoram e que, nesse contexto, atuam como mediadoras institucionais em grande medida — ainda que seja

facultado às comunidades realizar contatos diretamente com a Vale S.A., responsável pela “obrigação de fazer” e com representantes das instituições comprometidas.

4.4 Reflexões: o salto entre as consultas populares

A CP-PCTs não estava inicialmente nos planos das instituições comprometidas. A sua criação decorre, essencialmente, da mobilização de movimentos sociais, organizados a partir de associações comunitárias e comissões de atingidos dos PCTs, que se organizaram para expor as principais dificuldades e barreiras de acesso à consulta popular para a população em geral.

Apesar dos esforços administrativos para mitigar as dificuldades de participação, há uma série de evidências que demonstram que a lógica padronizadora adotada — ferramenta de priorização disponível apenas em plataforma digital com acesso restrito por meio da conta “gov.br” — criou dificuldades significativas e, em alguns casos, intransponíveis. Para além da dificuldade de uso de ferramentas digitais, havia dificuldades estruturais, relacionadas à ausência de *internet* ou sinal de telefonia móvel em uma série de localidades, especialmente em áreas rurais e territórios de PCTs. Como aponta o Entrevistado AT12, em muitos casos, essa questão impedia tanto o acesso à ferramenta — impelindo as pessoas de se deslocarem para participar — quanto a recuperação do acesso à conta “gov.br”, que exigia a validação por *short message service* (SMS) e *e-mail*.

Um caso emblemático, que demonstra as persistentes dificuldades de participação, é o da comunidade quilombola de Ribeirão, em Brumadinho/MG — relatado pela Entrevistada DP. Mesmo com um ponto de apoio específico na comunidade, a inexistência de sinal de telefonia móvel e de *internet* no território inviabilizaram a sua participação. A situação foi relatada por meio de carta de repúdio, que motivou as instituições comprometidas a visitarem o local. Ao constatarem a inviabilidade de participação, tais instituições determinaram a realização de um processo específico — realizado durante um dia — e extensivo aos demais interessados das comunidades quilombolas do entorno (Marinhos, Rodrigues e Sapé). Uma representante da DPMG conduziu o processo: foram disponibilizadas cédulas de priorização impressas, posteriormente depositadas em urna lacrada e contabilizadas junto aos votos realizados por meio digital.

Outro caso relevante foi apontado pelo Entrevistado PCT1 — uma liderança comunitária do PCTRAMA — e pela Entrevistada AT11, que argumentam que muitas lideranças comunitárias e membros das casas foram excluídos do processo, que não considerou os modos de vida e a lógica de organização comunitária existentes. Isso porque muitos pais e filhos de santo residem em outros municípios e se deslocam recorrentemente para participar das atividades e dos eventos de suas comunidades, não sendo

necessariamente eleitores dos municípios em que as comunidades estão sediadas. Ainda, não eram contemplados pelo outro critério de elegibilidade, a inclusão no Programa de Transferência de Renda, pois estavam lutando por reconhecimento e inclusão. Portanto, apesar de afetados em sua fé e seu sagrado pelo rompimento, muitos deles ficaram de fora do processo consultivo que orientaria parcela significativa do processo de reparação.

Diante do exposto, verifica-se que o desenho do processo consultivo adotou uma perspectiva uniformizante dos indivíduos e das comunidades, ao adotar prazos, etapas e formato idênticos para todos os cidadãos, inclusive para as coletividades tradicionais. Em linha com as definições de Scott (1998), conclui-se que o poder público se pautou pela *tékhnē* para a formulação do processo, ao adotar uma ferramenta digital que garantiu a segurança do processo e a otimização da coleta e análise de dados e informações das prioridades comunitárias. Foi adotado um formato padronizado para a interação Estado-sociedade, o qual, apesar da preocupação em estruturar medidas complementares para reduzir as desigualdades de acesso, não foi capaz de garantir a participação de todos os interessados — com especial prejuízo às comunidades localizadas em áreas rurais e aos PCTs.

Em outras palavras, as realidades sociais e os modos de organização comunitários, que se alinham à *mētis*, não foram devidamente considerados. Mesmo com a tentativa de solução ou mitigação de dificuldades relatadas ao longo do processo, por meio da improvisação — a exemplo do caso da adoção de cédulas impressas na comunidade quilombola de Ribeirão —, não foi possível solucionar, de maneira definitiva, as incompatibilidades entre a metodologia adotada e as realidades locais. Isso impôs um acesso precário e inadequado ao processo para parcelas sociais que enfrentam maiores dificuldades de acesso à internet e ao sinal de telefonia móvel — o que também impactou a etapa anterior de formulação de propostas de projetos, como abordado anteriormente.

Outro ponto relevante diz respeito à lógica de participação individualizada adotada. Esse formato desconsidera a perspectiva coletiva de reflexão, discussão e deliberação usualmente utilizada pelos PCTs em seus processos de tomada de decisão — algo que é expresso como central em todos os protocolos de consulta das coletividades tradicionais atingidas pelo desastre-crime analisado³. Apesar de facultar a participação aos PCTs, a ferramenta e a metodologia propostas não garantiram a adequada observância às premissas da CLPI e não previram meios para absorver e atender aos

³ 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, destacando-se os documentos das seguintes comunidades quilombolas de Brumadinho: Comunidade Quilombola da Pontinha; Povos e Comunidades de Tradição Religiosa Ancestral de Matriz Africana; Povo Kaxixó e comunidade indígena Aldeia Katurãma. 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/>.

protocolos de consulta comunitários existentes. Em síntese, perde-se em diversidade de modos de organização comunitária e formas de discussão, deliberação e tomada de decisão.

As insatisfações com o processo, que podem ser sintetizadas na perspectiva uniformizante e padronizadora da metodologia proposta, nas dificuldades e barreiras de acesso à utilização da ferramenta criada e na lógica de participação individualizada, passaram a ser vocalizadas por associações comunitárias, comissões de atingidos e movimentos sociais compostos por membros de coletividades tradicionais⁴.

Como meios de formalização dessas insatisfações, foram encaminhados ofícios, manifestos e notas de repúdio às instituições comprometentes — elaborados diretamente ou mediante o apoio técnico e jurídico das ATIs. Adicionalmente, também foram acionados os canais de contato direto com os representantes do poder público envolvidos no processo de reparação, tendo em vista as relações previamente constituídas entre atores institucionais e sociais, o que se deu por contatos diretos por mensagens, telefonemas, *e-mails*, reuniões, eventos e encontros institucionais. Esses momentos de interação foram inclusive intensificados durante o período de realização do primeiro processo consultivo, com a visita de técnicos do Comitê Pró-Brumadinho (órgão do Governo de Minas Gerais) aos pontos de apoio dos 26 municípios atingidos, o que permitiu visualizar na prática as dificuldades e os desafios de acesso. Os problemas vivenciados para a participação no processo consultivo e as incompatibilidades entre o processo consultivo e os modos de vida e organização social das coletividades tradicionais foram relatados em documentos e diálogos. Também foram evocados os direitos dos PCTs previstos em convenções internacionais e legislações brasileiras, com especial destaque à Convenção nº 169 da OIT, do direito à CLPI e às especificidades das coletividades tradicionais. Contudo, destaca-se que não houve a apresentação de pleito para a realização de um novo processo consultivo exclusivo aos PCTs.

Segundo a Entrevistada DP, em um primeiro momento, as instituições comprometentes promoveram uma série de reflexões sobre como endereçar as reclamações apresentadas. Aventou-se a possibilidade de adequar os escopos dos projetos selecionados para contemplar as coletividades tradicionais, o que foi posteriormente constatado como inviável pelo caráter geral e universalista da maioria das iniciativas. A Entrevistada GOV menciona que, pela “letra fria” do AJR, chegou-se inclusive a se vislumbrar a possibilidade de que se seguisse sem um endereçamento efetivo da questão, visto que o rito obrigatório para início do detalhamento e execução dos projetos já havia sido cumprido. Entretanto, a Entrevistada aponta que o envolvimento e a sensibilização de atores institucionais do Comitê Pró-Brumadinho fez com que fosse

⁴ A exemplo da associação da comunidade quilombola de Ribeirão e do Coletivo PCTRAMA, que congrega mais de 45 coletividades tradicionais, muitas delas localizadas nos municípios atingidos.

formulada uma proposta alternativa para buscar atender adequadamente aos direitos e às especificidades dos PCTs, com observância aos seus modos de vida e organização social.

Ainda pelo relato da Entrevistada GOV, apesar de a equipe do Comitê contar com servidores com experiência na área de articulação e participação social, não havia um conhecimento acumulado ou experiências prévias significativas no tema de direitos e especificidades dos PCTs. Isso é um indício de que as reivindicações e as interações com as coletividades tradicionais foram essenciais para que os atores institucionais buscassem compreender o assunto de maneira mais profunda e, a partir disso, desenvolver uma proposta de adequação do processo consultivo. Dessa atuação de servidores públicos envolvidos, surgiu a CP-PCTs como uma inovação importante, sendo inicialmente submetida às instituições comprometentes para aprovação e, posteriormente, apresentada às ATIs para ciência e comunicação às coletividades tradicionais, a fim de que essas apresentassem dúvidas, considerações e contribuições.

A Entrevistada ATI1 aponta que os profissionais da entidade e as lideranças comunitárias de PCTs por eles acompanhados receberam com grande surpresa a notícia de realização de novo processo consultivo específico para as coletividades tradicionais. Tal fato é corroborado pelo Entrevistado PCT1, que indica a convergência da proposta com anseios e preocupações das comunidades, bem como o seu caráter democratizante e de aprimoramento na observância de direitos e especificidades, modos de vida e realidades sociais dos PCTs, tanto em relação ao processo consultivo anterior quanto às outras frentes do processo de reparação:

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.

[...]

“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 (Entrevistada ATI1, grifo nosso).

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. [...] 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 ATI1, grifo nosso).

As percepções sobre a adequação da CP-PCTs aos direitos e às especificidades das coletividades tradicionais não ficaram restritos ao desenho institucional da experiência, havendo também análises positivas sobre o seu andamento. A Entrevistada ATI1 relata que a organização social, os modos de vida e, principalmente, os calendários tradicionais foram observados ao longo do processo, de maneira personalizada e aderente às disponibilidades e características de cada comunidade. Mesmo com preocupações relativas à condução do processo de detalhamento pela Vale S.A., por se tratar de “obrigação de fazer” da empresa causadora dos danos, os entrevistados PCT1, ATI1 e ATI2 apontam que o acompanhamento próximo das ATIs e dos representantes das instituições comprometidas, bem como a atuação respeitosa de técnicos da mineradora, garantiram um ambiente de diálogo aberto e produtivo.

Diante do exposto, observa-se que o salto entre a consulta popular para a população em geral e a CP-PCTs foi bastante significativo. Em um primeiro momento, verifica-se uma perspectiva padronizadora e uniformizante de consulta à população atingida, notadamente pelas dificuldades e barreiras de acesso à ferramenta digital e pela descon sideração de formas de organização social próprias — que não eram viabilizadoras da participação comunitária na experiência. Associa-se essa lógica à “visão de túnel” e a uma formulação de desenho institucional pautada pela *tékhnē*, nos termos discutidos por Scott (1998).

Contudo, também foi possível identificar a abertura de uma série de pontos de contato, que viabilizaram a apresentação de reivindicações e informações pertinentes. Isso contribuiu para sensibilizar e conscientizar atores sociais acerca dos descompassos entre o processo consultivo realizado e os direitos, as especificidades e os modos de vida e organização social dos PCTs. Nessa perspectiva, entende-se que foram enfatizados aspectos, categorias e ideais sobre como os movimentos sociais, as associações comunitárias e os coletivos de atingidos desse grupo social enxergam os direitos das coletividades tradicionais e como eles (não) foram devidamente observados e garantidos no desenho e na execução da experiência.

A posterior criação da CP-PCTs e o seu reconhecimento por atores sociais e institucionais envolvidos, enquanto uma experiência capaz de atender às reivindicações e aos anseios das coletividades tradicionais, permite análises interessantes. Primeiramente, verifica-se que há indícios relevantes de que as categorias vocalizadas pelas coletividades tradicionais foram compreendidas, absorvidas e passaram a ser mobilizadas por atores institucionais responsáveis pela formulação do processo consultivo. Isso ocorre tanto pela incompatibilidade do desenho da experiência anterior com as especificidades dos PCTs quanto pela afirmação de que os atores institucionais envolvidos em sua formulação, apesar de terem experiências relevantes com articulação e participação social, de fato não possuíam experiências ou conhecimentos acumulados com a temática de PCTs até aquele momento — o que indica que obtiveram acesso a informações sobre a temática durante esse período de interação com os atores sociais. Além disso, são visíveis as modificações ao processo consultivo anterior em seu desenho e sua implementação, de maneira aderente às reivindicações e perspectivas trazidas pelos PCTs em suas interações com as instituições comprometidas. Tal mudança ocorreu notadamente pela adequação e adição de etapas que ampliaram as possibilidades de participação, incidência e personalização do processo às características específicas de cada comunidade contemplada no âmbito da CP-PCTs.

Analisa-se que isso ocorre em linha com a deontologia *mētis-friendly* proposta por Scott (1998), que defende a abertura de instituições e políticas públicas aos saberes práticos e locais, contribuindo para enriquecer a gama de experiências e habilidades disponíveis e, mais além, propiciar a correção e o incrementalismo de ações governamentais em contextos democráticos. Mais além, entende-se que a abertura de atores institucionais às considerações, reivindicações e demandas de atores sociais contribuiu para a produção de capacidades estatais de tipo cognitivo, fazendo com que passassem a “ver como um movimento social”, na perspectiva de Szwako e Gurza Lavalle (2019), e resultando na construção da CP-PCTs, enquanto uma experiência redesenhada, inovadora e aderente às perspectivas de direitos e especificidades evocadas pelos PCTs que se mobilizaram no caso em tela. Entende-se que a “transição” entre os processos consultivos também está em linha com a afirmação de que “[...] em âmbitos como os das [...] etnicidades, [...] o diálogo e a mútua influência entre agentes públicos, saber científico (em especial, o antropológico) e saberes tradicionais têm resultado na produção e na defesa de direitos” (Szwako; Gurza Lavalle, 2019, p. 429-430).

5 Considerações finais

À guisa de conclusão, cumpre destacar que a CP-PCTs representou avanços significativos em termos de inserção participativa e deliberativa das comunidades contempladas, podendo ser considerada uma vitória das coletividades tradicionais. Com uma lógica democratizante e personalizável, verificou-se que seu desenho institucional é

aderente aos direitos, às especificidades e aos modos de vida e organização social próprios das coletividades tradicionais inseridas. Contudo, ainda há limitações significativas, com destaque para a restrição a um projeto por comunidade, o teto orçamentário por iniciativa — que nem sempre garante que a integralidade e as necessidades das demandas sejam inseridas no projeto — e a morosidade para a conclusão das iniciativas. Por fim, é relevante destacar que os desdobramentos centrais dessa experiência estão em andamento. Algumas comunidades ainda estão participando do detalhamento dos projetos, aguardando análises da auditoria socioeconômica e a grande maioria está acompanhando a execução ainda incipiente das ações e medidas de reparação propostas.

Como lacuna desse trabalho, indica-se a inexistência de levantamentos mais amplos e gerais sobre as percepções dos atores sociais e institucionais envolvidos. A realização de levantamentos quantitativos, por meio de *surveys*, por exemplo, poderia trazer impressões mais difusas sobre o assunto. Contudo, para os objetivos aqui propostos e a metodologia de pesquisa adotada, entende-se que os elementos reunidos foram suficientes para corroborar os achados. Sugere-se que essa outra perspectiva, de caráter mais quantitativo, seja desenvolvida em agendas futuras de pesquisa, podendo abordar inclusive o desenrolar das ações em curso, bem como avaliar a satisfação das comunidades envolvidas com os aspectos gerais e os resultados da CP-PCTs e, de maneira mais ampla, com o processo de reparação em si.

Referências

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, 5., 2022. **Anais eletrônicos** [...]. Natal: UFRN, 2022.

ANELLI, Fernando Resende. **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). 2025. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/c6065e02-6a52-458d-9380-3ecb069b1f67>. Acesso em: 18 maio 2026.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália; LICIO, Elaine Cristina. (Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do cadastro único para programas sociais. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea:

INCT/PPED, 2023. p. 45-74. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo2>. Acesso em: 14 maio 2026.

FLORIT, Luciano Félix. Dos conflitos ambientais à ética socioambiental: um olhar a partir dos povos e comunidades tradicionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 52, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/59663>. Acesso em: 29 nov. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

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**, Belém, v. 25, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/8796>. Acesso em: 29 jan. 2025.

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/pro-brumadinho/documento/acordo-judicial-de-reparacao>. Acesso em: 24 jan. 2026.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS. **Protocolos**. [S./], 2026. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/protocolos/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

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.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>. Acesso em: 14 maio 2026.

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

PORTAL PRÓ-BRUMADINHO. **Histórico do rompimento das barragens da Vale na Mina Córrego do Feijão**. Belo Horizonte, 3 maio 2024. 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. 2025.

SCOTT, James C. **Seeing like a state**: how certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven: Yale University Press, 1998.

SILVA, Breno Trindade. Povos e comunidades tradicionais: algumas considerações sobre processos políticos e ecológicos. **Em Sociedade**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/emsociedade/article/view/29531>. Acesso em: 19 maio 2026.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de *et al.* **Jusdiversidade e protocolos comunitários**. Curitiba: Cepedis, 2022. Disponível em: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2023/08/Jusdiversidade-e-protocolos-comunita%CC%81rios.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina**: quando a política faz a diferença. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (Texto para discussão, n. 2035). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3863ac94-bb24-4eb9-bc9f-549c5445ab77/content>. Acesso em: 14 maio 2026.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. "Seeing like a social movement": institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 411-434, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/bdXzdjtkMqG8gCNnMNpCbGm/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

VITORELLI, Edilson. El proceso de reparación colectiva de las grandes catástrofes. **Ius Et Veritas**, Lima, n. 68, p. 55-65, 2024. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/29551>. Acesso em: 14 maio 2026.

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