

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A DELIBERAÇÃO NO CONFLITO
A ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE COMO FERRAMENTA DE
AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CAMPO AMBIENTAL MINEIRO

CARLOS HENRIQUE MESQUITA DO PRADO

Belo Horizonte
2023

CARLOS HENRIQUE MESQUITA DO PRADO

A DELIBERAÇÃO NO CONFLITO

A ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE COMO FERRAMENTA DE
AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CAMPO AMBIENTAL MINEIRO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.
Área de concentração: Ciência Política
Linha de Pesquisa: Participação, Movimentos Sociais e Inovações Democráticas.

ORIENTADORA: Cláudia Feres Faria
COORIENTADORA: Heiza Maria Dias de Sousa Pinho Aguiar.

Belo Horizonte
2023

320 Prado, Carlos Henrique Mesquita do.
P896d A deliberação no conflito [manuscrito] : a assessoria técnica
2023 independente como ferramenta de ampliação da participação no
campo ambiental mineiro / Carlos Henrique Mesquita do Prado.
- 2023.
188 f. : il.
Orientadora: Cláudia Feres Faria.
Coorientadora: Heiza Maria Dias de Souza Pinho Aguiar.

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

1.Ciência política – Teses. 2.Participação - Teses. 3.Meio
ambiente – Aspectos políticos - Teses. I. Faria, Cláudia Feres.
II. Aguiar, Heiza Maria Dias de Souza Pinho. III.Universidade
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas. IV.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 04ª/2023 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO CARLOS HENRIQUE MESQUITA DO PRADO

Realizou-se, no dia 27 de abril de 2023, às 09:00 horas, na sala 2094, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, a defesa da dissertação, intitulada "A DELIBERAÇÃO NO CONFLITO: A ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE COMO FERRAMENTA DE AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CAMPO AMBIENTAL MINEIRO", elaborada e apresentada por CARLOS HENRIQUE MESQUITA DO PRADO - número de registro 2020678432, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Claudia Feres Faria - Orientadora DCP/UFMG), Profa. Heiza Maria Dias de Souza Pinho Aguiar - Coorientadora (AEDAS), Prof. Filipe Mendes Motta (PPGCP/UFMG) - (Vídeoconferência), Prof. Ricardo Ferreira Ribeiro (PUC Minas). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 27 de abril de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Mendes Motta, Usuário Externo**, em 27/04/2023, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Ferreira Ribeiro, Usuário Externo**, em 02/05/2023, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Feres Faria, Membro**, em 03/05/2023, às 13:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Heiza Maria Dias de Sousa Pinho Aguiar, Usuária Externa**, em 09/05/2023, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2257759** e o código CRC **B9102051**.

Referência: Processo nº 23072.224732/2023-40

SEI nº 2257759

AGRADECIMENTOS

Porque eu só preciso dos pés livres, das mãos dadas e dos olhos bem abertos.

– Guimarães Rosa

O texto que aqui apresento é fruto de muitas mãos. Das mãos leitoras atentas, aquelas que me apoiaram na escrita e no processo de pesquisa. Das mãos que abraçaram e sustentaram, quando foi necessário força de vontade para seguir em frente. Das mãos carinhosas, que estavam próximas quando só precisava de conforto. Das mãos trabalhadoras, que permitiram que eu cursasse uma universidade pública, universal e gratuita. Das mãos calejadas do povo, que continuam em sua luta diária pela reparação. Das mãos militantes, que inspiram e promovem um propósito de país, das mãos incansáveis das centenas de profissionais que, em meio a condições adversas, insistem no compromisso publicamente assumido de lutar pela democratização dos processos reparatórios.

Dedico a todas essas mãos, este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho visa descrever o modelo de assessorias técnicas independentes, no cenário dos conflitos socio-tecnológicos no estado de Minas Gerais, a partir de seu papel de apoio as populações atingidas por barragens nas arenas de participação institucionalizadas. Para tanto, partimos de três casos emblemáticos: O desastre crime da Vale S.A. no município de Brumadinho; o desastre crime da Samarco, Vale e BHP no município de Mariana e o processo de descomissionamento da barragem em risco de rompimento da ArselorMittal no município de Itatiaiuçu. A pesquisa busca compreender, a partir dos casos mencionados, os limites e potenciais da assessoria técnica independente e das arenas participativas instituídas nos diferentes casos, a partir das categorias de análise da teoria deliberativa e das inovações democráticas.

Palavras-Chave: Deliberação, Participação, Conflitos ambientais, Assessoria Técnica Independente.

ABSTRACT

The present work aims to describe the model of independent technical advisory services, in the context of socio-technological conflicts in the state of Minas Gerais, based on their role in supporting populations affected by dams in institutionalized participation arenas. To do so, we start from three emblematic cases: the Vale S.A. crime disaster in the municipality of Brumadinho, the crime disaster involving Samarco, Vale, and BHP in the municipality of Mariana, and the process of decommissioning the risk-prone dam of ArselorMittal in the municipality of Itatiaiuçu. The research seeks to understand, based on the mentioned cases, the limits and potentials of independent technical advisory and the established participatory arenas in the different cases, using the analytical categories of deliberative theory and democratic innovations.

Keywords: Deliberation, Participation, Environmental Conflicts, Independent Technical Advisory.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 01- A DELIBERAÇÃO NA DEMOCRACIA LIBERAL: HÁ CAMINHOS POSSÍVEIS?	14
1. O conhecimento hegemônico como estrutura de dominação	14
2. Democracia e deliberação.....	20
2.1. Radicalização da democracia e a tese deliberacionista.....	20
2.2. A antítese: inclusão, equidade e conflito	24
2.3. A síntese: respondendo às críticas.....	27
3. Do diagnóstico às alternativas.....	29
CAPÍTULO 2: O MODELO DE ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE COMO INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CAMPO AMBIENTAL MINEIRO.....	42
1. O que são as Assessorias Técnicas Independentes?	43
2. A gênese do direito e os formatos anteriores	49
3. Percurso metodológico.....	60
CAPÍTULO 3: A IMPLEMENTAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE EM TRÊS MODELOS DE GOVERNANÇA.....	68
1. A Aedas	68
1.1. Identificação e características dos espaços	69
2. Os casos	72
2.1. Barra Longa e o desastre de Fundão.....	72
2.2. O desastre da Vale S.A. no Rio Paraopeba	93
2.3. Itatiaiuçu e o acionamento do PAEBM da Barragem Mina Serra Azul.....	114
3. A ATI e os critérios de deliberação: elementos para um processo sistêmico de deliberação	124
3.1. Comunicação.....	124
3.2. Forma de comunicação/Tomada de decisão.....	127
3.3. Inclusão	129
3.4. Capacidade Decisória	135
3.5. Transparência e Eficiência	140
3.6. <i>Critério de Legitimidade</i>	143
3.7. Igwebuike.....	144
4. A deliberação em conflitos socio tecnológicos: comparando os três casos analisados	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155
APÊNDICE	171
Apêndice 1: Categorias e códigos utilizados no segundo ciclo de codificação	171

LISTA DE SIGLAS:

ATI – Assessoria Técnica Independente

ACP – Ação Civil Pública

AGM – Agentes Multiplicadores

AJUP – Assessoria Jurídica Popular

ATAP – Aditivo ao TAP

CAMF – Coordenação de Acompanhamento Metodológico e Finalístico

CDDPH - Conselho de Defesa dos direitos da Pessoa Humana

CIF – Comitê Interfederativo

DNPM – Departamento Nacional de Projetos Minerários

DPU – Defensoria Pública da União

DPMG – Defensoria Pública de Minas Gerais

GAA – Grupo de Atingidos e Atingidas

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MPF – Ministério Público Federal

MPMG – Ministério Público de Minas Gerais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAEBM - Plano de Ação de Emergência de Barragens de Mineração

PCH – Pequena Central Hidrelétrica

PEAB – Política Estadual de Atingidos por Barragens

PL - Projeto de Lei

PNAB – Política Nacional de Atingidos por Barragens

RD- Roda de Diálogo

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TAC-GOV. Termo de Ajustamento de Conduta – Governança

TAP – Termo de Ajustamento Preliminar

TTAC - Termo de Transação de Ajustamento de Conduta

WCD – World Commission on Dams

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1. Resultado do primeiro ciclo de codificação (FONTE: Elaboração Própria)	64
Figura 2. Espaços participativos da Aedas de acordo com o tipo de público, abrangência e função	71
Figura 4. Mapa do município de Barra Longa- MG (FONTE: Aedas, 2022).....	73
Figura 5. Instâncias e atores no Caso Samarco, Vale e BHP Billiton (Fonte: Elaboração própria).....	83
Figura 6. Sistema decisório no caso Samarco, Vale e BHP Billiton (FONTE: Elaboração própria).....	84
Figura 7. Municípios atingidos pelo rompimento das Barragens BIII e BV-A em Brumadinho (FONTE: Guaicuy, 2020)	95
Figura 8. Divisão do território atingido em 05 regiões e suas respectivas assessorias técnicas independentes (FONTE: Guaicuy, 2020)	96
Figura 9. Sistema decisório do caso do Rompimento da Barragem BIII e BIV-A em Brumadinho (FONTE: Elaboração Própria).....	104
Figura 10. Sistema decisório no Caso do Rompimento das Barragens BIII e BIV- A em Brumadinho após o Acordo Judicial (FONTE: Elaboração Própria).....	112
Figura 11. Localização do município de Itatiaiuçu em relação a Mina Serra Azul e Belo Horizonte (FONTE: Folha de São Paulo, 2022)	115
Figura 12. Sistema Decisório Caso do Acionamento do PAEBM da Mina Serra Azul em Itatiaiuçu (FONTE: Elaboração Própria).....	120
Figura 13. Projetos selecionados nos anexos 1.3 e 1.4 - caso 02 (FONTE: Comitê Pró-Brumadinho).....	139

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1: proposta analítica de inovações democráticas em Arnstein (1969), Fung (2006), Smith (2009) e Elstub e Escobar (2019) e sua relação com os ideais normativos deliberativos..... 34

Tabela 2: casos de implementação de assessoria técnica independente no estado de Minas Gerais entre 2017-2022, municípios contemplados e entidades escolhidas (FONTE: Elaboração Própria) 56

INTRODUÇÃO

A conjuntura política contemporânea, marcada pela crise de confiança no modelo representativo de democracia, vem trazendo no campo acadêmico e de formulação de políticas públicas, a necessidade de se pensar formas de participação política efetiva dos cidadãos. Observa-se, nesse sentido, um interesse pulsante na proposta de democracia deliberativa e deliberação democrática, tanto do ponto de vista teórico e normativo, a partir de formulações teóricas a respeito da viabilidade do modelo e suas diferentes formas, quanto do ponto de vista empírico, na análise de inovações democráticas implementadas em diferentes contextos, seus limites e formatos assumidos.

O campo dos conflitos ambientais, evidência alguns dos mais importantes questionamentos à proposta deliberativa na contemporaneidade, tais como:

A partir do ano de 2016, o modelo de assessoria técnica independente (ATI) vem sendo implementado nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Este modelo, aqui tratado como inovação democrática, visa a contratação de equipe técnica multidisciplinar especializada, de confiança da população, que possa promover espaços de diálogo público e levantamento de dados, de modo a viabilizar a incidência qualificada da população atingida por grandes empreendimentos, em espaços participativos promovidos para incidência em processos de reparação pelos danos causados.

O modelo, inicialmente colocado em prática no caso do Rompimento da Barragem de Fundão, de propriedade das empresas Samarco, Vale SA e BHP Billiton, vem sendo promovido pelo Ministério Público de Minas Gerais, como condição necessária para a participação da população atingida em processos reparatórios, sendo hoje implementado em ao menos 65 municípios do estado de Minas Gerais e Espírito Santo.

Na esfera jurídica, o modelo de assessoria técnica independente foi objeto de lei em Minas Gerais no ano de 2021, na Política Estadual de Atingidos por Barragens, que reconhece a ATI como direito das populações atingidas. Além disso, no âmbito federal, compõe o PL 2788/2019, em tramitação no Senado Federal, que institui a Política Nacional de Atingidos por Barragens.

Apesar da relevância do tema, no campo acadêmico as assessorias técnicas independentes são objeto novo de pesquisa. Na ciência política, em especial, poucas pesquisas acadêmicas se debruçam sobre o tema da participação em conflitos socioambientais e menos ainda aquelas que têm as ATIs como objeto específico de análise. O presente trabalho visa, portanto, contribuir em três perspectivas.

Em primeiro lugar, a partir da análise de experiências de implementação de assessoria técnica independente, buscamos contribuir com o campo da democracia deliberativa e inovações democráticas, ao aplicar um modelo analítico construído a partir de um conceito normativo de deliberação, à experiência prática de implementação de arenas participativas em conflitos sociotecnológicos, fomentando reflexões acerca da viabilidade da deliberação democrática, nas democracias contemporâneas. Nesse sentido, compreende-se que a conjuntura específica de conflito, no qual identificamos a implementação de modelos participativos para tomada de decisões e das assessorias técnica independentes, subsidiárias do direito à participação, traz luz a algumas das questões centrais da crítica a abordagem deliberativa na ciência política: (1) como viabilizar a deliberação pública em assuntos dominados pela racionalidade técnica-científica? (2) É possível construir a deliberação pública em situação de conflito, marcado pela disputa entre interesses antagônicos? (3) É possível estabelecer a igualdade entre os participantes, exigida pela teoria deliberativa para a deliberação ideal?

Em segundo lugar, propomos como um mapeamento inicial de um novo campo de estudos, identificando potenciais caminhos para pesquisas futuras e propondo hipóteses de pesquisa a serem desenvolvidas em estudos de casos mais aprofundados. Por fim, tendo em vista se tratar de novo modelo de política pública, em processos de reparação de danos, o presente trabalho visa apresentar elementos que permitam às instituições públicas, o aprimoramento da proposta das assessorias técnicas independentes e a identificação de entraves potenciais à sua aplicação em casos futuros.

Para tanto, temos como objetivo principal descrever, a partir o arranjo de governança participativo, estabelecido no campo institucional, o escopo e possibilidades de atuação da ATI por meio do comparativo de três casos distintos: a implementação da assessoria técnica independente no município de Barra Longa, no ano de 2017, no contexto do rompimento da Barragem de Fundão; a sua implementação no município de Itatiaiuçu, no ano de 2019, em função do acionamento

do Plano de Ação de Emergência de Barragens de Mineração (PAEBM) da Mina Serra Azul, de propriedade da empresa ArcelorMittal; e a implementação de ATI, no ano de 2020, nos municípios atingidos pelo rompimento da Barragem B-III e soterramento das barragens B-IV e B-IV-A, do Complexo Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho. O trabalho, portanto, a partir dos documentos públicos do caso, busca compreender quais os limites e potencialidades do modelo, à luz da teoria deliberativa.

O trabalho desenvolvido se organiza em quatro capítulos. No primeiro deles, busca-se contextualizar o debate acadêmico, acerca do tema da deliberação pública e os dilemas a ela associados em casos de conflitos socioambientais. Aborda-se, nesse sentido, o papel da racionalidade científica na contemporaneidade e o processo invisibilizador de outras práticas, sujeitos e formas discursivas. Por fim, como forma de introduzir os elementos analíticos utilizados nos capítulos seguintes, são destacados os desenvolvimentos teóricos a respeito das inovações democráticas e as diferentes características dessas inovações identificadas pela literatura.

No segundo capítulo, caracterizamos a assessoria técnica independente como inovação democrática em grandes conflitos ambientais no estado de Minas Gerais, descrevendo as origens do modelo, seus princípios fundantes, bem como a forma de consolidação do direito.

Por fim, no capítulo 04, após a descrição do caminho metodológico da pesquisa realizada no terceiro capítulo, procedo com a análise dos três casos, por meio da análise de conteúdo dos documentos públicos disponíveis, tanto analisando cada um deles em seu desenvolvimento ao longo do tempo, quanto de forma sincrônica, a partir das variáveis relevantes identificadas no primeiro capítulo.

CAPÍTULO 01- A DELIBERAÇÃO NA DEMOCRACIA LIBERAL: HÁ CAMINHOS POSSÍVEIS?

*Democracia que me engana
na gana que tenho dela
cigana ela se revela, aiê;
democracia que anda nua
atua quando me ousa
amua quando repouso.
Democracia – Tom Zé*

A colonialidade do saber na modernidade, apresenta o conhecimento científico como a única forma de conhecimento possível. Na esfera política, este processo leva ao esvaziamento do papel do público, no processo de tomada de decisões sobre temas que lhe são afetos. Como contraposição a isso, diversas experiências teóricas e práticas de radicalização democrática, visam restabelecer a centralidade da deliberação pública no processo político. O modelo de assessoria técnica independente, discutido neste trabalho, se funda no princípio da necessidade de radicalização democrática, na medida em que pauta a presença de populações atingidas por barragens, no centro das decisões concernentes aos processos reparatórios.

Neste capítulo teórico, partindo da análise dos limites impostos pela colonização do público pelo conhecimento técnico-científico, apresentamos as possíveis soluções apontadas pela abordagem deliberativa da democracia. Por fim, com vistas a operacionalização dos conceitos normativos propostos pela teoria nos casos analisados, apresentamos os modelos analíticos identificados para caracterização e avaliação de inovações democráticas implementadas na contemporaneidade.

1. O conhecimento hegemônico como estrutura de dominação

Na sociedade de massas contemporânea, ainda que o aumento progressivo da interdependência coletiva leve à proliferação de potenciais espaços participativos, a maior parte das políticas públicas são feitas com pouca ou nenhuma participação (Warren, 2020). Da mesma forma, o pluralismo social e cultural nas sociedades complexas, impõe, segundo alguns autores, entraves significativos à concepção deliberativa de consensos racionalmente motivados, tendo em vista uma concepção de bem comum, o que leva a busca por soluções alternativas que visem a radicalização democrática mais significativa (Bohman, 1996; Young, 2001; Mouffe, 2013; Benhabib, 2015).

A temática em questão, não é novidade no pensamento democrático. John Dewey (1946), identificando a complexificação social, a partir do advento de novas tecnologias e a adoção cada vez mais recorrente de soluções científicas, para problemas de ordem pública e administrativa, se pergunta: como poderia o público participar na tomada de decisões políticas, se estas tornam-se cada vez mais dependentes do conhecimento de especialistas? Segundo o autor, a consequência imediata do fenômeno identificado é o “eclipse do público”, que incapaz de lidar com todas as consequências diretas e indiretas da era das máquinas e, com advento de formas de tomada de decisão baseadas em premissas de impessoalidade, ao invés de comunidade, vê-se apartado e desinteressado pela participação política.

Habermas (1970), de forma similar, em diálogo direto com a teoria da racionalização das instituições modernas de Weber, apresenta a ciência e a tecnologia como ideologias características do capitalismo, que substituem as ideologias “pré-modernas” de legitimação do poder, a partir da crítica da não modernidade como mítica e irracional. Segundo o autor, a tecnocracia moderna substitui uma racionalidade ancorada em princípios comunicativos por outra, baseada na razão instrumental e estratégica e na maximização de eficácia.

A racionalidade dos jogos linguísticos, associados com ação comunicativa, é confrontado no limite do período moderno com a racionalidade de relações de meios e fins, associado com a ação instrumental e estratégica. Assim que esse confronto surge, o fim da sociedade tradicional está à vista: a forma tradicional de legitimação se parte (Habermas, 1970, p.247, tradução nossa)¹.

O processo de colonização da democracia pelo “conhecimento técnico”, conforme descrito pelos autores, esconde um processo anterior de dominação para a construção da própria ideia de ciência e técnica. A criação do Ocidente, a partir do projeto colonial moderno, impôs no campo epistemológico, a expropriação das populações locais de seu conhecimento cultural, a repressão da produção de conhecimentos, sentidos e universos simbólicos e a imposição da cultura e forma de construção de conhecimentos dominante (Quijano et. al., 2000). Nesse sentido, a proposta da modernidade capitalista, ao impor distinções binárias - ocidente/oriente; moderno/pré-moderno; desenvolvido/subdesenvolvido - estabelece um caminho único

¹ “The rationality of language games, associated with communicative action, is confronted at the threshold of the modern period with the rationality of means-ends relations, associated with instrumental and strategic action. As soon as this confrontation can arise, the end of traditional society is in sight, the traditional form of legitimation breaks down.”

de modernização das sociedades na mesma medida em que se autointitula racional-científica, relegando a todos os demais conhecimentos, racionalidades e saberes existentes, o lugar do mítico/mágico. A construção do sujeito como ocidente e do ocidente como sujeito, como aponta Spivak (2010), relega ao homem subalterno na modernidade, o local, no máximo, de informante privilegiado, incapaz de produzir conhecimento, enquanto à mulher, é relegado o local do doméstico, afetivo, emocional, sendo incapaz, sequer, de falar por si mesma.

Esta racionalidade, branca, masculina e eurocêntrica, se difunde a partir da negação do próprio caráter ideológico, estabelecendo monopólio sobre os espaços legitimados de produção de conhecimento, retendo assim, domínio simbólico do processo de tomada de decisões, enquanto mantém relações de poder inacessíveis à consciência pública.

Em um contexto no qual a expansão do capitalismo produz consequências e impactos sociais e ambientais, nunca vistos na história, a confiança instrumental no conhecimento hegemônico tecno-científico, substitui processos de decisão pública, pautados em outras formas de produção de conhecimento, a respeito da legitimidade de intervenções realizadas no ambiente. Nessa sociedade tecnocrática, como apontado por Fischer (2000), em busca da racionalidade da maximização de eficiência e resultados, a capacidade e legitimidade decisória, não apenas é tolhida do cidadão comum, como também, ainda que em menor grau, de seus representantes eleitos. Ainda que seja incontestável a necessidade de informações técnicas para a tomada de decisões, acerca de problemas nas sociedades modernas, não se pode perder de vista o recorte racial e classista das elites legitimadas a tomar tais decisões ou o caráter eminentemente político da classificação das questões, enquanto problemas sociais ou ambientais e das soluções identificadas para esses problemas (Bullard, 1994).

A comunidade científica, assim, legitima decisões políticas sobre a implementação de políticas públicas a partir da neutralização e apagamento de seu caráter político. Apaga, dessa forma, as disputas, conflitos e contradições inerentes ao próprio campo científico, bem como seu caráter ideológico, e se estabelece enquanto lugar privilegiado de definição de problemas sociais e das soluções para esses problemas. Como aponta Fischer:

Não apenas especialistas têm seus próprios compromissos ideológicos, muitas vezes conflitantes com o interesse público, eles também não possuem magia capaz de resolver nossos problemas sociais latentes.

Avaliação de especialistas, nós viemos a perceber, proporciona poucas soluções incontestáveis ou respostas. No máximo, aconselhamento em políticas é uma opinião informada (Fischer, 2000, p. 41. Tradução nossa).

Destaca-se, também, que a complexidade social avassaladora da modernidade, não escapa nem mesmo aos especialistas. Ao situarmos a divisão de campos de conhecimento intrínseca a produção científica, fica evidente que a posição de um especialista não passa de opinião bem-informada a respeito de uma perspectiva do problema em questão (Fischer 2009), sendo difícil que qualquer um tenha conhecimento completo sobre qualquer objeto de controvérsia social.

Uma vez que a ciência se torna espaço de conflito, na busca pela tomada de decisão, é impossível negar seu caráter político e ideológico (Moore, 2018). São as comunidades historicamente marginalizadas, em países do Sul global, aquelas que mais sofrem com os riscos e consequências adversas da modernidade. Nesse sentido, não se pode negligenciar a prevalência de instalação de grandes empreendimentos, de alto potencial poluidor, em comunidades negras e de baixa renda; a exposição desproporcional de populações negras aos riscos e danos socioambientais, advindos do processo de acumulação capitalista (Bullard, 1990; Abreu, 2013; Rangel 2016; Mohai & Bryant, 2019); e a manifestação das zonas de sacrifício, locais onde há a superposição de grandes empreendimentos poluidores no Sul Global (Viégas, 2006; Bolados & Cuevas, 2017; Rigotto et al. 2022).

Como é possível observar, o campo ambiental é uma das arenas nas quais a controvérsia entre ciência e democracia se mostra mais evidente. John Dryzek, em sua obra *The politics of the Earth*, identifica dentre as principais lógicas administrativas adotadas para lidar a questão ambiental, o “racionalismo administrativo”. Segundo este, a tomada de decisões sobre essas questões, passaria pelo estabelecimento de agências governamentais especializadas; elaboração de parâmetros técnicos e avaliação científica do problema, estabelecendo uma lógica hierárquica entre povo e Estado, ao mesmo tempo em que confere aos especialistas posição dominante na hierarquia estatal (Dryzek, 2013).

De fato, a partir da perspectiva da justiça ambiental enquanto corrente teórica, podemos compreender conflitos socioambientais como conflitos oriundos de formas específicas de apropriação do espaço, em um contexto de exploração de recursos naturais nos países subdesenvolvidos. O conflito ambiental pode ser caracterizado, nessa perspectiva, como um tipo específico de conflito, centrado na disputa de

significados em torno do espaço natural. Ele emana quando diferentes práticas de uso e apropriação de um mesmo espaço, construídas a partir de apropriações simbólicas, se mostram incompatíveis, impossibilitando a coexistência dos diferentes grupos que reclamam legitimidade sobre aquele meio. O conflito ambiental, assim, evidenciaria a injustiça ambiental oriunda do próprio processo de desenvolvimento, sendo grupos socialmente marginalizados, aqueles que sofrem os efeitos negativos diretos deste processo. Estes conflitos constituem campos de disputa com partes em posições assimétricas, que atribuem aos atores envolvidos poder desigual de ação e enunciação (Zhouri *et al.*, 2016).

Marcadamente, assim, caracterizam-se pelo desequilíbrio inerente de forças entre as diferentes partes envolvidas e eclodem da contestação da legitimidade de certas formas de apropriação do espaço e território e seus efeitos indesejados para as demais formas de apropriação envolvidas (Acselrad, 2014). Nesse mesmo sentido, Svampa (2016) compreende como conflitos socioambientais “aqueles ligados ao acesso, à conservação e ao controle dos recursos naturais” em um contexto de assimetria de poder. Segundo Zhouri:

Caracterizam-se pela irrupção de embates entre práticas espaciais distintas que operam sobre um mesmo território ou sobre territórios interconexos, levando à colisão e concorrência entre sistemas diversos de uso, controle e significação dos recursos, em que não raro se processa a despossessão dos grupos locais (Zhouri, 2016, p. 36).

Segundo Zhouri & Laschefski (2010, p. 21), os conflitos socioambientais podem ser divididos em três categorias: Conflitos ambientais distributivos, centrados no problema da desigualdade de acesso e utilização de recursos naturais; conflitos ambientais espaciais, definidos como aqueles que “ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes ou grupos sociais”, como o caso do aquecimento global, ou da poluição; e conflitos ambientais territoriais definidos pelos autores como conflitos que:

[...] marcam situações em que existe sobreposição de reivindicações de diversos segmentos sociais, portadores de identidades e lógicas culturais diferenciadas, sobre o mesmo recorte espacial - por exemplo, área para a implementação de uma hidrelétrica versus territorialidades da população afetada. A diferença em relação aos conflitos sobre a terra é que os grupos envolvidos apresentam modos de vida distintos de produção de seus territórios, o que se reflete nas variadas formas de apropriação daquilo que chamamos de natureza daqueles recortes espaciais (Zhouri & Laschefski, 2010, p. 23).

O que as diferentes definições apresentadas evidenciam é, que conflitos socioambientais, não são, em última instância, conflitos em torno de conhecimento ou de eficácia, mas sim, conflitos de atribuição de sentido e de legitimidade. Dessa forma, ainda que, como subproduto da modernidade, a discussão institucional sobre estes conflitos esteja permeada por análises técnicas, órgãos e parâmetros de fiscalização e do discurso da maximização de eficácia (Fischer, 2000), e que, de fato, a complexidade e o princípio da impessoalidade na administração pública, exijam a tomada de decisões informadas por esse conhecimento, a anulação do público, em especial do público atingido, nos debates ambientais, a partir da negação do caráter político dos conflitos, traz efeitos deletérios para a proposta democrática, em especial em uma perspectiva radical. Como aponta Smith (2003), o problema central para o aprofundamento democrático na pauta ambiental é que, nestes conflitos, mais do que posições, há uma contraposição de valores. Dessa forma, faz-se necessária a reflexão: como estruturar processos decisórios que sejam sensíveis a pluralidade de valores político-ambientais?

O debate público em torno dos desastres ressalta as contradições evidenciadas no discurso tecnocrático. Se adotamos a proposta analítica da sociedade de risco apresentada por Beck (1992), é possível compreender a modernidade, também, como caracterizada pela produção social de desastres. São, nesse aspecto, abundantes os dados disponíveis sobre o aumento significativo do número e intensidade de desastres nas últimas décadas, em especial a partir dos anos 2000 (Achselrad, 2021). Os desastres nas sociedades modernas, evidenciam a falha da ciência e técnica hegemônicas na previsão, controle e definição de riscos, ao mesmo tempo em que, pelo recorte social dos danos sofridos, questiona o hipotético efeito bumerangue dos riscos (Beck, 1992), repolitizando o debate sobre a produção de ameaças. Nesse aspecto, de modo a evidenciar o caráter político da produção de desastres e a sua origem no modo de produção industrial moderno, a sociologia dos desastres vem caracterizando-os nos últimos anos enquanto "sócio tecnológicos" (Zhourri et al. 2016; Bonatti, Carmo, 2017; Carneiro et al. 2017).

A partir das reflexões apresentadas, uma questão inevitável se apresenta: como conciliar o conhecimento técnico necessário para a tomada de decisões informadas, dada a complexidade dos problemas sociais na modernidade e a preservação da legitimidade democrática para a tomada de decisão? Na próxima

sessão discutiremos a perspectiva deliberativa da democracia, com vista a discutir as tensões entre saber técnico e legitimidade democrática.

2. Democracia e deliberação

2.1. Radicalização da democracia e a tese deliberacionista

Com o diagnóstico apresentado, torna-se cada vez mais necessária a construção de alternativas à democracia liberal. A resposta às questões deixadas em aberto anteriormente, passa invariavelmente pelo aprofundamento da democracia, tanto em seu escopo, com a construção de desenhos de processos decisórios participativos, quanto em abrangência, com a inclusão de vozes marginalizadas e subalternas nessas decisões.

Formas de democracia radical e participativa, vem sendo teorizadas e praticadas ao redor do mundo há centenas de anos. Em contraposição ao eurocentrismo comum da teoria democrática, é possível demonstrar regimes democráticos extremamente complexos ao redor do mundo, anteriores ao contato da Europa com os demais continentes. Graeber e Wengrow (2021) apontam como na Suméria antiga, os governantes das cidades-estado, respondiam diretamente a um conjunto de instituições participativas, compostas por conselhos locais, fóruns de vizinhanças e assembleias, muitas vezes com participação masculina e feminina.

Em África, o povo Yorubá, pré-genocídio colonial, possuía um sistema político no qual, ainda que houvesse a liderança formal de um rei (*Oba*), a administração pública era descentralizada e participativa, baseada em conselhos realizados nos diferentes vilarejos (Fayemi, 2009). Na atual Nigéria, por sua vez, Kanu (2019), identifica entre o povo Igbo, aquilo que caracteriza como *Igwebuikracia*. Este regime, fundado sobre o princípio da comunidade, envolve a tomada de decisões para a nação Igbo, a partir do debate público em diferentes níveis, seja no âmbito do núcleo familiar; da família estendida; da *Idumu* (um conjunto de famílias estendidas) e da assembleia de vila. Segundo o autor:

Igwebuike carrega a ideia do propósito de se ter uma nação - o propósito de estar juntos. Está enraizado na ideologia de que quando seres humanos se encontram em solidariedade e complementaridade, eles são poderosos ou podem constituir uma força intransponível, e, nesse nível, nenhuma tarefa está além de suas capacidades coletivas. Sem solidariedade e complementaridade, para que serve a nação? A nação deve ser uma na qual todos participam na construção e reconstrução da comunidade política, as pessoas devem concordar que são uma nação, apesar das diferenças e

conflitos, e consentir em construí-la na base de que o sucesso individual e coletivo depende do sucesso da nação (Kanu, 2019 p. 41, tradução nossa)².

Na América Latina, a partir de reflexões de autores e autoras indígenas, bem como de movimentos *quichua* e *aymara*, vem sendo, a partir do início dos anos 2000, construída uma teoria política crítica e decolonial, a partir da cosmovisão indígena andina, em torno do conceito de bem viver, *Sumak Kawsay* (Brandão, 2013). Este conjunto de princípios, fundado em torno dos espaços de convívio comunitários indígenas, é inovativo ao propor como eixos estruturantes do ordenamento social e político, a necessária harmonia e bem-estar a partir do entorno social (comunidade), do entorno ecológico (natureza), e do entorno sobrenatural (conjunto de espíritos das tradições quechua e aymára) (Silva, 2019).

Este movimento, do ponto da implementação, serve de base em países como Bolívia, Equador e Venezuela, para a afirmação desses Estados, enquanto plurinacionais. Ou seja, o reconhecimento da diferença étnica, sem a tentativa de sua assimilação ou homogeneização, associado ao aprofundamento de instrumentos de participação direta são parte fundante do aprofundamento democrático proposto nesses países (Brandão, 2013).

No cânone da ciência política ocidental, a proposta de radicalização democrática aqui aprofundada, a abordagem deliberativa da democracia, se desenvolve a partir da segunda metade do século XX. Com seus expoentes principais, Jürgen Habermas, John Rawls e Joshua Cohen, a teoria proposta cunhava uma acepção de democracia em oposição ao elitismo democrático weberiano e schumpeteriano, os quais, seja pela incapacidade e desorganização das massas, seja pela alta complexidade da administração pública nas sociedades modernas, atribuíam à burocracia estatal e representantes eleitos, a legitimidade no processo de tomada de decisão de assuntos públicos (Avritzer, 2000). Ainda que compartilhem certos pressupostos da soberania democrática, teóricos deliberativos rejeitam o foco decisionístico da proposta rousseauiana de participação (Avritzer,

² “Igwebuike carries the idea of the purpose of having a nation—the purpose of coming together. It is rooted in the ideology that when human beings come together in solidarity and complementarity, they are powerful or can constitute an insurmountable force or strength, and at this level, no task is beyond their collective capability. Without solidarity and complementarity, of what use is the nation? The nation must be one in which everyone participates in the construction and reconstruction of the political community. The people must agree that they are a nation in spite of differences and conflicts, and consent to build it on the grounds that individual and corporate success depends on national success. For if a nation fails, its individuals fail as well”.

2000), segundo a qual, a tomada de decisão se fundamentaria na aferição da vontade geral, bem como rejeitam as alternativas propostas pela corrente participacionista contemporânea, focada nos micro espaços de participação cotidiana (Silva *et al.*, 2013; Pateman, 1992), defendendo os processos comunicativos que precedem a tomada de decisão e seu diálogo com agentes do sistema político como um todo - administração e legislativo (Habermas, 1996)

Para os deliberativos, a democracia deve ser compreendida não apenas a partir da soma simples de preferências, mas do processo de construção de decisões por meio do diálogo informado, respeitoso e competente (Dryzek, 2010), baseado na troca de argumentos em um ambiente discursivo (Stewart, 1996). É o diálogo voltado à troca e à reflexão sobre preferências, valores e interesses acerca de assuntos de preocupação comum (Mansbridge, 2015). Nesse sentido, o enfoque proposto não se concentra na tomada de decisão em si, mas no processo comunicativo que legitima a tomada decisão, um processo dinâmico de troca de razões e justificações, acessíveis a todas as pessoas participantes, que tem por objetivo a construção de decisões vinculantes (Ogando, 2010). De forma análoga, Fishkin caracteriza a deliberação como:

[...] uma ponderação de considerações concorrentes por meio de discussão que é: *Informada* (portanto informativa). Argumentos devem ser respaldados por afirmações factuais razoáveis e precisas; *equilibrada*. Argumentos devem ser respondidos por argumentos contrários; *conscientiosa*. Os participantes devem estar dispostos a falar e ouvir, com civilidade e respeito; *substantiva*. Argumentos devem ser considerados honestamente pelos seus méritos, não como são construídos ou quem os construiu; *compreensiva*. Todos os pontos de vista trazidos por partes significativas da população devem receber atenção (Fishkin, 2005, p. 40. Tradução nossa. Grifos no original)³.

Outro elemento central na teoria deliberativa é seu caráter público, não apenas no sentido de acesso ao processo deliberativo, como também de acessibilidade, devendo as razões apresentadas ser convincentes a todos os participantes. Na deliberação pública, cidadãos transformariam suas preferências de acordo com fins de ordem pública, buscando a melhor maneira de alcançá-los (Young, 2001). Nela o debate e a discussão objetivam a produção de opiniões bem-

³ “[...] a weighing of competing considerations through discussion that is: *Informed* (and thus informative). Arguments should be supported by appropriate and reasonably accurate factual claims. *Balanced*. Arguments should be met by contrary arguments. *Conscientious*. The participants should be willing to talk and listen, with civility and respect. *Substantive*. Arguments should be considered sincerely on their merits, not how They are made or who is making them. *Comprehensive*. All points of view held by significant portions of the population should receive attention”.

informadas, nas quais os participantes estariam dispostos a revisar as suas preferências, a partir de novas informações e propostas de outros participantes (Chambers, 2003). Trata-se, assim, como define Bohman (1996) de um processo dialógico com foco em atingir um objetivo. Almeja-se, nesses processos, a resolução de problemas que não podem ser resolvidos sem coordenação interpessoal.

Na primeira geração de autores deliberativos, é possível observar o foco na conceituação normativa de deliberação, enquanto produção de decisões legítimas (Elstub *et. Al.* 2016). Jürgen Habermas, um dos grandes expoentes dessa geração, em sua obra *Between Facts and Norms*, postula, em diálogo direto com Kant, acerca dos princípios de justiça e moralidade, que “Somente são válidas normas e ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas poderiam concordar como participantes em discursos racionais” (Habermas, 1995, p. 107. Tradução nossa)⁴.

Ainda que a normatividade desta afirmação seja evidente, alguns elementos se fazem importantes para compreender efetivamente o pensamento habermasiano. Em primeiro lugar, o público da deliberação não é apresentado como uma coletividade indeterminada ou indeterminável, mas sim, como explica o próprio autor, por aquelas pessoas cujos interesses podem ser afetados pelas consequências previsíveis da norma ou da ação em questão (Habermas, 1995). Um segundo ponto de destaque, é o uso da locução verbal “poderiam concordar” [*could agree*]. Aqui, o que parece se apresentar como a necessidade de consenso para a legitimação de normas, trata-se, na verdade, de um apelo para a necessidade de tomada de decisões justificáveis em um espaço de troca argumentativa. Nesse sentido, a legitimidade no processo deliberativo, não se encontra na decisão em si, ou no nível de consenso no corpo político responsável por ela, mas nos procedimentos discursivos que levaram àquela decisão.

Distanciando-se tanto da concepção liberal, quanto da concepção republicana de democracia, Habermas estabelece na esfera pública, descentralizada e diferenciada das esferas política e econômica, o lugar do processo deliberativo, que influenciaria o exercício do poder. Segundo o autor, as características desta deliberação democrática seriam: a troca argumentativa de informações e razões; a inclusividade e publicidade; a ausência de coerção externa (soberania) e interna

⁴ “Just those action norms are valid to which all possibly affected persons could agree as participants in rational discourses.”

(igualdade); a busca pelo consenso racionalmente motivado; a extensão sobre os temas que possam ser regulados para interesse de todos; a interpretação de desejos e necessidades e mudança de atitudes e preferências pré-políticas (Habermas, 1996).

John Rawls, outro expoente da primeira geração de deliberacionistas, se encontra em um ponto intermediário entre a concepção decisionística, de inspiração rousseauiana, e argumentativa de deliberação (Avritzer, 2000). Em sua obra clássica *Uma teoria da justiça*, o autor fundamenta o princípio da justiça, ou “bem comum”, na troca deliberativa de razões. Todavia, na perspectiva rawlsiana, o objetivo último da argumentação é o confronto de concepções individuais de realidade, que turvariam a compreensão da melhor solução para o problema social em questão (Rawls, 1971,1997). Dessa maneira, o bem comum rawlsiano, ou seja, a melhor decisão acerca dos fenômenos sociais, é um fato objetivo anterior ao processo argumentativo, que deve ser desvelado a partir da troca de razões.

Para os autores deliberacionistas é possível, através de processos deliberativos, conquistar a defesa dos direitos individuais e a legitimidade democrática (Mouffe, 2000). Joshua Cohen, um dos principais expoentes do campo identifica quatro características de um processo deliberativo ideal: a liberdade de seus participantes; a igual capacidade de todos os participantes de contribuir no processo deliberativo; a produção de resultados fundamentados a partir a razão; a produção de consensos orientados ao bem comum (Cohen, 1996).

2.2. A antítese: inclusão, equidade e conflito

Diversas críticas vêm sendo apresentadas à teoria deliberacionista clássica desde as suas primeiras formulações, sintetizadas por Miguel (2014a) em alguns pontos fundamentais: (1) insensibilidade ao impacto das assimetrias sociais no processo deliberativo; (2) a dificuldade da teoria de lidar com o problema da escala nas democracias contemporâneas; (3) a negligência quanto ao caráter fundamentalmente conflitivo da política. Do ponto de vista de teóricos da democracia radical, talvez a principal crítica ao modelo deliberativo, em grande medida protagonizada pela abordagem feminista da democracia, seja sua aparente insensibilidade ao impacto de assimetrias sociais na produção de discursos. Nessa perspectiva, a proposta emancipatória identificada na esfera pública habermasiana negligência padrões de exclusão, injustiça e dominação estruturais das sociedades

modernas (Ogando, 2010) ao propor espaços deliberativos que privilegiam os aspectos políticos e econômicos dos princípios de igualdade e liberdade, presumindo a neutralidade desses espaços, uma vez controlados esses aspectos (Young, 2001). Em especial, o processo de invalidação sistemática de vozes subalternizadas no espaço público tem implicações graves para construção de espaços discursivos democráticos, o que impõe um limite objetivo à construção da proposta deliberativa de imparcialidade e racionalidade deliberativa.

Outro fator central de exclusão de grupos vulnerabilizados na teoria deliberativa seria a centralidade de formas performáticas de discurso baseadas na razão, tidas pelo cânone deliberativo como igualmente distribuídas na sociedade (Miguel, 2014a). Como aponta Young (2001), ao contrário da proposta universalizante da teoria deliberativa, o diálogo público baseado na razão, pressupõe um conjunto de normas culturalmente específicas de apresentação de discursos ordeiros e gerais, que operam como mecanismo de poder, silenciando grupos e indivíduos que não dominam tais práticas.

Nessa perspectiva, a autora propõe a inclusão de diferentes capacidades discursivas no que chama “democracia comunicativa”, que amplia a proposta racional deliberativa para abarcar gestos, expressões, metáforas, analogias, narrativas, cumprimentos e saudações, bem como a expressão de emoções como elementos também importantes do processo deliberativo. De fato, Sanyal (2015) apresenta em pesquisa empírica, o potencial equalizador da narrativa para grupos vulnerabilizados e marginalizados em processos discursivos, despertando empatia e reconhecimento nos interlocutores e permitindo a introdução de pontos de vista alternativos. Mouffe (2013), por sua vez, aponta que o princípio puramente racional do modelo deliberativo negligência o papel das paixões e afetos no processo político e, ao privilegiar o consenso, nega o caráter antagônico e conflitivo inerente às sociedades pluralistas modernas, negando, enfim, a própria política. Nesse sentido, em casos de conflitos socio tecnológicos, Losekann (2017) aponta como as emoções cumpre um papel fundamental na construção de engajamento social com a pauta, bem como de construção do enquadramento em torno do tema. As emoções, segundo a autora, no processo de mobilização, atuam na conversão de sentimentos individuais para sentimentos compartilhados e dirigidos a um alvo externo.

Outrossim, para além da negligência aos padrões discursivos hegemônicos, ainda que teoricamente suspensas no espaço deliberativo, as desigualdades materiais de tempo e recursos limitariam a própria capacidade de grupos subalternos de se fazerem presentes nessas arenas, impondo um constrangimento de saída ao potencial democrático da proposta deliberativa (Miguel, 2014b). Elster (1997) aponta, por sua vez, que os limites impostos pelas diferenças de recursos podem levar ao surgimento de uma “elite auto eleita” cujos membros têm a possibilidade de despender tempo na discussão política com objetivos de poder.

Nesse sentido, Beauvais (2018) advoga pelo conceito de equidade, em substituição à proposta universalista de igualdade deliberativa, enquanto práticas e procedimentos que permitam as vozes subalternas ocupar o espaço de diálogo proposto na teoria deliberativa:

Isso significa que a deliberação deve ser garantida *por direitos e práticas* que atendam às circunstâncias sociais, e almejem assegurar a participação e a influência equitativa de todos os membros de grupos sociais nos variados e interconexos espaços deliberativos no sistema democrático (Beauvais, 2018, p. 4, tradução nossa, grifos no original)⁵.

Ainda quanto às diferentes possibilidades de falar e ser ouvido no processo deliberativo, um elemento pouco debatido pelos críticos da teoria deliberativa é a inclusão de diferentes formas de racionalidade. Nesse sentido, se a crítica apresenta o tensionamento ao próprio lugar da racionalidade, introduzindo diferentes formas discursivas como procedimento de ampliação da inclusão na deliberação, pouco se é dito sobre a introdução de diferentes tipos de racionalidades e cosmovisões, oriundas do diálogo cultural em um espaço público etnicamente heterogêneo. Não se trata de ouvir cada um a partir de suas capacidades e possibilidades discursivas, mas também de reconhecer no diálogo as diferentes formas de conhecimento e sua contribuição para a solução dos problemas debatidos no processo deliberativo. Conforme aponta Ailton Krenak (2007), não é necessário que os conhecimentos tradicionais, muitas vezes tratados como meros saberes, tenham sua validade comprovada pela racionalidade científica, mas sim, que a própria racionalidade universal desta, seja também questionada, de modo que diferentes cosmovisões possam existir de forma

⁵ “This means that deliberation must be underwritten by enabling rights and practices that attend to social circumstances, and aim to ensure the participation and equitable influence of all social group members in the variagated, interlocking deliberative sites in democratic systems”.

concomitante e não hierárquica no espaço público. Conforme aponta Kopenawa (2010):

O que eles [os *brancos*] chamam de educação, para nós são as palavras de *Omama* e dos *xapiri*, os discursos *hereamuu* de nossos grandes homens, os diálogos *wayamuu* e *yaimuu* de nossas festas. Por isso, enquanto vivermos, a lei de *Omama* permanecerá sempre no fundo de nosso pensamento (Kopenawa & Albert, 2010).

Outro ponto intensamente debatido pelos críticos é o consenso pretendido pela teoria deliberativa. Mouffe (2013) reforça que a proposta deliberativa é incompatível com o caráter pluralista das sociedades modernas, apontando que, da forma apresentada, a teoria não questiona, mas, pelo contrário, aprofunda as práticas homogeneizantes da democracia liberal. Este caráter pluralista, apontado por Mouffe, segundo Benhabib (1996), impõe diferenças empíricas e simbólicas fundamentais, que desconstruem a ideia de “bem comum”, muito presente em algumas das teorias deliberativas clássicas, que movem a busca pelo consenso. Em sentido análogo, Elster (1997) aponta três críticas fundamentais a este princípio. Em primeiro lugar, a proposta consensualista motivada pela busca do bem comum, não prevê a possibilidade de que, mesmo com tempo ilimitado, a unanimidade pode ser inalcançável, por diferenças de sentido em torno do bem comum. A segunda, de ordem prática, apresenta que, para a obtenção de qualquer resultado em um processo deliberativo, que não chegue a um consenso, será necessária a previsão de formas agregativas de tomada de decisão, retornando ao modelo decisório liberal criticado pela teoria. Por fim, aponta que o consenso alcançado pode derivar, muitas vezes, de conformação a posições aparentemente majoritárias no processo discursivo, ao invés de mudança de preferências, motivado pelo debate racional de ideias, com potenciais efeitos deletérios para as decisões estabelecidas.

2.3. A síntese: respondendo às críticas

O debate entre os deliberacionistas e seus críticos trouxe ganhos substantivos para o desenvolvimento da teoria, seja a partir da revisão e aprofundamento das teorias clássicas anteriormente apresentadas, seja a partir de aprimoramentos dos elementos deliberativos. Segundo Faria (2012), a assimilação das críticas pela, assim chamada, segunda geração de teóricos deliberativos, levou a incorporação de diferentes padrões discursivos e comunicativos como elementos da deliberação.

Além disso, ainda segundo a autora, a normatividade excessiva da proposta de democracia deliberativa, passa a ser operacionalizada empiricamente, na formulação da deliberação democrática. Mendonça (2011), por sua vez, enfatiza que a cooperação e o entendimento propostos pelo deliberacionismo são menos exigentes do que as críticas fazem parecer, objetivando não a construção de consensos substantivos, mas sim de acordos operacionalizáveis por diferentes grupos que, no embate de posições, se reconhecem mutuamente no espaço público.

Esta abordagem ressoa com a explicação feita por Cohen. Segundo o autor, a deliberação estaria relacionada à ponderação de razões com vistas à tomada de decisão (COHEN, 2007). De fato, ao situar a deliberação em um processo decisório, a proposição, muitas vezes tida como consensualista, assume um sentido mais pragmático. Por um lado, ao retirar da deliberação o enfoque em processos decisórios concretos retornaríamos a um caráter puramente normativo da teoria, incorrendo uma forte dificuldade de operacionalização prática do conceito. Por outro lado, ao estabelecer a tomada de decisão como objetivo final de um processo deliberativo, reconhece-se, por decorrência lógica, a necessidade de estabelecimento de consensos, sejam esses substantivos, a respeito do tema central do conflito; parciais, a respeito de elementos do debate em questão, ainda que permaneça a discordância quanto aos pontos centrais; ou ainda sobre o reconhecimento de processos decisórios, caso nenhum outro tipo de consenso possa ser estabelecido a partir da troca de razões na arena pública.

Curato *et. al.* (2017), em extensa pesquisa empírica e teórica a respeito do tema sistematizaram um conjunto de considerações, das quais, para o propósito da discussão aqui apresentadas, destacam-se: (1) apesar das críticas apontarem a proposta deliberacionista como utópica, estudos empíricos demonstram não apenas a existência concreta de fóruns deliberativos, como o impacto observável dos cidadãos nesses fóruns na formulação de políticas públicas; (2) deliberação envolve múltiplas formas de comunicação e as ferramentas de análise utilizadas para avaliar a qualidade deliberativa dos espaços foram aprimoradas para abarcar esta pluralidade formas comunicativas; (3) ao contrário do apontado pela crítica, a deliberação não negligencia as nuances presentes no aspecto do poder, e o desenho de procedimentos visa, justamente, combater os aspectos coercitivos do poder que minam o potencial deliberativo.

Benhabib (2021), por fim, aponta uma falha importante na crítica, ao tomar a construção principiológica e conceitual deliberativa e criticá-la em sua implementação prática. Segundo a autora, não haveria grandes diferenças entre a proposta deliberativa e a democracia comunicativa (YOUNG, 2001), sendo os elementos característicos apresentados, como saudações, expressões, gestos, retórica e narrativa, processos informais comuns de qualquer ambiente comunicativo, não sendo necessário teorizar ou institucionalizar essas práticas cotidianas.

Em que pese a complexidade e as importantes nuances do debate, e avaliando a necessidade de um conceito operacionalizável para o propósito deste trabalho, compreenderei de agora em diante a deliberação como: *um processo comunicativo público em práticas e conteúdos que almeja a construção de decisões vinculantes. É construído por meio do diálogo estabelecido a partir de normas que visem a ausência ou limitação de coerções internas e externas que constringam a participação; a garantia ou a busca da igualdade e equidade entre as vozes; e a orientação dos participantes para a construção de entendimentos aplicáveis e publicamente justificáveis para todos aqueles e aquelas afetados pela decisão em um futuro previsível.* A definição aqui proposta, sem pretensão de ser inovadora, busca, sintetizando os principais pilares do cânone, compatibilizar a proposta deliberativa com as críticas analisadas. Pela definição proposta, a deliberação pode ocorrer em diferentes esferas, institucionais ou não, com dois ou mais agentes.

3. Do diagnóstico às alternativas

Os acúmulos teóricos sobre participação social e deliberação pública, levam na contemporaneidade a tentativa de operacionalização desses conceitos, tidos muitas vezes como normativos e pouco viáveis para sociedades complexas. Nesse sentido, abundam estudos com a proposição de modelos deliberativos viáveis, tais como a abordagem sistêmica (Faria, 2010; Parkinson, Mansbridge, 2012; Bosswell, 2013) e de governança em rede (Hendriks, 2008); o debate sobre as possibilidades deliberativas na contemporaneidade (Lafont; 2019, Warren 2020), bem como o estudo de experiências participativas reais ao redor do mundo (Abers, 2000; Avritzer, 2003; Feres, 2006, Cortes, 2010).

No âmbito da própria teoria deliberativa, um dos principais avanços recentes na construção de ferramentas analíticas, para compreensão da deliberação nas democracias contemporâneas, é o modelo dos sistemas deliberativos. A ideia de

sistema, a partir do modelo centro-periferia habermasiano (1996), compreende o processo deliberativo não como estático, localizado em fóruns específicos, mas dinâmico e complexo, composto por diferentes arenas com níveis distintos de institucionalidade, poder de decisão e capacidade deliberativa. Essa abordagem, compreende os diferentes espaços de participação pública no processo decisório, enquanto uma ecologia deliberativa, na qual ações tomadas nos diferentes nós da rede composta pelas múltiplas arenas, cumprem papéis distintos e, idealmente, funcionam como *inputs*, para outras arenas no interior do sistema (Feres, 2017).

Mansbridge *et al.* (2012) caracterizam quatro arenas principais das quais são compostos os sistemas deliberativos: (1) as decisões vinculantes do Estado, (2) atividades diretamente relacionadas à preparação para essas decisões; (3) as arenas de diálogo informal sobre essas decisões; (4) arenas formais e informais relacionadas a decisões de assuntos de interesse coletivo, que não são direcionadas a decisões vinculantes do Estado.

Em paralelo, no campo empírico, estudos recentes apontam para o surgimento de novas experiências democráticas em diversos setores da sociedade, demonstrando um tensionamento da lógica tecnocrática apontada por Fischer (2009). A participação nos processos de tomada de decisão vem sendo cada vez mais encorajada por governos, movimentos sociais e agências internacionais nas chamadas “inovações democráticas”, arranjos institucionais que visam garantir a presença efetiva de vozes subalternizadas no espaço decisório (Arnstein, 1969), bem como ampliar a efetividade, legitimidade e justiça das decisões tomadas (FUNG, 2006). Estas inovações, por meio de processos que buscam a ampliação de valores democráticos, como inclusão e controle popular, combinam as lógicas participativa e deliberativa de democracia (Elstub & Escobar, 2019). Smith (2009) define inovações democráticas como instituições desenhadas com o propósito específico de aprofundar a participação cidadã no processo de tomada de decisão política. Elstub e Escobar, por sua vez, as definem como:

processos ou instituições que são novos para um tema político, papel político, ou nível de governança, e desenvolvidos para reimaginar e aprofundar a função dos cidadãos em processos de governança ao ampliar as oportunidades de participação, deliberação e influência (Elstub & Escobar, 2019, tradução nossa).

Fischer (2009) aborda estes arranjos institucionais a partir de sua capacidade de realização de quatro valores democráticos: inclusão, a capacidade do arranjo

democrático de institucionalizar incentivos à participação para população de diferentes segmentos sociais; controle popular, em especial de elementos significativos do processo de tomada de decisão; julgamentos informados, ou seja a capacidade do cidadão de construir julgamentos reflexivos na tomada de decisão; e transparência, seja interna, quanto às condições da participação, quanto externa, ou seja, aberta ao escrutínio público. Apresenta ainda duas outras variáveis importantes: eficiência, ou os custos da participação sobre os participantes e instituições envolvidas; e transferibilidade, ou a possibilidade de reprodução do modelo em outros contextos.

Crouzel (2014), identifica algumas características fundamentais que caracterizariam esse tipo de arranjo: (1) implicam na ampliação da participação; (2) derivam da sinergia gerada por diferentes tipos de atores; (3) são imersas em disputas de poder e devem ser conquistadas passo a passo; (4) são, sobretudo, contextuais.

Das definições apresentadas, podemos sintetizar as inovações democráticas em algumas características fundamentais: são processos ou instituições construídos com o propósito de ampliar a participação popular na governança e tomada de decisão em assuntos de interesse público. Nesse sentido, sendo construídos a partir da distribuição do poder político em dado contexto, tema ou localidade, as características específicas assumidas por uma inovação democrática podem depender do intercâmbio e diálogo estabelecido entre os atores e atrizes envolvidas, das instituições proponentes e executoras da política, dos temas envolvidos, do escopo e abrangência da política, do contexto de disputa política e social entre outros fatores.

Segundo Warren (2020), pensar a participação em sociedades complexas exige a identificação das formas relevantes nas quais os cidadãos participam na modificação do processo político, de modo a articular propostas de aprimoramento de estruturas e práticas democráticas, para que estas inovações possam fornecer oportunidades iguais e efetivas de participação na formulação de decisões políticas para todos os cidadãos. Nesse sentido, desde a segunda metade do século XX, autoras e autores vêm buscando a construção de ferramentas analíticas que permitam a compreensão de inovações democráticas, instituídas segundo seus princípios democráticos.

Arnstein (1969) propõe a avaliação dos desenhos implementados a partir de um modelo escalar de participação, com os seguintes níveis: (1) manipulação e (2) terapia, classificados pela autora como não participação; (3) informação e (4) consulta, níveis nos quais os participantes podem ouvir e ser ouvidos; (5) apaziguamento; que

permite o aconselhamento dos participantes, mas não a tomada de decisão; (6) parceria, que permite a negociação com *stakeholders* tradicionais; (7) poder delegado e (8) controle cidadão, que permitem o exercício completo e direto do processo de tomada de decisão. Ainda que traga uma primeira proposta de tipologia aplicável e inovadora, a autora apresenta em sua tipologia uma escala baseada apenas na capacidade de construção de decisões vinculantes, e a relação dos fóruns com as instituições públicas que os promovem. Nesse sentido, escapa a sua compreensão fatores internos aos espaços participativos como procedimentos e desigualdades internas, quanto outros aspectos potenciais da relação externa.

Fung (2006), avaliando problemas teóricos e práticos na proposta de Arnstein, propõe a avaliação de experiências inovativas concretas a partir de três eixos escalares, correspondentes a três perguntas: *Quem participa?* (Auto-seleção, recrutamento seletivo, seleção aleatória, interessados leigos, interessados profissionais); *Como se comunicam e tomam decisões?* (escuta como espectadores, expressão de preferências, desenvolvimento de preferências, agregação e barganha, deliberação e negociação, uso da técnica e expertise); *Qual a conexão entre as conclusões/opiniões e políticas públicas/ação?* (benefícios pessoais, influência comunicativa, aconselhamento e consulta, co-governança, autoridade direta). O autor pondera que a variação das inovações democráticas nos três diferentes eixos apresentados é capaz de lidar com os principais problemas nas democracias contemporâneas, quais sejam: legitimidade, justiça e eficácia.

Smith (2009), por sua vez, avalia inovações democráticas na medida em que alcançam quatro princípios democráticos: *inclusividade*, compreendida como a realização da igualdade política nos aspectos voz e da presença; *controle popular*, capacidade dos indivíduos influenciarem o processo decisório; *juízos informados*, compreensão dos cidadãos dos aspectos técnicos do tópico em questão, bem como das posições dos demais cidadãos; e *transparência*, abertura de procedimentos para os participantes e o público em geral. Além dos quatro valores democráticos mencionados, o autor ainda propõe a avaliação de inovações democráticas a respeito de sua *eficiência*, compreendido como o custo da participação para as autoridades públicas e cidadãos; e *transferibilidade*, a capacidade de ser implementada em outros contextos.

Elstub e Escobar (2019), em uma síntese das contribuições anteriores, buscam classificar as inovações democráticas a partir de suas características intrínsecas, qual

seja, a busca pelo aprofundamento do papel do cidadão nos processos de governança, e características variáveis ou *quasi*-contingenciais: (1) processo de seleção de participantes; (2) forma de comunicação entre os participantes; (3) modo de tomada de decisão; (4) influência dos participantes sobre as ações das autoridades públicas. A partir desta tipologia, os autores propõem a seguinte categorização de grupos de inovações democráticas, a partir de suas características *quase*-contingentes: Mini Públicos, Orçamento Participativo, Referendos e Iniciativas cidadãs, Governança Colaborativa, e Participação Digital.

A tabela 1. apresenta a sistematização das tipologias propostas com relação aos principais elementos de atenção de cada uma delas. Estes elementos institucionais foram, ainda, associados aos valores deliberativos acionados na definição apresentada. Em primeiro lugar, é possível observar, com exceção dos dois elementos operacionais, uma possível correspondência entre os elementos institucionais analisados pelos diferentes autores e os ideais normativos deliberativos.

Tabela 1: Proposta analítica de inovações democráticas em Arnstein (1969), Fung (2006), Smith (2009) e Elstub e Escobar (2019) e sua relação com os ideais normativos deliberativos.

Parâmetro analítico	Valores deliberativos correspondentes	Arnstein (1969)	Fung (2006)	Smith (2009)	Elstub e Escobar (2019)
Capacidade decisória	<i>“almeja a construção de decisões vinculantes”.</i>	Manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, poder delegado, controle cidadão.	Qual a conexão entre conclusões e políticas públicas? (benefícios pessoais, influência comunicativa, aconselhamento e consulta, cogovernança, autoridade direta).	Controle popular: capacidade dos indivíduos influenciarem o processo decisório.	Influência decisória (Benefícios pessoais, aconselhamento e consulta, influência comunicativa, cogovernança, autoridade direta).
Forma de comunicação	<i>“por meio do diálogo”.</i>		Como se comunicam e tomam decisões? (escuta como espectadores, expressão de preferências, desenvolvimento de preferências, agregação e barganha, deliberação e negociação, uso da técnica e expertise).		Modo de participação (Observação, escuta, voto, Expressão discursiva).
Forma de tomada de decisão	<i>“aplicáveis e publicamente justificáveis para afetados pela</i>			Controle popular: capacidade dos indivíduos influenciarem o processo decisório.	Modo de tomada de decisão (Não decisão, agregação de preferências, barganha/negociação, Deliberação).

	<i>decisão em um futuro previsível”.</i>				
Eficiência				Eficiência: compreendido como o custo da participação para as autoridades públicas e cidadãos.	
Inclusividade	<i>“ausência de coerções internas e busca de igualdade e equidade das vozes”.</i>		Quem participa? (interessados profissionais, interessados leigos, seleção aleatória, recrutamento seletivo, auto-seleção).	Inclusividade: realização da igualdade política nos aspectos voz e da presença.	Seleção de participantes (seleção intencional, eleição, sorteio, auto-seleção).
Informação	<i>“orientação à construção de entendimentos aplicáveis e justificáveis”.</i>			Julgamentos informados: compreensão dos cidadãos dos aspectos técnicos do tópico em questão, bem como das posições dos demais cidadãos.	
Transferibilidade				Transferibilidade: a capacidade de ser implementada em	

				outros contextos.	
Transparência	<i>“público em práticas e conteúdos”.</i>			Transparência: abertura de procedimentos para os participantes e o público em geral.	

(Fonte: Elaboração Própria)

Com relação às propostas analíticas dos autores, é possível identificar a “autoridade”, como elemento central em todas as definições apresentadas. Esta, com diferenças de operacionalização do conceito, pode ser compreendida como o “resultado” do espaço participativo, ou, como as decisões ali tomadas se convertem em decisões institucionais. Uma diferença marcante entre os autores é com relação a operacionalização dos elementos da “forma de comunicação” e “forma de tomada de decisão”. Na sistematização aqui proposta, a primeira diz respeito aos processos comunicativos instituídos no espaço participativo analisado, enquanto a segunda, diz respeito aos mecanismos instituídos de tomada de decisão. A tipologia uni-escalar de Arnstein (1969), parece apresentar aspectos que misturam os três elementos anteriores. Ao separar níveis de não-participação (manipulação e terapia), tokenismo (informação, consulta e apaziguamento) e controle direto (poder delegado e controle cidadão), a autora diz sobre a capacidade dos participantes de chegarem a decisões. Por outro lado, ao classificar a informação como caracterizada por sua unilateralidade, aponta também a importância da forma de comunicação estabelecida para a sua teoria. O “controle popular” de Smith (2009) aborda, também, tanto aspectos de autoridade, quanto aspectos de forma de tomada de decisão, na medida em que leva em consideração, por exemplo, o poder de proposição de agenda nos espaços participativos como fator importante a ser considerado. Fung (2006), por fim, já estabelece no próprio enunciado da questão posta, forma de comunicação e forma de tomada de decisão como fatores conjuntos.

Esta discordância na construção das tipologias aponta para um fato já abordado acerca da proposta deliberativa, qual seja, a centralidade dos processos para além dos resultados obtidos. Dessa forma, ainda que o ideal deliberativo seja esvaziado sem a busca pela construção de decisões vinculantes, são os procedimentos comunicativos instituídos para tomada dessas decisões os fatores determinantes para sua classificação como inovações democráticas. Nesse sentido, ainda que não apresente parâmetros nítidos de análise e possa ser considerada mais normativa em alguns aspectos, a proposta de Smith (2009) é a única a levar em consideração elementos internos dos processos participativos instituídos, já apontados pela literatura

crítica à teoria deliberativa como centrais para a democratização dessa proposta. À saber, o autor é o único a apresentar a transparência (publicidade) e o papel do conhecimento e informação (julgamentos informados), como elementos analíticos importantes. Outrossim, ainda que a forma de seleção de participantes também esteja presente em Fung (2006) e Elstub *et al.* (2019), e seja considerada como elemento central para garantia de participação efetiva de vozes subalternizadas, Smith (2009) é o único a apresentar a preocupação de mecanismos internos de controle no espaço participativo que possam garantir a pluralidade de vozes no decorrer da comunicação.

Além disso, propomos considerar na análise do potencial radical das inovações democráticas, a partir das experiências democráticas não ocidentais abordadas neste capítulo, sua *abrangência pluricultural*, aqui considerada como a capacidade da inovação analisada de mediar o diálogo entre diferentes formas de conhecimento; e, a partir do conceito de *Igwebuike* (Kanu, 2019), o valor do *cooperativismo*, compreendido como o potencial do espaço participativo de construir soluções coletivas, a partir do fortalecimento de vínculos comunitários. Não basta, dessa forma que os procedimentos sejam participativos e democráticos, mas estes devem aprofundar o sentido de comunidade, fortalecendo os laços entre os participantes em um sentido de coletividade, além de incluir de forma efetiva uma ecologia de saberes (Santos, 2007) todas as formas de conhecimento disponíveis no espaço público.

Ainda que almejem a ampliação do ideal democrático, as inovações democráticas na contemporaneidade são vistas com desconfiança por parte da literatura. Baiocchi e Ganuza (2016), a título de exemplo, questionam o paradoxal crescimento desse tipo de governança na modernidade, com a ascensão de uma “era da participação”, no mesmo momento em que se observa globalmente a ampliação do papel da técnica na tomada de decisões; a neoliberalização das políticas públicas e a ampliação de desigualdades. O autor aponta ainda para o fato de a possibilidade das arenas participativas não apenas falharem na promoção do combate às desigualdades, como também servirem como instrumento de sua legitimação. Zucarelli (2018), em consonância com as preocupações descritas pelos autores, observa, em contextos etnográficos de

conflitos de mineração, a utilização de instrumentos de participação e diálogo como formas institucionais de gestão da crise e da crítica, bem como de evitar a judicialização, em uma ideologia da harmonia promovida pelo judiciário brasileiro. Caroline Lee (2015), por sua vez, argumenta contra os efeitos adversos não previstos da ampliação da participação:

Eu argumento que a deliberação pública, como em “Nosso orçamento, Nossa economia”, longe de revolucionar a tomada de decisão, sobrecarrega a população com novas responsabilidades sem muito empoderamento, e enquadra indústrias e elites como portadores da mudança social enquanto não apresentam muitos resultados - apesar dos muitos discursos sobre transparência e *accountability*. No geral, o envolvimento público mobiliza os participantes individuais para contribuir e ajudar, para “ser a mudança que eles querem ver” na sequência de desastres institucionais catastróficos (Lee, 2015, p. 7. Trad. Nossa)⁶.

Ainda que as preocupações apresentadas pelos autores apontem fatores relevantes de atenção, é certo que, a partir de uma perspectiva crítica que toma a proposta deliberativa como valores normativos democráticos, a ampliação de espaços de participação baseados em princípios como publicidade, diálogo e justificação pública de decisões, não apenas se mostra como um interessante campo de estudos, como também são importantes espaços de observação para a construção de alternativas a democracia liberal.

Nesse sentido, experiências participativas reais vêm sendo apresentadas e sistematizadas em seus limites e potencialidades pela literatura especializada nos mais diversos campos de estudos como orçamento público (Santos, 2002; Faria, 2006); gestão de saúde (Thurston et al., 2005); implementação de políticas sociais (Dean, 2019); governança internacional (Rask et al 2019); reforma constitucional (Levy, 2019), bem como sua implementação para radicalização

⁶ “I argue that public deliberation like that in “Our Budget, Our Economy”, far from revolutionizing decision-making, burdens everyday people with new responsibilities without much empowerment and frames elites and industries as saviors of social change even while they don’t accomplish much - despite lots of talk of transparency and accountability. Overall, public engagement reliably mobilizes individual participants to pitch in and help out, to “be” the change they want to see in the wake of catastrophic institutional failures.”

democrática por meios digitais, na chamada e-democracia (Wright, 2012; Gilman e Peixoto, 2019), entre outros.

No campo ambiental, acentuando o paradoxo identificado por Baiocchi e Ganuza (2016), a literatura mapeia diversos desenhos de inovações democráticas. É interessante observar, na perspectiva identificada por Zucarelli (2018), como na literatura que aborda o tema, o conflito ambiental é ressignificado sob a égide de uma governança ambiental, que visa aprofundar o papel de cidadãos e *stakeholders*, partes interessadas, na tomada de decisão em temáticas ambientais (Newig et al. 2019), ignorando assim o papel das próprias instituições públicas e “*stakeholders*” na produção de riscos, desastres e conflitos. Por outro lado, é possível identificar diversos exemplos de inovações democráticas no campo ambiental, com maior ou menor grau de sucesso, tais como em casos de conflito com relação a localização de áreas de descarte de lixo industrial (Renn et al. 1995); controvérsias acerca de alimentos geneticamente modificados (Goodin, Dryzek, 2008); mudança climática (Galateau, 2014); fornecimento de água (Miakatra, 2014) e conflitos em torno do uso de áreas produtivas (Ibrahin et al. 2014).

Ainda que a análise sistemática dos casos de inovações democráticas implementadas em conflitos sócio tecnológicos fuja ao escopo deste trabalho, é importante destacar os objetivos destes fóruns no que tange a pauta ambiental. Newig et al. (2019) identificam ao revisar a literatura sobre inovações democráticas nesses contextos, 05 *clusters* de justificativas para sua implementação: (1) abertura do processo decisório para preocupações públicas a respeito do meio ambiente; (2) incorporação de conhecimento ambiental relevante; (3) interação de grupo, troca de conhecimento e benefícios mútuos; (4) aceitação e resolução de conflitos; (5) melhor implementação, co-responsabilização e controle social. Interessante notar que, já nas justificativas acionadas para implementação dos projetos, enquanto três dos cinco *clusters* identificados apontam para valores deliberativos (comunicação, construção de razões conjuntas e reconhecimento da pluralidade), os *clusters* quatro e cinco ressoam diretamente com as críticas apresentadas a essas práticas (pacificação

e apagamento do conflito e transferência de responsabilidade do setor público para a sociedade civil).

O presente trabalho visa analisar em maiores detalhes um modelo específico de inovação democrática instituído no estado de Minas Gerais a partir do ano de 2016, a assessoria técnica independente. Implementado, até o momento, em situações de conflito ambiental distributivo entre populações locais e empresas do setor de fornecimento de energia e mineração, a ATI, como convencionou-se chamá-la, é analisada aqui como um novo componente de um sistema maior, caracterizado por espaços institucionais e informais de exercício do escrutínio e da pressão pública. Este modelo assume, a depender do tipo de conflito, atores envolvidos e outros fatores contingentes, tais como pressão pública externa, características do processo decisório e atuação de movimentos sociais, diferentes formas que podem ou não se aproximar das promessas contidas na discussão teórica até então empreendida.

É fundamental mencionar, todavia, que a assessoria técnica independente, por se tratar de estrutura de apoio ao processo participativo de tomada de decisão promovida pelos órgãos públicos e não a própria arena decisória, não pode ser analisada como outras inovações democráticas tipicamente reconhecidas, tais como orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas. De fato, a inovação aqui identificada no modelo está, na possibilidade de radicalização da democracia em espaços participativos instituídos pelo poder público, a partir da qualificação técnica de pleitos e apoio na construção de entendimentos coletivos que antecedem os espaços de decisão formais.

Neste sentido, nos capítulos que se seguem, discutiremos a definição de ATI em MG e a metodologia de análise adotada (cap. 2), assim como a justificativa para a escolha das mesmas. No capítulo 3, por sua vez, avaliaremos o desenho específico de cada um dos casos analisados à luz das teorias até então mobilizadas, tendo como preocupação a questão da capacidade das mesmas de compatibilizar a racionalidade técnica e democrática. Os limites e potencialidades deste modelo serão aprofundados no capítulo final deste trabalho.

CAPÍTULO 2: O MODELO DE ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE COMO INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CAMPO AMBIENTAL MINEIRO

*Você teve indução
Aprende munta ciência
Mas das coisa do sertão
Não tem boa experiência
Nunca fez uma paioça
Nunca trabaizou na roça
Não pode conhecê bem
Pois nesta penosa vida
Só quem provou da comida
Sabe o gosto que ela tem*

Cante Lá Que eu Canto Cá - Patativa do Assaré

Como introduzido no capítulo anterior, podemos identificar em Minas Gerais, a partir do ano de 2016, a busca pela ampliação da participação em processos de reparação de danos ligados a conflitos socio tecnológicos, a partir da introdução da figura da assessoria técnica independente.

Esta inovação, promovida por Ministério Público de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, vem se tornando prática comum na medida em que, a partir da inclusão da população nas arenas deliberativas, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos que viabilizem a sua permanência nas discussões de temas complexos. Os resultados apresentados pelo modelo nos casos nos quais foi implementada, levaram ao seu reconhecimento no ano de 2021, em lei, na Política Estadual de Atingidos por Barragens (PEAB), e sua previsão encontra-se em debate no Senado Federal no projeto de lei que institui a Política Nacional de Atingidos por Barragens, PNAB, (PL 2788/2019). Todavia, ainda que haja estudos já realizados com importantes descrições dos efeitos das ATIs em casos específicos, restam pendentes análises mais robustas sobre seu potencial, enquanto inovação democrática nesse tipo de conflito.

Neste capítulo, caracterizaremos o modelo de assessoria técnica independente, a partir de suas características principais e diferenças específicas

em relação a experiências semelhantes. Apresentaremos, ainda, um histórico do direito no Estado de Minas, identificando os casos aprofundados neste trabalho e a metodologia de análise empregada no terceiro capítulo.

1. O que são as Assessorias Técnicas Independentes?

Consideramos aqui a assessoria técnica independente como um modelo de inovação democrática implementado no estado de Minas Gerais, a partir do ano de 2016, promovido por instituições do judiciário nacional e estadual. Pode ser caracterizada como uma atividade multidisciplinar, desenvolvida por entidades independentes do empreendedor e de confiança das populações atingidas, em casos de conflitos socioambientais (Trazzi e Portella, 2020). Segundo Nota Técnica da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais:

Uma Assessoria Técnica multidisciplinar destina-se a **informar tecnicamente os membros da comunidade**, realizando a “tradução” de termos e informações técnicas em linguagem adequada às características socioculturais locais, de forma ampla e qualificada, colaborando com o desenvolvimento de processos participativos na comunidade, permitindo a simetria técnica e compensando a hipossuficiência das pessoas atingidas. Nesse passo, a Assessoria Técnica tem por objetivo, portanto, **possibilitar a construção da efetiva participação das comunidades nos processos decisórios, auxiliando, inclusive, na compreensão de como devem ser reparados os danos eventualmente sofridos**.

Por outro lado, o papel de uma Assessoria Técnica multidisciplinar não se restringe apenas em “traduzir” conhecimento técnico para as comunidades, mas também em **identificar, valorizar e agregar os conhecimentos e saberes próprios dessas comunidades nos planos, projetos e peças técnicas que lhes são afetos**. Assim, busca-se garantir que a formulação, o planejamento e a execução de ações e programas contemplem e reflitam os modos de vida próprios das comunidades destinatárias, trazendo-os para o centro dos processos decisórios, numa espécie de “tradução inversa” para a esfera técnica” (MPMG, 2017, grifos nossos).

A nota técnica apresentada indica alguns dos objetivos específicos deste modelo: informar, construir a participação em processos decisórios e agregar conhecimentos locais nas produções e decisões técnicas.

Podemos identificar suas características centrais, a partir de Souza e Gonçalves (2019) como: (1) atuação transversal e multidisciplinar, cobrindo todas as áreas com repercussões no conflito; (2) execução por profissionais de confiança da população atingida e de sua livre escolha; (3) os custos de sua

contratação devem ser arcados por quem causa as intervenções no território, que motivam a contratação da ATI; (4) Deve ser pautada por uma atuação coletiva com vistas a fomentar a participação; (5) A contratação dos profissionais não deve se pautar somente por critérios técnico-científicos, mas por perspectiva epistemológica específica, que os permita articular os interesses das pessoas atingidas a partir de suas próprias representações de mundo; (6) As assessorias técnicas independentes não operam em um campo de neutralidade, mas se submetem aos interesses específicos de uma das partes do conflito, a população atingida.

A estas, podemos acrescentar, a partir de Vitorelli e Barros (2022), a independência técnica e financeira, tanto com relação ao poluidor pagador, quanto com relação às instituições estatais e a transparência a partir do controle social das ações executadas. Ferreira (2020) aponta ainda o papel de mobilização comunitária, diminuindo a sobrecarga sobre lideranças engajadas e facilitando que as pessoas atingidas possam discutir e identificar saídas possíveis para as questões apresentadas.

Trazzi e Portella (2020) fundamentam o direito à ATI no princípio jurídico da centralidade do sofrimento da vítima, segundo o qual, a vítima de um dano deve ser considerada enquanto elemento central e qualquer processo reparatório pelos danos causados. Ainda em uma perspectiva jurídica, é mobilizado como elemento justificador fundante da assessoria técnica independente e da participação da população atingida nos processos reparatórios, o princípio da reparação integral do dano ambiental, que preconiza que o dano ambiental deve ser reparado em sua integralidade, não cabendo que seja estipulado nenhum teto pecuniário a esta reparação (Gursky Junior, 2016). Estabelecendo-se os dois princípios, devendo o dano ambiental ser reparado integralmente, e, devendo a vítima ser considerada na centralidade da reparação, faz-se necessária, inclusive juridicamente, a participação direta das populações atingidas na definição dos parâmetros reparatórios.

A assessoria técnica independente, encontra-se inserida no campo polissêmico do conceito de participação. Segundo Dagnino (2004), é possível observar a adoção deste significante com significados distintos e concorrentes,

por dois projetos conflitantes de país. Por um lado, a partir da luta popular que culminou na construção da Constituição Cidadã, observa-se a mobilização de um conceito de participação, visando um alargamento da cidadania e aprofundamento da democracia. Por outro lado, marcado, segundo a autora, pela eleição de Fernando Collor de Mello, um projeto neoliberal assume o poder, adotando o mesmo repertório simbólico da participação, com um esvaziamento de seu sentido, ao propor o esvaziamento do Estado enquanto garantidor de direitos e a atribuição das responsabilidades estatais à sociedade civil. Faz-se necessário, portanto, apontarmos alguns questionamentos possíveis, indicando as diferenças do modelo participativo no qual se inserem as assessorias técnicas independentes, com relação às críticas apresentadas.

No campo da política ambiental brasileira, podemos identificar dois exemplos nítidos do diagnóstico de Dagnino nos Conselhos de Política Ambiental e Audiências Públicas. Conforme aponta Agra Filho (2010), ainda que se trate de ferramentas importantíssimas na política ambiental, visando a democratização no processo de tomadas de decisões, tais ferramentas são esvaziadas de seu potencial transformador, tanto pelo apagamento do papel da sociedade civil, quanto pelo desrespeito às práticas e regras de funcionamento desses espaços, que operam em última instância, para a legitimação de grandes empreendimentos.

Outra crítica recorrente, diz respeito à "ideologia do consenso", aplicada aos conflitos ambientais contemporâneos. Sob o pressuposto da efetividade e celeridade, partes em conflito seriam tratados como atores interessados, e a solução judicial substituída impositivamente por uma "harmonia coerciva", consolidada na busca por alternativas negociais (NADER, 1994). Da mesma forma, a crítica observa uma profusão da realização de acordos pelo ministério público que substituiria o processo judicial, por uma negociação de direitos entre as vítimas ou seus substitutos processuais e as partes responsáveis pelos direitos violados (VIEGAS *et al.* 2014).

Conforme apontado por Motta (2021), ambas as críticas já foram apresentadas ao modelo de assessoria técnica independente, na medida em que a sua implementação, partiria do pressuposto da necessidade de negociação da

população com o empreendedor, todavia, o que estudos de casos concretos parecem demonstrar, são alguns efeitos positivos desse mecanismo, para o reconhecimento de pleitos e organização comunitária da população atingida (Zucarelli, 2018; Senna, 2019; Gesta, 2021), mesmo que para alguns autores, os ganhos identificados ainda se insiram em um conjunto de tecnologias de governança, destinadas a gestão do conflito e da crítica e a legitimação dos grandes empreendimentos (Ferreira, 2022).

É importante mencionar o que se configura, em nossa avaliação, como o potencial emancipatório contra hegemônico do modelo. A criação do Ocidente a partir do projeto colonial moderno, impôs no campo epistemológico a expropriação das populações locais de seu conhecimento cultural, a repressão da produção de conhecimentos, sentidos e universos simbólicos, e a imposição da cultura e forma de construção de conhecimentos dominante (Quijano *et. al.* (2000). Nesse sentido, a proposta da modernidade capitalista, estabelecendo distinções binárias - ocidente/oriente; moderno/pré-moderno; desenvolvido/subdesenvolvido - estabelece um caminho único de modernização das sociedades na mesma medida em que se autointitula racional-científica, relegando a todas as demais práticas, conhecimentos, racionalidades e saberes existentes o lugar do mítico/mágico. A construção do sujeito como ocidente e do ocidente como sujeito, como aponta Spivak (2010), relega ao homem subalterno na modernidade, o local, no máximo, de informante privilegiado, incapaz de produzir conhecimento, enquanto à mulher, é relegado o local do doméstico, afetivo, emocional, sendo incapaz, sequer, de falar por si mesma. Nesse sentido, a proposta da assessoria técnica independente, ao propor institucionalmente e legalmente a necessidade de reconhecimento dos conhecimentos locais para a resolução de controvérsias sociotécnicas, pode ser compreendida a partir do que Walter Mignolo caracteriza como *pensamento crítico de fronteira*, tensionando o local hegemônico de produção de conhecimento no sistema-mundo moderno. Nas palavras do autor:

Uma gnoseologia poderosa e emergente, absorvendo e deslocando formas hegemônicas de conhecimento para a perspectiva do subalterno. Esta não é uma nova forma de sincretismo ou hibridismo, mas um intenso campo de batalha na longa história de subalternização

colonial do conhecimento e legitimação da diferença colonial (Mignolo, 2012, p. 12)⁷.

Outrossim, ainda que as críticas apontem o modelo de assessoria técnica independente dentro de um arcabouço de tecnologias de governança ambiental para domesticação do conflito, é importante resgatar a origem da pauta e os modelos anteriormente implementados. Como será possível observar, a pauta da assessoria técnica independente, surge a partir das lutas populares pelo reconhecimento das pessoas atingidas por barragens e se estabelece no enfrentamento a um modelo de resolução de conflitos socioambientais, que tinha o sistema de justiça, em especial no Ministério Público, a legitimidade de identificar problemas e apontar as possíveis soluções.

Entre a crítica e a esperança no modelo, a análise aqui empreendida, busca configurar a assessoria técnica independente, enquanto parte de um processo de governança mais amplo, que pode ser mais ou menos poroso a deliberação pública. Nesse sentido, resta compreender quais os papéis e diferentes configurações assumidas pelas ATI, nos sistemas de governança instituídos em cada um dos casos, de modo a, mais do que avaliar o modelo em uma perspectiva homogeneizante, caracterizá-la nos diferentes casos implementados e, assim, identificar caminhos para um possível aprofundamento democrático, no que tange aos princípios que estruturam esse instrumento.

Do ponto de vista teórico-metodológico podemos identificar, além da teoria decolonial, três matrizes sobre os quais se funda o modelo de assessoria técnica independente: a pesquisa participativa; a educação popular e a mobilização social. A pesquisa participativa vem sendo apresentada como alternativa, para atingir o ideal deliberativo na tecnocracia há algum tempo na literatura especializada (Brandão, 1981; Moretti, 2011; Peruzzo, 2017). Seu uso se desenvolve no contexto de enfrentamentos à riscos sócio tecnológicos, substituindo as respostas prontas, normalmente apresentadas pela ciência tradicional, por informações que visam proporcionar à população, os meios para

⁷ “a powerful and emergent *gnoseology*, absorbing and displacing hegemonic forms of knowledge into the perspective of the subaltern. This is not a new form of syncretism or hybridity, but an intense battlefield in the long history of colonial subalternization of knowledge and legitimation of the colonial difference”.

que chegue às próprias conclusões. Seu surgimento remete ao embate de movimentos sociais, em especial em países subdesenvolvidos para ampliação da participação efetiva em conflitos socioambientais (Fischer, 2000), sendo caracterizada pela inserção e interação do pesquisador na comunidade estudada (Peruzzo, 2017). Segundo Borgatta *et al.* (2000), a participação prevista nesse modelo de pesquisa, pode ser compreendida a partir de um espectro indo, desde a apresentação das transcrições para que os sujeitos de pesquisa possam ler e tecer comentários, até níveis mais altos de participação, onde os sujeitos de pesquisa teriam papel significativo na formulação de perguntas e desenho metodológico do estudo, níveis estes que passam a ser caracterizados pela literatura como pesquisa-ação (Peruzzo, 2017). Segundo Fischer (1999), este tipo de pesquisa se apresenta como “uma conversa que amplia o horizonte de ambos os grupos [...] o objetivo é sintetizar uma compreensão da inter-relação entre conhecimento analítico e cotidiano e suas implicações para o contexto relevante da ação” (Fischer, 1999, p. 300). Importante destacar que, buscando uma simetria técnica entre população local atingida e empresas poluidoras, a proposta de assessoria técnica independente pressupõe uma etapa além das anteriormente mencionadas, qual seja, a definição pela própria população local sobre se, e quais estudos serão realizados, tendo em vista o objetivo de identificação dos danos sofridos. Nesse sentido, pode-se dizer que, ainda que realizada por equipe técnica especializada, o controle efetivo de todas as decisões a respeito do processo de pesquisa está nos próprios “sujeitos pesquisados”.

Se a pesquisa-ação fornece subsídio para a tomada de decisões, é somente a partir da educação popular que, não apenas o resultado, como o próprio processo de pesquisa adquire sentido, tomando os sujeitos como protagonistas efetivos dos saberes ali construídos. Freire e Nogueira (1989) compreendem a educação popular como a organização e capacitação científica e técnica das classes populares. Sua diferença específica em relação aos métodos educativos tradicionais está no reconhecimento da relação intrínseca entre fazer educativo e fazer político, bem como no método dialógico utilizado no processo pedagógico. A educação popular implica em um projeto que não

apenas informa, mas transforma as condições de reprodução das injustiças, a partir da leitura crítica da realidade, de modo a levar as pessoas a entender, comprometer-se, elaborar propostas, cobrar e transformar(-se) (Peloso, s.n). Pressupõe, portanto, um compromisso ético-político, com e a partir dos grupos vulnerabilizados, auxiliando em sua organização para a mudança social. (Mejía, 2014).

Segundo Freire (1970), a característica central da educação popular é o diálogo. Enquanto outros modelos educacionais, ainda que busquem a transformação social, se limitam a substituir a forma de dominação vigente por outra, a partir da adoção do mesmo tipo de violência epistêmica, a educação popular exige o compromisso de construção do conhecimento-mudança a partir do povo. Nesse sentido, segundo o autor, ao contrário da ação antidialógica, a educação popular exige a postura de colaboração, para apoiar a população vulnerabilizada no seu reconhecimento enquanto sujeitos e, que ao identificarem as relações causais de sua condição de aderência, possam construir as propostas de transformação necessárias. Outro tema central na educação popular é a síntese cultural, em oposição a invasão cultural da ação antidialógica (Freire, 1970). Faz-se necessária a investigação dos temas significativos do povo, a partir dos quais é possível construir o conhecimento.

Por fim, a mobilização social, enquanto metodologia alimenta e é alimentada tanto pela pesquisa-ação, quanto pela educação popular. Werneck (2004) define a mobilização como a convocação de vontades para atuação conjunta em um propósito compartilhado. Na abordagem aqui identificada, assume um caráter emancipatório, norteando-se pelos princípios da autonomia e participação e buscando a incidência de sujeitos em sua realidade social (Mafra, 2010). Nessa perspectiva, a ideia de mobilização tem em sua concepção propostas organizativas, de ação coletiva orientada a um propósito comum, propositivas, de visão de mundo ou objetivo compartilhado, e participativas, tendo em vista o caráter coletivo da ação.

2. A gênese do direito e os formatos anteriores

O modelo de assessoramento técnico pautado nos princípios e metodologias preconizados na proposta de ATI, não apenas não são novos

como já apresentam há décadas, resultados importantes em contextos de conflitos socioambientais. Em primeiro lugar, como já apontado anteriormente, o lugar do técnico como facilitador de informações que possibilitam à população afetada a tomada de decisão, é amplamente estabelecido na literatura (Dewey, 1946; Beck, 1992, Fischer, 2000, 2009; Dryzek, 2013). A respeito de experiências práticas desse tipo de relação, a título de exemplo, Fischer (2000) apresenta dois casos paradigmáticos de pesquisa participativa, no primeiro, na cidade de Woburn, Massachusetts, o autor apresenta como a população, com apoio de técnicos de confiança, conseguiu comprovar a existência de lixo tóxico na comunidade local, no segundo, por sua vez, na cidade de Kerala, Índia, descreve um processo de mapeamento participativo de recursos em um esforço conjunto, entre governo local e população.

No Brasil, práticas do tipo vêm sendo implementadas há décadas em projetos de extensão pela universidade pública e pela sociedade civil organizada. Nesse aspecto, o campo da reforma agrária e habitacional sempre foram solo fértil para práticas de assessoria técnica auto-organizada por todo o país. Estas, organizadas com o propósito específico de apoio a comunidades com pouco ou nenhum acesso à infraestrutura urbana, atuam por meio de financiamento externo, no caso de organizações do terceiro setor ou projetos de extensão universitários (Kapp, 2018; Damasceno, 2019; Valois, 2019; Oliveira, 2019). Estes, ainda que compartilhem os pressupostos participativos do modelo de ATI, apresentam diferenças significativas, devido ao tipo de conflito em que são implementadas, o caráter circunscrito do objeto do assessoramento (muito focado na assistência técnica rural ou construção popular de infraestrutura), e a forma de financiamento.

Outra prática comum de assessoria técnica a partir da segunda metade do século XX, foi a assessoria a populações atingidas pela instalação de barragens e empreendimentos hidrelétricos. Trazzi e Portella (2020) remontam a origem do direito ao reassentamento de comunidades atingidas por empreendimentos hidrelétricos no sul do Brasil. Zhouri e Rothman (2008), por sua vez, identificam a origem deste modelo em Minas Gerais, na Comissão Pastoral da Terra, a partir da década de 1980, em projetos hidrelétricos na Zona

da Mata. Este trabalho, movido em esforços coordenados de militantes individuais, CPT e a Universidade de Viçosa, a partir do grupo de assessoria técnica ali instituído, NACAB, e Movimento dos atingidos por Barragens, levou ao fortalecimento da luta de reconhecimento dos direitos de populações atingidas pela UHE Pilar, no Rio Piranga e UHE Emboque, no rio Matipó, na Zona da Mata mineira. Esta proposta de assessoria técnica, realizada principalmente por universidades públicas, em parceria com movimentos sociais, faz desde a década de 80, importantes enfrentamentos ao modelo minerário e energético no estado de Minas Gerais, lutando pelo reconhecimento dos direitos da população atingida.

Outra prática predecessora do modelo de assessoria técnica independente, são as práticas de assessoria jurídica popular (AJUP), desenvolvidas no Brasil a partir do final do século XX. Enquanto princípio e metodologia, a assessoria jurídica popular reivindica a centralidade da educação popular, na medida em que esta tem como elemento central a emancipação popular (Vasconcelos e Gradvohl, 2016). De fato, fica evidente ao observarmos o grande número de advogados e advogadas populares atuantes nas ATIs implementadas, que esta herança não se trata apenas de uma experiência semelhante ou de inspiração anterior, mas tem reflexos metodológicos práticos no desenvolvimento dos trabalhos aqui analisados. Podemos caracterizar a assessoria jurídica popular como:

o trabalho desenvolvido por advogados populares, estudantes, educadores, militantes dos direitos humanos em geral, entre outros; de assistência, orientação jurídica e/ou educação popular com movimentos sociais; com o objetivo de viabilizar um diálogo sobre os principais problemas enfrentados pelo povo para a realização de direitos fundamentais para uma vida com dignidade, e a sua efetivação; seja por meio dos mecanismos oficiais, institucionais, jurídicos, extrajurídicos, políticos, ou por meio de conscientização (Ribas, 2008, p.250)

A prática remonta a atuação de estudantes de direito engajados em projetos de extensão e movimentos sociais e estudantis nos anos 90, com o propósito de promover o acesso à justiça, a organização comunitária e a participação popular (Ribas, 2008). Três características específicas das AJUPs, conforme apresentado por Lopes e Maia (2009) podem ser identificadas também

no modelo de ATIs, implementado nos casos analisados: a opção por demandas coletivas; a desmistificação do direito e a perspectiva participativa; e a interdisciplinaridade. De fato, como aponta Vasconcelos (2016), uma das diferenças específicas da assessoria jurídica popular com relação à outras práticas de assessoria jurídica, é a posição de horizontalidade colocada entre assessorado e assessor, que utiliza as experiências e vivências daquele para a construção dialógica do saber jurídico.

Durante as últimas décadas de amadurecimento da jovem democracia brasileira, a prática de assessoria jurídica popular (AJUP) e assessoria jurídica popular universitária (AJUP universitária), se consolidaram enquanto importante mecanismo de acesso à direitos por parte de populações vulnerabilizadas, tendo se estabelecido em redes de abrangência nacional, e formado advogados atuantes em todo o país na perspectiva da defesa dos direitos humanos.

Se as experiências até o momento apresentadas mostram a convergência da luta popular e universitária na defesa de participação e direitos humanos no país, é importante notar que todas essas experiências, ainda que apresentem caminhos de enfrentamento cotidianos à lógica neoliberal, têm seu local de realização na universidade e nos movimentos sociais. Um ponto fundamental que distingue o modelo aqui estudado de experiências semelhantes em outros contextos, é o caráter institucional de sua contratação. Nesse sentido, a assessoria técnica independente, não parte como podemos identificar em outros contextos, de engajamento voluntário de militantes ou de processos de pesquisa e extensão originados nas universidades, mas é implementado por vias negociais ou judiciais no âmbito da reparação ou identificação de danos causados por um empreendimento em contextos de conflitos socioambientais distributivos.

Se, como já apresentado, no campo prático diversas iniciativas universitárias ou populares vinham sendo implementadas para garantia de um assessoramento técnico a populações vulnerabilizadas, inclusive populações atingidas, no campo discursivo, a busca pelo reconhecimento deste, como um direito também vinha sendo construída a nível nacional e internacional. É possível identificar o tema a respeito de atingidos por barragens, em relatório

conclusivo da Comissão Mundial de Barragens no ano 2000. A Comissão, composta por uma miríade de grupos tais como movimentos sociais, ONGs, agências bilaterais e multilaterais, agências governamentais, empresas do setor privado e grupos de pesquisa, financiada e promovida pelo Banco Mundial, visava “revisar a efetividade do desenvolvimento de grandes barragens de buscar alternativas para recursos hídricos e desenvolvimento energético” (WCD, 2000, p. xxx), bem como, “desenvolver critérios, orientações e padrões internacionalmente aceitáveis para o planejamento, desenho avaliação, construção, operação, operação monitoramento e descomissionamento de barragens” (WCD, 2000, p. xxx). Em seu relatório final a Comissão identificou como um dos problemas centrais no processo de instalação de barragens hidrelétricas, a falta de participação das populações atingidas.

A Base de conhecimento da WCD mostra que resultados sociais mais insatisfatórios de antigos projetos de barragens estão vinculados a casos onde as pessoas afetadas não tiveram papel no processo de planejamento, ou até mesmo seleção do lugar ou termos do seu reassentamento. Além disso, governos frequentemente se comprometeram de forma acrítica a grandes projetos de infraestrutura, dos quais os méritos não foram testados pelo escrutínio público, sem ouvir visões alternativas a respeito da escolha de objetivos de desenvolvimento para uma vila, uma região ou um país (WCD, 2000, p. 176, tradução nossa)⁸.

No Brasil, no ano de 2008, podemos identificar a discussão em torno do tema no relatório consolidado da “Comissão Especial: Atingidos por Barragens”, Comissão instituída pelo Conselho de Defesa dos direitos da Pessoa Humana, com o objetivo de propor recomendações para políticas de direitos à populações atingidas por barragens no Brasil. Dentre os problemas identificados pela comissão, destaca-se aqui o impedimento do acesso à informação qualificada, motivado, dentre outros fatores, pela falta de assessoria jurídica à população atingida. Segundo o relatório final da Comissão:

⁸ “The WCD Knowledge Base shows that the most unsatisfactory social outcomes of past dam projects are linked to cases where affected people played no role in the planning process, or even in selecting the place or terms of their resettlement. In addition, governments have frequently committed themselves unquestioningly to large infrastructure projects, whose merits have not been tested by public scrutiny, without hearing alternative views on the choice of development objectives for a village, region, or country.”

A ignorância acerca dos meios e modos de vida, associada à ausência ou inconsistência da participação popular, acaba por produzir, e mesmo legitimar, sob a aura de um discurso “técnico”, procedimentos que não reconhecem nem reparam adequadamente as perdas impostas, e, em alguns casos, acarretam a degradação das condições de vida (CDDPH, 2008, p. 14).

Ainda em tratativas internacionais, foi estabelecido na Terceira Conferência Mundial da ONU, o Marco de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, que define metas e prioridades para redução de desastres ambientais. Dentre os elementos abordados no documento destaca-se:

A redução do risco de desastres exige engajamento e cooperação de toda a sociedade. Exige, também, empoderamento e participação inclusiva, acessível e não discriminatória, com especial atenção para as pessoas desproporcionalmente afetadas por desastres, especialmente os mais pobres. Uma perspectiva de gênero, idade, deficiência e cultura em todas as políticas e práticas; e a promoção da liderança de mulheres e jovens; neste contexto, especial atenção deve ser dada para a melhoria do trabalho voluntário organizado dos cidadãos (ONU, 2015, p. 8).

Diferente do relatório final da Comissão Mundial de Barragens, o relatório da Comissão Especial do CDDPH apresenta um conceito ampliado de participação, envolvendo: a publicidade do processo de produção de informação; a informação ampla, abrangente, completa e pública, em forma adequada e compreensiva; reconhecimento da legitimidade da participação ampla e em várias escalas; reconhecimento da participação em múltiplos formatos (como audiências, divulgação, apoio técnico e jurídico, entre outros); necessidade de participação em todo o ciclo do empreendimento; consentimento livre, prévio e informado de populações tradicionais; reconhecimento do direito de populações atingidas se fazerem representadas por organizações, movimentos sociais ou entidades. Destaca-se dentre as recomendações da Comissão “que seja assegurado às populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos acesso gratuito a assessoria técnica e jurídica qualificada.” (CDDPH, 2008, p. 39).

No âmbito da sociedade civil organizada, no ano de 2013, já pautando o que seria a discussão de anos sucessivos a respeito de uma Política Estadual e Nacional de atingidos por Barragens, o Movimento dos Atingidos por Barragens, lança a cartilha “Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por

Barragens”, no intuito de apresentar a proposta do Movimento para o tema no Brasil. Neste documento, observa-se pela primeira vez o termo “Assessoria técnica independente” sendo pleiteado enquanto direito de populações atingidas por barragens no Brasil:

São direitos dos atingidos por barragens no Brasil:
[...] IV- Assessoria técnica independente, custeada pelo requerente da licença ou empreendedor, conforme o caso, para orientá-los no processo de negociação do Programa de Direitos dos Atingidos em cada obra (MAB, 2013, p. 40).

Destaca-se que os três documentos mencionados, bem como as experiências de assessoramento técnico à atingidos por barragens no Brasil até o momento, tinham como objeto de análise empreendimentos de produção de energia hidrelétrica e suas barragens. De fato, antes dos rompimentos da barragem da Samarco em Bento Rodrigues, e Vale S.A. em Córrego do Feijão, que trouxeram à pauta pública o desastre continuado dos empreendimentos minerários no estado de Minas Gerais, a matriz energética brasileira era o principal elemento de luta e contestação com relação a direitos de populações atingidas por barragens.

Com o rompimento da Barragem de Fundão, em novembro de 2015, e o reconhecimento público do risco causado pelas barragens de rejeitos de minério, a luta por participação, já prevalente na pauta no setor energético, torna-se uma bandeira também, entre os atingidos pelo rompimento, levando, pela primeira vez, à formulação do modelo de assessoria técnica independente discutido neste trabalho. Entre 2016 e 2022, o direito vem sendo aplicado, com forte protagonismo do poder judiciário, em diferentes casos ao longo dos anos.

A tabela abaixo apresenta os diferentes casos de implementação de assessorias técnicas independentes no Estado de Minas Gerais, a partir de listagem presente no site do Ministério Público de Minas Gerais. Divide-se aqui o caso do Rompimento da Barragem de Fundão, como três casos distintos, tendo em vista as diferentes formas de institucionalização e conquista do direito.

Tabela 2: Casos de implementação de assessoria técnica independente no estado de Minas Gerais entre 2017-2022, municípios contemplados e entidades escolhidas.

nº ref.	Ano	Caso	Municípios	Entidade responsável
1	2016	Rompimento da Barragem de Fundão (Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton)	Mariana	Cáritas diocesana
2	2017	Rompimento da Barragem de Fundão (Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton)	Barra Longa	Associação Estadual de Defesa Social e Ambiental (Aedas)
3	2017	Licenciamento Ambiental da Etapa de Expansão do empreendimento Minas-Rio, da (Anglo American)	Conceição do Mato Dentro, Serro e Dom Joaquim	Cáritas diocesana e Núcleo de Assessoria à Comunidades Atingidas por Barragens (NACAB)
4	2019	Rompimento da Barragem de Fundão (Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton)	Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Choporó, Ponte Nova	Centro Alternativo de Formação Popular Rosa Fortini
5	2019	Rompimento da Barragem de Fundão (Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton)	Conceição da Barra, São Mateus, Linhares, Povoação, Regência, TI Tupiniquim, TI Comboios, TI Caieiras Velha II, Aracruz, Serra, Colatina, Marilândia, Baixo Guandu ⁹ , Aimorés, Itueta, Resplendor, TI Krenak, Conselheiro Pena, Galiléia, Tumiritinga,	Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual (Adai), Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas), Centro Agroecológico

⁹ Os municípios de Conceição da Barra, São Mateus, Linhares, Povoação, Regência, TI Tupiniquim, TI Comboios, TI Caieiras Velha II, Aracruz, Serra, Colatina, Marilândia, Baixo Guandú fazem parte do estado Espírito Santo, todavia, por terem sido escolhidas no mesmo processo e a partir do mesmo caso de desastre-crime, foram inseridas no gráfico, à título de referência.

			Alpercata, Governador Valadares, Belo Oriente, Bugre, Fernandes Tourinho, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Naque, Periquito, Santana do Paraíso, Sobrália, Bom Jesus do Galho, Córrego Novo, Caratinga, Dionísio, Marliéria, Pingo-água, Timóteo, Raul Soares, Rio Casca São Domingos do Prata, São José do Goiabal, São Pedro dos Ferros, Sem-Peixe	Tamanduá (CAT), Cáritas Diocesana
6	2019	Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão (Vale S.A.)	Brumadinho, Abaeté, Betim, Biquinhas, Caetanópolis, Curvelo, Esmeraldas, Felixlândia, Florestal, Fortuna de Minas, Igarapé, Juatuba, Maravilhas, Mário Campos, Mateus Leme, Morada Nova de Minas, Paineiras, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi, Pompéu, S. Gonçalo do Abaeté, S. José da Varginha, S. Joaquim de Bicas, Três Marias	Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas); Núcleo de Assessoria à Comunidades Atingidas por Barragens (NACAB) e Instituto Guaicuy
7	2019	Acionamento dos níveis 02 e 03 do Plano de Emergência de Barragens de Mineração (PAEBM) da Mina Serra Azul (Vale S.A.)	Nova Lima	ATI solicitada, mas não escolhida
8	2019	Aumento do nível do Plano de Emergência de Barragens de Mineração (PAEBM) da Mina Serra Azul (Arcelor Mittal.)	Itatiaiuçu	Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas)

9	2020	Remoção Compulsória para descomissionamento da Barragem do Doutor (Vale S.A.)	Ouro Preto	Instituto Guaicuy
10	2022	Elevação de nível de emergência e pelas obras de intervenção no Sistema Pontal do Complexo Minerário Itabira	Itabira	Fundação Israel Pinheiro
11	2022	Pessoas atingidas pelos empreendimentos hidrelétricos João Camilo Penna (Emboque) e Túlio Cordeiro de Mello (Granada) (Elera Renováveis Participações S.A.)	Raúl Soares e Abre Campo	Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social

(Fonte: Elaboração Própria)

A análise e sistematização dos referidos casos traz desafios metodológicos importantes. O modelo de assessoria técnica independente implementado em cada um dos casos, foi engendrado em processos distintos de mobilização popular, destaque midiático dos desastres e processo de resistência aos empreendimentos. Enquanto há casos (1, 3, 7, 8, 9, 10 e 11) em que as comunidades contempladas estão circunscritas às imediações do empreendimento e tem, muitas vezes, há décadas, contato direto com as empresas responsáveis, em outros (2, 4, 5 e 6), muitas vezes, os municípios atingidos não tinham contato direto com as empresas poluidoras, se descobrindo efetivamente parte de um coletivo maior de pessoas atingidas pelo desastre, após o rompimento. Enquanto quase todos os casos possuem territórios de atuação das assessorias técnicas independentes, delimitados por poucos municípios e comunidades, o caso 06, em particular, possui extensos territórios de atuação com extensão que varia entre 01 e 10 municípios e amplas

populações atingidas. Temos ainda diferenças de institucionalização, assessorias técnicas independentes conquistadas a partir de pleito popular (01 e 02), mediante negociação (04, 05, 08, 09, 10 e 11), com escopo de atuação definido por decisão judicial (06) e em condicionante em processo de licenciamento ambiental (03). Podemos ainda dividir ATIs conquistadas antes da promulgação do Plano Estadual de Atingidos por Barragens (PEAB) (01, 02, 03, 04, 05, 06, 07,08) e após o referido Plano (09, 10, 11). Por fim, se a conquista do direito adveio da reparação dos danos causados por atividades minerárias, o caso mais recente (11), já amplia este reconhecimento para outros tipos de barragens, como, no caso, a barragem hidrelétrica.

No ano de 2020, a partir do projeto de lei de iniciativa popular, “Mar de Lama Nunca Mais”, institui-se no estado de Minas Gerais a Política Estadual de Atingidos por Mineração (Lei 23.291/2019), reconhecendo o direito das populações atingidas à assessoria técnica independente. Da mesma forma, a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), projeto de lei atualmente em discussão no Senado Federal (PL 2788/2019), busca ampliar o direito para todas as populações atingidas no âmbito nacional.

A institucionalização do direito à assessoria técnica independente, objeto central deste trabalho, pode trazer efeitos importantes para o aumento da participação e construção de processos deliberativos a nível decisório no campo da política ambiental. É evidente, por um lado, que uma vez vinculada institucionalmente a legitimidade de tomadas de decisões a respeito da reparação de danos à participação popular, há uma cessão de poder decisório por parte do Estado e um reconhecimento da ineficácia dos sistemas peritos na definição de soluções puramente técnicas. De fato, conforme apontam Vitorelli e Barros (2022), a respeito da relação da assessoria técnica independente com a atribuição funcional do Ministério Público, legitimado a representar a população em casos de violação de direitos coletivos:

Enfim, o que se quer expor com isso é que a falta de assessoramento às pessoas deixa-as em situação de grave desequilíbrio em relação a outra parte. A atuação dos legitimados ativos por meio desses *acordos coletivos de adesão individual* não parece constituir solução adequada, por si só, sem os aportes necessários quanto a sua compatibilidade com os interesses das pessoas (Vitorelli e Barros, 2022, p. 205).

Da mesma forma, a profissionalização do modelo, não mais dependente de engajamento autônomo ou de financiamento por agências externas ou órgãos de fomento e amparo à pesquisa, propiciam melhores condições de trabalho e contratação de profissionais, podendo atender melhor às expectativas quanto ao modelo.

Por outro lado, a mesma institucionalização impõe certos constrangimentos e limites à atuação dessas assessorias, a partir de processos tais como a definição da abrangência e escopo de trabalho; a atribuição de papéis específicos no sistema de governança; o estabelecimento da duração dos contratos; a vinculação das fontes de financiamento e periodicidade dos repasses financeiros; além da própria definição da população atingida, ao se definir a população alvo da política. Estes elementos, bem como a forma de conquista do direito e atores envolvidos, cria um conjunto de variáveis que diferencia os vários modelos de assessorias independentes, implementadas no estado de Minas Gerais desde 2016.

3. Percurso metodológico

De forma a caracterizar melhor a ATI, identificando os desafios e potencialidades impostos por diferentes modelos institucionais, optamos pela realização de um estudo mais aprofundado em torno de 03 casos emblemáticos. O reconhecimento do direito à Assessoria Técnica Independente às pessoas atingidas (1) no município de Barra Longa, atingido pelo Rompimento da Barragem de Fundão, de propriedade das empresas Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton; à assessoria técnica independente às pessoas atingidas (2) no município de Brumadinho, atingido pelo rompimento da Barragem da Vale S.A. em Córrego do Feijão; e, por fim, (3) o aumento do nível de emergência do Plano de Emergência de Barragens de Mineração (PAEBM) no município de Itatiaiuçu.

Os três casos propostos trazem significativa variação de (1) desenho institucional, na (2) definição do escopo e forma de garantia do direito, e (3) de contexto, em sua implementação cotidiana e diálogo com atores institucionais e outros arranjos estabelecidos no processo reparatório. Todavia, a partir de Boswell e Corbett (2017), compreendendo os desafios existentes na comparação, podemos trabalhá-los agregando-os por semelhança enquanto

uma família de inovações democráticas que possuem as seguintes características comuns:

- 1) São processos de reparação de danos, com responsabilidade objetiva (CPC Art. 927);
- 2) Os danos sofridos foram causados por empreendimentos minerários;
- 3) Os danos causados pelos empreendimentos são nitidamente territorializados;
- 4) São caracterizados pela presença de polos de interesses antagônicos com intensa assimetria de poder, quais sejam: a empresa responsável e a população atingida;
- 5) Os desdobramentos dos casos dão-se no contexto de debate público sobre o direito à participação da população atingida, em processos reparatórios e da necessidade de democratização no processo decisório para sua legitimação.

A partir do estabelecimento da família de casos, buscamos analisar a configuração assumida de uma intervenção comum, o instrumento da assessoria técnica independente, em cada um deles. Nos casos do rompimento da Barragem de Fundão, e rompimento da Barragem Mina Córrego do Feijão, atemo-nos, respectivamente, à implementação do direito à assessoria técnica independente no município de Barra Longa e nos municípios de Brumadinho; Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Igarapé, Juatuba e Betim, respectivamente. O referido recorte objetivou selecionar projetos de assessoria técnica independente, implementados pela mesma entidade, a Aedas. Assim, por se tratar de projetos realizados com uma matriz teórica e metodológica em comum, pode-se atribuir as variações de desenho entre os três casos analisados ao escopo de atuação, fluxos de decisão nos espaços formais e organização institucional em cada um dos três casos.

Outro fator preponderante da escolha foi a facilidade de acesso, uma vez que, devido a atividade profissional desenvolvida junto à entidade e ao acúmulo desenvolvido nos casos analisados, foi possível mapear com maior celeridade os dados disponíveis e estabelecer um *corpus* em meio a centenas de milhares de páginas de documentos, disponíveis em cada um dos casos analisados.

Os casos foram abordados a partir da análise interpretativa de conteúdo (Mayring, 2015) de documentos públicos. Foram analisados todos os documentos públicos disponíveis que citassem “assessoria técnica independente” ou “Aedas” entre o ano de 2016 e outubro de 2022¹⁰, compondo um *corpus* de 152 documentos. No caso do rompimento da Barragem de Fundão, uma vez que o processo foi fragmentado em diferentes eixos judiciais em 2020, a partir desse ano foram analisados todos os documentos disponíveis no “Eixo prioritário nº 10”, referente à instalação das assessorias técnicas independentes. Para tanto, como aponta Silva (2004), buscou-se identificar os atores sociais envolvidos; os fins da ação social, no caso, os meios utilizados, aqui observado o formato da manifestação e interlocutores; a materialidade objetivada com o documento produzido; as condições (obstáculos) à realização dos fins e a situação (contexto) da ação.

O conjunto de documentos foi organizado a partir de dois ciclos de categorização (Saldana, 2013) e analisados com o apoio do software Atlas.ti 9. No primeiro ciclo, por meio de codificação aberta, foram codificadas em uma amostragem dos documentos analisados, todas as passagens que contivessem os termos “participação”, “assessoria técnica independente”, ou “Aedas”. No primeiro ciclo de codificação, os códigos foram construídos de forma indutiva a partir da manifestação dos temas centrais identificados em cada uma das passagens. Neste ciclo foram analisados documentos até o ponto de saturação, compreendido como a codificação de cinco novos documentos sem a adição de novos códigos a lista existente.

Após a limpeza de códigos coincidentes, a lista resultante foi então agrupada a partir das características de inovações democráticas apontadas pela literatura. Este procedimento visou a identificação de categorias relevantes para o objeto em análise, de modo a refinar a construção de códigos para o segundo ciclo de codificação.

¹⁰ No caso do acionamento do PAEBM em Itatiaiuçu, os documentos disponíveis relativos ao ano de 2022, referem-se a processos de negociação ainda em andamento, portanto, por precaução, foram utilizados os documentos até o ano de 2021, relativos ao processo de negociação das medidas reparatórias para danos individuais homogêneos.

Conforme é possível observar abaixo, no agrupamento resultante o critério de “transferibilidade”, não apontou nenhum resultado, motivo pelo qual foi excluído do conjunto de categorias para o segundo ciclo de categorização. Por sua vez, observou-se a manifestação de outras duas categorias de análise, quais sejam: a *legitimidade* da assessoria técnica independente e a *participação informada*, manifesta em muitas passagens analisadas, sem um contexto ou significado que permitisse categorizá-la em uma das demais categorias. Ambas foram incluídas para o segundo ciclo de codificação.

Capacidade decisória	31	Forma de comunicação	6	Modo de tomada de decisão	90	Eficiência	55	Transparência
<ul style="list-style-type: none"> apoio na formulação de propo 1 ATI: ATI possibilita a reparaçã 10 ATI: ATI promove a democrati 1 ATI: ATI recupera o equilíbrio 11 ATI: Legitimidade dos atingid 3 Atingidos: Atingidos pleiteam 3 Participação: Crítica à decisã 1 Acordo Vale DPE feito sem p 1 		<ul style="list-style-type: none"> ATI: ATI atrapalha o diálogo a 1 ATI: ATI como diálogo de sab 3 ATIs: Coletivização de pautas 1 ATI: Debate sobre os temas 1 		<ul style="list-style-type: none"> Assembleias 2 suporte organizacional 5 ATI: ATI fomento a organizaç 7 ATI: ATI promove formação 3 ATI: ATI promove mobilizaçã 3 ATI: ATI viabiliza a deliberaçã 10 ATI: ATIs fomentam a tomada 1 ATI: Necessidade de espaço: 1 Atingidos: Atingidos são os pr 5 Participação: coletivo de coo 1 Participação: Comunicação 1 Participação: educação popu 1 Participação: Grupos de bas 1 Participação: Mobilização sor 3 Comissões 2 Vale: Ausência da Vale nos e: 1 		<ul style="list-style-type: none"> Experiência técnica comprov 1 Eficiência da assessoria técnic 3 Prazo de duração 1 ATI não tem credibilidade 1 ATI: ATI atende ao princípio d 3 ATI: ATI não pode produzir da 3 ATI: ATI não se confunde corr 2 ATI: ATIs custam muito e não 4 ATI: ATIs não devem se perp 4 ATI: ATIs não têm capacidade 3 ATI: ATIs que se delongam n 3 ATI: ATIs são uma solução m 2 ATI: Crítica ao tempo de entre 1 ATI: Crítica ao tempo de entre 1 ATI: Custo da ATI 4 ATI: eficácia 1 ATI: Matriz de reconheciment 1 ATI: Número de profissionais 1 ATI: Questionamento da Cap 1 ATI: redução de custo 3 ATI: Redução de estrutura 4 ATI: redução de prazo 3 ATI: REdução do nº de espaç 1 ATI: ATIs qeram retrabalho 4 	<ul style="list-style-type: none"> independência política e religi 1 ATI: ATI deve ser escolhida p 10 ATI: ATI deve ser independent 9 ATI: ATI deve ter a confiança 6 ATI: ATI é parcial 6 ATI: controle social 6 ATI: Escolha das ATIs é públi 1 ATI: publicidade 2 ATI: Transparência 3 ATI: Transparência = controle 6 ATI: transparência externa 3 Atingidos: Participação das c 1 Atingidos: Participação das c 1 ATIs: ATIs Paraopeba segue 1 CAMF: Contratação de geren 3 CAMF: Coordenação metodo 4 IJs: IJs organizam o process 1 IJs: IJs podem mediar o proc 1 Liberdade política e religiosa 1 ATI: Auditoria dos planos de t 1 ATI: Repasse de recurso em 1 	
Critério de legitimidade	106	<ul style="list-style-type: none"> ATI: ATI deve fazer levantame 32 ATI: ATI deve ser custeada pe 1 ATI: ATI deve ter equipe multi 2 ATI: Escolha das ATIs custea 1 ATI: Escopo deve ser restrito 1 ATI: Escopo deve ser restrito 1 ATI: Necessidade de particip 5 ATIs não devem executar rep 1 Vale: Vale custeia a elaboraç 2 Vale: Vale pode realizar levan 2 						
		Participação informada	188					
		Crterios de definição	48					
		Informação	29					
		Inclusividade	21					
Transferibilidade	0							
Outros	30							
<ul style="list-style-type: none"> Aedas 8 Alinhamento metodológico er 1 ATI: ATI associa participação 8 ATI: ATI propõe soluções jurí 1 ATI: ATI mapeamento de dem 1 Outro: Avaliação 1 Outro: Participação 8 Participação: Mobilizaçã 4 								

Figura 1. Resultado do primeiro ciclo de codificação (Fonte: Elaboração Própria)

Para o segundo ciclo de codificação, a partir dos resultados obtidos anteriormente, foi construído um conjunto de códigos para cada uma das categorias de análise. Os códigos construídos partiram da frequência dos resultados obtidos no primeiro ciclo de codificação, bem como dos conceitos operacionalizados para análise de inovações democráticas, conforme abordado no primeiro capítulo. Também foram consideradas as características intrínsecas ao ideal normativo deliberativo, conforme o conceito proposto. Seguindo Saldana (2013), a cada uma das categorias e códigos foram atribuídas definições nítidas e, para cada um dos códigos foi atribuído um exemplo de codificação.

A lista completa de categorias, códigos e suas respectivas definições, pode ser encontrada ao final do trabalho (apêndice 01). A lista de categorias foi organizada da etapa de menor intensidade de participação (informação), à de maior intensidade (capacidade decisória), nesta etapa foi possível observar uma similaridade entre as categorias de “forma de comunicação” e “forma de tomada de decisão”, esta similaridade foi posteriormente confirmada na etapa de recodificação, motivo pelo qual, na análise as categorias foram agregadas e trabalhadas conjuntamente.

Para o processo analítico, em um primeiro momento, cada um dos casos foi reconstituído a partir de seus principais marcos temporais. A partir da análise das passagens anteriormente codificadas, buscou-se identificar em cada um dos conflitos analisados, quais são os significantes relevantes; quais são os seus respectivos significados; quem são os atores que os manifestam e quem são seus interlocutores (Yanow. 2007).

Em seguida, foi empreendida uma análise comparativa entre os três casos, para tanto, foram inicialmente reorganizadas as passagens identificadas, de modo a construção, identificação e interpretação de sentidos latentes. Por fim, foram elencados os documentos centrais para cada um dos casos analisados que estabelecem o escopo da ATI, a organização da estrutura decisória, a partir da implementação da assessoria técnica independente e a forma e limites de atuação da entidade. Foram considerados para essa etapa da análise:

1. Rompimento da Barragem de Fundão:
 - a. Termo de Ajustamento de Conduta Governança;
 - b. Aditivo ao Termo de Ajuste Preliminar;

- c. Termo de Acordo - Assessoria Técnica Independente Barra Longa;
 - d. Plano de Trabalho Aedas Barra Longa;
 - e. Decisão Judicial de 06 de agosto de 2022.
2. Rompimento da Barragem Mina Córrego do Feijão:
- a. Ação Civil Pública;
 - b. Termo de Referência;
 - c. Edital de Chamamento Público;
 - d. Plano de Trabalho Aedas Região 01;
 - e. Parecer Técnico MPMG sobre Plano de Trabalho da Aedas Região 01;
 - f. Manifestação Vale S.A. sobre Plano de Trabalho da Aedas Região 01;
 - g. Decisão judicial de 05 de março de 2020;
 - h. Acordo Judicial 2021;
 - i. Plano de Trabalho Aedas - janeiro de 2022.
3. Acionamento do PAEBM Itatiaiuçu:
- a. Termo de Ajustamento Preliminar;
 - b. Prorrogação do Termo de Ajustamento Preliminar;
 - c. Termo de Ajustamento de Conduta;
 - d. Plano de trabalho Aedas Itatiaiuçu.

Além dos documentos utilizados, a análise se utilizou de consulta informal à pessoas atuantes no caso, para solução de dúvidas a respeito do processo ou da forma de construção dos documentos analisados.

Importante destacar, conforme aponta Yanow (2007), que elemento essencial do processo de pesquisa interpretativo é a implicação do pesquisador e do corpo teórico mobilizado para a construção da análise. Desse modo, a interpretação aqui empreendida baseou-se na literatura clássica da temática deliberativa e seus críticos, bem como nos desenvolvimentos teóricos a respeito da tecnocracia e direito à participação em casos de conflitos socioambientais. O conceito de inovação democrática e a abordagem de sistemas deliberativos, por sua vez, foram mobilizados de forma a operacionalizar empiricamente no caso em análise os conceitos de deliberação e participação, fornecendo parâmetros analíticos que permitiram avaliar

qual o tipo de participação e deliberação se configuram em cada um dos casos analisados.

Importante também destacar, como já abordado anteriormente, que não é possível analisar adequadamente processos participativos em países do Sul Global, em especial em casos como aqueles em pauta, sem levar em consideração o local e período de produção das teorias hegemônicas vigentes sobre participação e deliberação, bem como os sujeitos e interesses promotores das desigualdades de acesso ao sistema de justiça e à participação no âmbito de conflitos socioambientais e as características dos corpos majoritariamente vitimados por essas desigualdades. Não é possível, ainda, desconsiderar as facilidades de acesso de homens, pessoas brancas e pesquisadores de países desenvolvidos, à divulgação de sua produção científica, levando a possíveis vieses na produção do conhecimento no campo. Nesse sentido, na composição do referencial bibliográfico que fundamenta este trabalho, buscou-se ativamente trazer à tona conhecimentos produzidos nas áreas em diálogo por mulheres, pessoas negras, pesquisadores da periferia global e estudiosos oriundos de comunidades tradicionais. Assim, no referencial teórico trazido 58% dos trabalhos citados foram produzidos por pesquisadores originários de países da periferia global, 41% foram produzidos por mulheres, 25% foram produzidos por pessoas negras¹¹ e 3,5% por pessoas pertencentes a povos e comunidades tradicionais.

Destaca-se, ainda, do ponto de vista qualitativo, a busca da representação dos recortes de raça e gênero, como pontos de tensão à teoria deliberativa dominante, bem como a perspectiva decolonial como chave interpretativa central para os conflitos socioambientais no Brasil.

¹¹ Considerou-se como pesquisadores ou pesquisadoras negras aquelas auto reconhecidas ou identificadas como tal em outros trabalhos acadêmicos, matérias jornalísticas ou páginas de universidades.

CAPÍTULO 3: A IMPLEMENTAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE EM TRÊS MODELOS DE GOVERNANÇA

*Tarefa difícil a minha, tarefa difícil a nossa: aprender a ser atingidos.
Como assim?
Precisamos nos comportar como atingidos
Tem comportamento de atingido?
Não sei.
Sei que precisamos aprender a viver/conviver com essa realidade.
Realidade que me faz pensar em direitos; reuniões, assembleias, acordos, fundação, reconstrução, reassentamento...
Conceitos que me deixam confusa,
Confusão que me dificulta a apreensão de palavras simples como: pedir, exigir, negociar, lutar, certo, errado.
Choro por isso. Me sinto atingido de não saber ser atingido*

Aprender a ser atingido - Angélica Peixoto

1. A Aedas

Um elemento em comum central aos três casos analisados é a entidade responsável pela execução da assessoria técnica independente. A Aedas, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social é uma organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, com 22 anos de existência. Sua origem remonta ao ano 2000, pela comunidade atingida de Casa Nova, município de Guaraciaba (MG), onde foi criada em defesa da população local frente ao empreendimento hidrelétrico de Pilar (AEDAS, 2020).

A Aedas foi uma das pioneiras nos processos de assessoramento técnico independente, tendo sido escolhida no município de Barra Longa em 2016, no caso do Rompimento da Barragem de Fundão, e, posteriormente nos municípios de Brumadinho, Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Igarapé, Juatuba e Betim, no caso do Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão, e Itatiaiuçu, no caso do descomissionamento da Barragem Mina Serra Azul, no ano de 2019. É, ainda, responsável pelo assessoramento técnico aos municípios de Resplendor, Itueta, Aimorés, Conselheiro Pena, Belo Oriente, Bugre, Fernandes Tourinho, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Naque, Periquito, Santana do Paraíso e Sobrália, atingidos pelo rompimento

da Barragem de Fundão e aos municípios de Raul Soares e Abre Campo, atingidos pela construção das pequenas centrais hidrelétricas de Emboque e Granada.

Outro projeto atualmente em funcionamento, executado pela organização, é o “Veredas Sol e Lares”, um projeto para construção e operação de uma usina de geração de energia fotovoltaica flutuante, aproveitando o espaço ocioso da represa da PCH Santa Maria, pelas comunidades rurais no município de Grão Mogol-MG. O eixo central de atuação desta organização é o fomento do protagonismo e participação comunitária, a partir de metodologias participativas populares, pautadas na centralidade do sofrimento da vítima.

No que diz respeito aos processos de assessoramento técnico independente, ao longo dos anos, a Aedas instituiu estruturas participativas com públicos de milhares a centenas de milhares de pessoas atingidas, desenvolvendo em cada projeto, um processo metodológico próprio, caracterizado por espaços descentralizados de participação local cotidiana, associados a espaços de disseminação rápida de informações e fóruns deliberativos.

Faz parte da metodologia desta ONG, ainda, a identificação dos danos a partir de diagnósticos participativos e registros familiares, subsidiados por estudos técnicos realizados por consultorias externas ou por sua própria equipe.

Como forma de fomento à informação e comunicação popular, são empregados diversos meios de comunicação tais como jornais impressos; carros de som; mídias sociais; documentários; inserções em rádios entre outros.

De modo a viabilizar a participação das comunidades atingidas, a estrutura de espaços proposta pela Aeda, articula-se em diferentes níveis e abrangências, com periodicidades e atribuições específicas. A seguir descreveremos cada etapa desta estrutura.

1.1. Identificação e características dos espaços

No nível comunitário, os **Grupos de Atingidos e Atingidas (GAAs)** são coletivos compostos por até 25 pessoas que, em geral, possuem uma territorialidade compartilhada e vinculação a comunidades específicas. São, segundo a Aedas, "instrumentos para se alcançar o protagonismo, a transparência e a continuação do processo de mobilização já iniciado nas comunidades, respeitando a particularidade de cada território." (Aedas, 2020).

Os GAAs constituem espaço de discussão coletiva a respeito das pautas do processo reparatório, se reunindo de forma recorrente, de modo que cada grupo formule sua compreensão e posicionamento acerca dos temas discutidos, podendo propor formas de resolução das questões levantadas e estratégias para resolução dos problemas identificados.

Em um segundo nível de articulação coletiva, encontram-se as **rodas de diálogo (RDs)**, caracterizadas como um fórum de encontro entre 05 GAAs de uma mesma comunidade ou comunidades próximas, de modo que possam ser repassadas as informações e compreensões acerca do processo reparatório, podendo os participantes manifestar sua compreensão a respeito dos temas debatidos.

Em ambos os espaços a seleção de participantes pode ser caracterizada no nível *“aberta com recrutamento seletivo”* posto que, ainda que os espaços participativos da Aedas sejam abertos a quaisquer pessoas que se identifiquem como atingidas nas comunidades assessoradas, há, por meio da equipe de mobilização, o incentivo à participação de lideranças comunitárias e pessoas de minorias sociais, de modo a promover a inclusão e diversidade necessárias ao processo participativo.

Outro espaço desenvolvido é o **coletivo de agentes multiplicadores (AGM)**, composto por três lideranças de cada um dos GAAs. Se os grupos comunitários constituem portas de entrada, através das quais apresentam-se coletivamente preferências, visões e opiniões no nível comunitário, é por meio do coletivo de agentes multiplicadores, que essas compreensões são compartilhadas no nível regional, de modo a fomentar a deliberação a respeito de propostas que contemplem a coletividade atingida assessorada naquele projeto.

As **comissões de atingidos**, por sua vez, se constituem, ao menos nos três casos analisados neste trabalho, como locais prioritários de diálogo entre população atingida e poder público ou empresas responsáveis pelos crimes, a partir das lideranças comunitárias engajadas nesses espaços.

Após o processo de disseminação e compreensão da informação nas rodas de diálogo, desenvolvimento de preferências e opiniões nos grupos de atingidos e atingidas e aprofundamento e deliberação sobre propostas de soluções no Coletivo de Agentes Multiplicadores, é a partir das Comissões de Atingidos que essas propostas são encaminhadas às instituições responsáveis, de modo a dar encaminhamento às demandas coletivamente amadurecidas.

Ademais, enquanto espaços paralelos que aprofundam a proposta participativa, a partir da inclusão são desenvolvidos **Seminários Temáticos**, que visam aprofundar e discutir sobre os temas do processo reparatório a partir de recortes de raça, gênero, etnia e geração. Por sua vez, nos espaços de **Formação em Direitos** busca-se a capacitação das lideranças para atuação autônoma no processo reparatório.

Espaço	Quem participa?	Estimativa de público	Função prioritária do espaço
Grupos de Atingidos e Atingidas (GAA)	População atingida, incluindo lideranças.	25 pessoas por GAA.	Formação de preferências coletivas.
Rodas de Diálogo (RD)	População atingida, incluindo lideranças.	Reunião de 5 GAAs.	Informação.
Seminário Temático	População atingida, incluindo lideranças.	Varia de acordo com o projeto.	Inserção de pautas contramajoritárias para fomento da inclusão.
Coletivo de agentes multiplicadores (AGM)	Lideranças.	3 lideranças por GAA.	Deliberação.
Comissões de atingidos	Lideranças.	3 lideranças por GAA.	Controle Social e diálogo institucional.

Figura 2. Espaços participativos da Aedas de acordo com o tipo de público, abrangência e função (Fonte: Elaboração Própria)

Tomando como base o conceito de deliberação adotado neste trabalho, ou seja, um processo comunicativo público em práticas e conteúdo que almejam a construção de decisões vinculantes, é importante destacar que a capacidade decisória efetiva do modelo participativo de governança dos conflitos socioambientais, instituído com apoio da assessoria técnica independente, é externo e independente da atuação das próprias entidades. O nível de poder decisório facultado à população depende, nesse aspecto, do nível de distribuição de poder pelo sistema de governança instituído em cada um dos casos. Todavia, é possível considerar, em princípio, que a metodologia participativa proposta pela Aedas, possui

características deliberativas, na medida em que cumpre, enquanto proposta, os requisitos apresentados pelo conceito proposto.

A população participante se reúne com o propósito de apresentar soluções que objetivam tornar decisões vinculantes, ainda que, para isso, devam ser aprovadas em instâncias fora do escopo de incidência dessa população. São, nesse sentido, espaços de diálogo e formulação de entendimentos instituídos entre coletividades que, mesmo possuindo interesses individuais diversos, têm em comum a busca da ampliação de reconhecimento de direitos no processo reparatório.

Os entendimentos ali construídos, devem pautar as decisões públicas em outras instâncias de deliberação, em sua maioria compostas por atores com interesses antagônicos. Não obstante, ainda que os espaços instituídos com apoio da Aedas tenham características deliberativas, a capacidade de cada sistema efetivamente deliberar deve ser analisada a partir dos casos específicos.

2. Os casos

2.1. Barra Longa e o desastre de Fundão

O município de Barra Longa é um pequeno município mineiro localizado na mesorregião da Zona da Mata. Possui extensão territorial de 383,6 km² e população estimada de 4905 habitantes (IBGE, 2022). Sua localização de divisa com o município de Mariana, bem como sua proximidade com o Rio Doce, conforme é possível observar no mapa abaixo, tornou o município de Barra Longa uma das primeiras localidades a serem atingidas pelo rejeito de minério liberado pelo desastre-crime da Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton, em 05 de novembro de 2015.

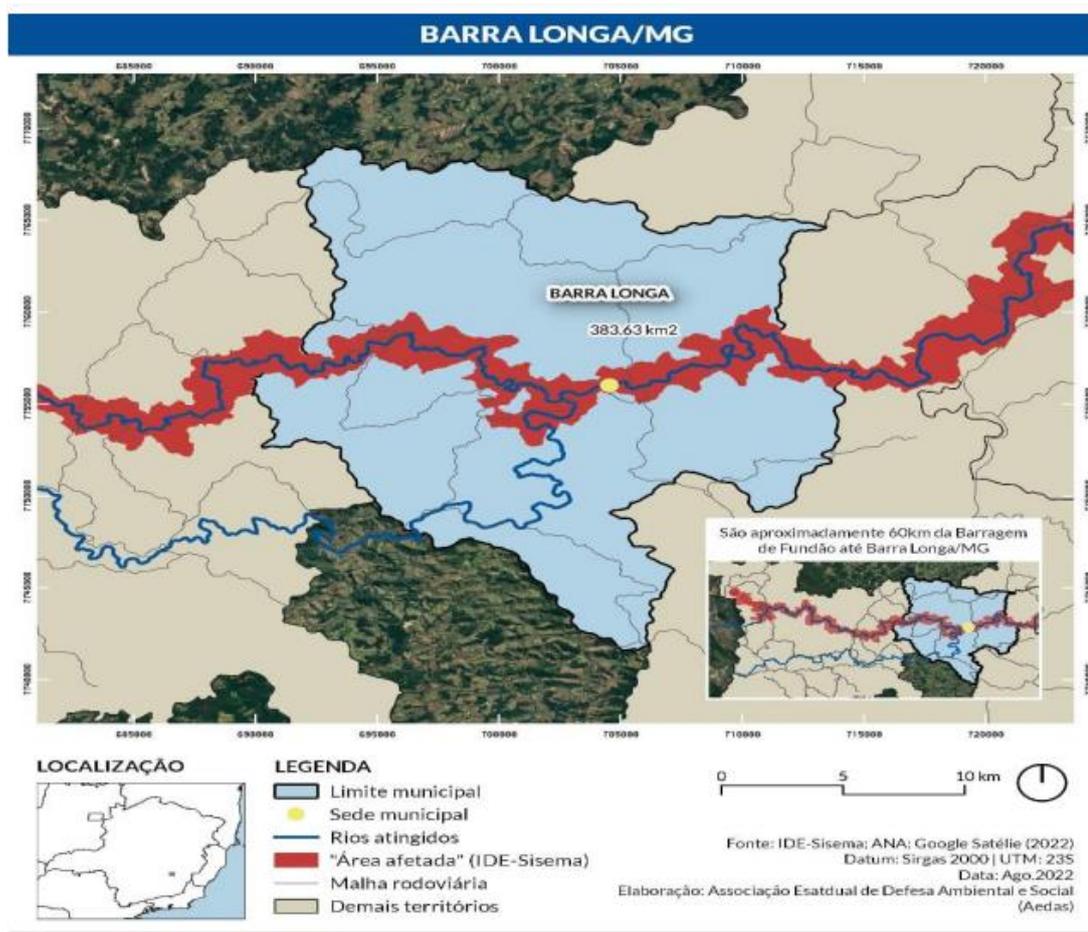


Figura 3. Mapa do município de Barra Longa- MG (Fonte: Aedas, 2022)

A lama de rejeitos atingiu a sede do município, invadindo áreas rurais de agricultura familiar e produção de laticínios. Houve contaminação da água, afetando a dessedentação de animais e atividade pesqueira. O acúmulo de rejeito de minérios durante meses após o rompimento, levou a proliferação de focos de dengue, Zika Vírus, Esquistossomose, Chagas, entre outras doenças. Houve danificação de imóveis e quintais produtivos, agravamento de quadros de saúde e diminuição das possibilidades de lazer (Andrade, 2018).

O campo institucional, no caso do rompimento da Barragem de Fundão, se configurou desde o início do processo reparatório pela pulverização de atores e instâncias decisórias.

No polo responsável pelo desastre, três empresas de extração minerária, Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton, respondem pelos crimes cometidos na bacia. Para gerenciar a implementação de programas no processo reparatório, foi criada pelas

empresas a Fundação Renova, entidade privada sem fins lucrativos responsável por gerenciar os recursos destinados à reparação dos danos.

No polo oposto, responsável pela defesa do direito das populações atingidas, encontram-se Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais, Ministério Público do Espírito Santo, Defensoria Pública Federal, Defensoria Pública do Espírito Santo, e Defensoria Pública da União, apoiados, por sua vez, pela contratação de *experts*, Ramboll, Lactec, Fundação Getúlio Vargas e Fundo Brasil de Direitos Humanos, responsáveis pelos diagnósticos socioambientais, socioeconômicos, pelo monitoramento dos programas de reparação, bem como pela coordenação metodológica das assessorias técnicas independentes.

No início do processo de reparação dos danos causados pelo rompimento, sem qualquer participação da população atingida, dois documentos foram inicialmente assinados. O primeiro deles, o Termo de Transação de Ajustamento de Conduta (TTAC), assinado em 02 de março de 2016, além de encerrar diversas ações civis públicas contra a empresa ré, institui a Fundação Renova, uma fundação de direito privado, com presença das três empresas responsáveis pelo crime em seu Conselho Curador e Conselho Fiscal, para reparação dos danos causados e recuperação da Bacia, a partir de uma negociação extrajudicial envolvendo as empresas, o estado de Minas Gerais, o estado do Espírito Santo e a União. Outro ponto central do acordo extrajudicial, foi o estabelecimento da competência para julgar o caso à Justiça Federal, ainda que o processo específico da Comarca de Mariana fosse mantido na justiça estadual. Por sua vez, o acompanhamento, monitoramento e fiscalização dos resultados obtidos pelas ações reparatórias da Fundação, seriam realizados pelo Comitê Interfederativo (CIF), composto por representantes de órgãos e instituições públicas signatárias do TTAC. Após pressão de movimentos sociais, da sociedade civil, de grupos de pesquisa e instituições de justiça (Momm *et al.* 2020), foi solicitada em Ação Civil Pública protocolada em 2016 a impugnação do TTAC e que os termos nele contidos fossem considerados garantias mínimas e não quitação exaustiva.

A Ação Civil Pública traz elementos robustos a respeito da necessidade de garantia de instauração de processos deliberativos para a efetiva reparação dos danos causados. Dentre os argumentos utilizados para a solicitação de impugnação do TTAC destaca-se a “ausência de participação efetiva dos atingidos nas negociações, violando a lógica do devido processo legal coletivo” (ACP, 2016, p. 115).

Além disso, “sua validade estaria condicionada à abertura de nova rodada deliberativa na qual fosse garantida a participação efetiva na discussão e formulação de suas cláusulas finais” (ACP, 2016, p. 118). Tecendo importantes críticas a falta de participação dos coletivos de pescadores no processo reparatório, o Ministério Público Federal afirma:

[...]Frise-se que a consulta a esses grupos possui viés descolonizador, pois não consente que comunidades, cujas vidas já foram fortemente impactadas pelo empreendimento dos réus, sejam sujeitas a medidas que podem novamente influenciar seu modo de vida, sem ter, de alguma forma, possibilidade de serem ouvidas e influenciar no processo decisório.

Nesse sentido, **enfoques participativos vêm sendo empregados com sucesso em vários países, proporcionando espaços de discussão, planejamento e caminhos para a construção coletiva.** A literatura é vasta e consensual quando cita esses fatores como chave para o desenvolvimento organizacional e institucional, tanto em ambientes marinhos como continentais. Por outro lado, projetos com pouca ou nenhuma participação resultam em insucessos devido ao baixo capital social envolvido, já que políticas são deliberadas, em nível de estado, sem a consulta e participação efetiva das comunidades[...] (ACP, 2016, p. 237-238, grifo nosso).

Por sua vez, a respeito do processo reparatório, e dos arranjos de governança estabelecidos, a Ação Civil Pública afirma:

O estabelecimento objetivo do dano, em sua inteireza e complexidade, soma-se à necessidade de uma **gestão eficiente e participativa dos projetos, programas, planos e ações de reparação**, nas suas variadas vertentes, atrelados a cronogramas de desembolso financeiro. Como deixar tais definições e medidas que se projetarão no tempo nas mãos de uma fundação submetida à lógica econômico-financeira e a um controle frágil, tanto aquele caracterizado pelo código predominantemente político de um comitê interfederativo, quanto por um genérico e imprevisível – e ainda não claro – escrutínio externo de uma empresa contratada de auditoria? **Como alhear os mais diretamente atingidos do conhecimento e participação efetiva dos processos decisórios para estipulação do dano, sua valoração e reparação?**

É imperioso que se criem instrumentos mais ricos de construção, ao mesmo tempo, coletiva e técnica, democrática e científica, das soluções para o grave problema criado pelos réus, empresas e Poder Público. Construção que os coloquem sob o crivo atento do olhar dos atingidos e de um corpo pericial verdadeiramente independente sem tirar de ambos, tampouco, o dever primário, no caso das empresas, e subsidiário, do Poder Público, que lhes é imputado, pelo direito positivo, de reparar o dano causado.

O esforço de conjugação da expertise estritamente técnica com as legítimas demandas da sociedade brasileira em geral e dos afetados, em particular, de construção coletiva de cenários e soluções para a crise passa pela gramatura de três estágios: a) diagnóstico e valoração do dano; b) definição de planos, projetos e programas de reparação; c) gestão e execução do planejado (ACP, 2016, p. 276-277, grifos nosso).

É possível observar que, neste momento, ainda que não houvesse sido instituída assessoria técnica independente, a necessidade de garantia de participação e de conjugação de democratização das decisões com expertise técnica, já estava

presente nos argumentos trazidos na Ação Civil Pública. Conforme aponta Losekann (2018), a partir da crítica pública, a partir da população atingida e movimentos sociais organizados, foi sendo construída pelo Ministério Público e Defensoria Pública o princípio da centralidade da participação da população atingida no processo reparatório, tendo em vista a garantia de soluções mais justas. A participação preconizada é prevista para “processos decisórios para estipulação do dano, sua valoração e reparação”, ainda pela “construção coletiva de cenários e soluções para a crise” a partir de três estágios “diagnóstico e valoração do dano; definição de planos projetos e programas de reparação; gestão e execução do planejado”. (p. 139)

No que tange às populações indígenas e quilombolas atingidas pelo rompimento da barragem, a Ação Civil Pública traz importantes menções a partir da legislação pátria e da Convenção nº 169 da OIT, destacando o direito dos povos tradicionais ao autorreconhecimento e participação dessas populações nas decisões a respeito da reparação dos danos.

Assim, após o reconhecimento do direito à população atingida de Mariana, em outubro de 2016, e Termo de Compromisso Preliminar assinado em janeiro de 2017, o município de Barra Longa passa a ter o direito à Assessoria Técnica Independente reconhecido em Acordo Judicial entre empresas, Ministério Público Federal e Ministério Público de Minas Gerais e a Comissão de Atingidos de Barra Longa, em maio de 2017, com o objetivo de “monitoramento da implementação dos programas e de provimento de suporte técnico e jurídico às famílias atingidas”. (Termo de Compromisso, 2017)

A escolha da Aedas se deu mediante assembleias públicas, promovidas pela já constituída comissão de atingidos local, na qual foi apresentada a proposta da entidade e acolhidas sugestões e demandas de alteração da população atingida.

A atuação da assessoria técnica independente em Barra Longa, durante o primeiro ano de desenvolvimento do projeto, ocorreu antes do estabelecimento de um sistema decisório nítido. Neste momento, os processos deliberativos se davam exclusivamente no território, via reuniões locais entre a Fundação Renova e a comissão local de atingidos assessorada. As reuniões eram provocadas pela população atingida, a partir de demandas consolidadas para a reparação. Nessas reuniões, estabelecia-se procedimento de apresentação da demanda, resposta da empresa e negociação, que podia se estender por várias outras reuniões em fluxo de avaliação interna pela empresa, apresentação de contraproposta e avaliação pela

população atingida. Ainda que seja difícil mensurar a efetividade desse modelo, observa-se a conquista direta de medidas reparatórias pela população atingida por meio desse fluxo.

O Termo de Compromisso Preliminar, reconhece a comissão de atingidos enquanto instância participativa, legitimada a se manifestar enquanto representante das pessoas atingidas do município, vinculando diretamente os trabalhos da assessoria técnica independente ao acompanhamento dessa instância. Esta comissão, possui prerrogativa de solicitar a destituição da entidade, revisar os pareceres emitidos pela auditoria a respeito das contas e avaliar o cumprimento de metas e objetivos previstos no plano de trabalho. Da mesma forma, a concretização dos princípios de participação social, previstos na Ação Civil Pública, nos municípios de Mariana e Barra Longa, foram possíveis somente pela existência da sociedade civil organizada nesses territórios, tanto a partir da atuação do Movimento de Atingidos por Barragens na região, quanto pela organização coletiva local nas comissões de atingidos em ambos os territórios, que construíram o modelo proposto junto ao Ministério Público, em reuniões públicas realizadas nos territórios.

É importante destacar que as críticas de ausência de participação do TTAC e posteriores ações, medidas e acordos que culminaram na escolha de assessorias técnicas independentes nos dois municípios, foram possíveis a partir de pressão da população atingida, movimentos sociais, universidades e da atenção midiática do caso. (Momm *et. al.* 2019; Landín, 2021, GESTA, 2022). Na própria Ação Civil Pública apresentada, o Ministério Público Federal reproduz as críticas à ausência de participação dos atingidos no processo reparatório, manifestada pelo Movimento dos Atingidos por Barragens anteriormente.

Os princípios participativos, genericamente descritos na Ação Civil Pública, aplicados em caráter piloto na escolha de assessoria técnica independente aos municípios de Mariana e Barra Longa, passam a tomar forma e serem implementados ao longo da Bacia do Rio Doce, a partir de dois acordos principais, o Aditivo ao TAP¹² (ATAP) e o TAC¹³ Governança. O ATAP estabelece, enquanto princípio norteador do processo de reparação socioeconômica: a “Garantia da efetiva participação das pessoas atingidas nos processos decisórios e nas ferramentas de controle social em

¹² TAP: Termo de Ajustamento Preliminar

¹³ Termo de Ajustamento de Conduta

todas as etapas dos programas, projetos e atividades a serem desenvolvidos, ou seja, na concepção, definição de metodologias, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas dos recursos alocados” (ATAP, 2017, p. 2).

A centralidade atribuída à participação da população atingida rompe com a lógica estabelecida do processo civil, no qual o Ministério Público detém a tutela dos direitos coletivos, representando-os, tradicionalmente, nos trâmites judiciais ou negociais. Mattos (2020) identifica na figura do Ministério Público, após a Constituição de 1988, poderes que incluem agenda, demanda e legitimidade de proposição de ações, a constituição de uma imagem pública interna e externa de “voz da justiça social”, bem como de garantidor dos direitos sociais. Em contrapartida, o aditivo ao TAP, apresenta a população atingida participante como protagonista no processo reparatório, cabendo ao Ministério Público o papel subsidiário de complementação, quando necessário a essa participação.

De modo a viabilizar os mecanismos propostos de participação e incidência da população atingida no processo reparatório, o aditivo ao TAP estabelece o direito da população atingida à Assessoria Técnica Independente, sob coordenação metodológica do Fundo Brasil de Direitos Humanos, tendo o seguinte escopo de atuação:

(i) viabilizar, por meio do suporte e apoio necessários, a participação ampla e informada ao longo de todo o processo relativo ao diagnóstico socioeconômico e às reparações integrais de seus direitos; (ii) assessorar tecnicamente e mobilizar as comunidades atingidas nas ações voltadas à reparação integral, em curso ou que venham a ser realizadas; (iii) solicitar ao FUNDO BRASIL que demande às Empresas ou a terceiros por elas indicados e/ou que lhes prestem serviços, devida e expressamente por elas autorizados, para que forneçam às pessoas atingidas (por meio do FUNDO BRASIL, da assessoria técnica ou diretamente), informações de seu interesse, no tempo e modo devidos; (iv) emitir pareceres técnicos quanto à identificação dos danos, com o respectivo detalhamento, e dos pleitos dos atingidos, com vistas à elaboração do diagnóstico socioeconômico pela FGV; e (vi) oferecer formação em direitos humanos para os representantes das comunidades atingidas (ATAP, 2017, p. 17).

O Termo reconhece, ainda, a necessidade de independência da entidade de assessoria técnica com relação às empresas réis e o direito de escolha autônoma por parte da população atingida.

O TAC Governança (TAC-GOV), por sua vez, estrutura o modelo de governança participativa, do processo de reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem, a partir de alterações e acréscimos às disposições do TTAC. Ao contrário do modelo de assessoramento técnico realizado até então em

Barra Longa, caracterizado pela prevalência de espaços locais de negociação entre população, com apoio da Aedas, e empreendedor, o modelo proposto, que pode ser analisado enquanto um sistema deliberativo, estruturou 4 níveis de decisão e incidência sobre o processo reparatório.

Na teoria deliberativa contemporânea, a perspectiva analítica dos sistemas deliberativos, permite compreender o processo decisório democrático, a partir da análise de um sistema integrado de instituições e arenas articuladas entre si (Faria, 2017; Mendonça *et al.* 2016; Da Silva; Ribeiro, 2016). Hendriks (2006), por exemplo, ao propor a ideia de sistema integrado de deliberação, o caracteriza pela composição de múltiplas esferas discursivas, formais e informais, com diferentes formas de deliberação.

No fluxograma abaixo é possível observar a estrutura decisória constituída para reparação dos danos causados pelo rompimento das barragens da Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton. Podemos caracterizar, no caso, três níveis de arenas decisórias. Em primeiro lugar, emitindo decisões vinculantes, está a discussão judicial na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte. Nela, enquanto partes centrais do processo deliberativo, encontram-se o Ministério Público Federal, como autor da Ação Civil Pública, e, na parte dos réus, as empresas Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton.

A partir da Ação Civil Pública, ATAP e TAC - Governança, o Ministério Público Federal e o Ministério Público de Minas Gerais, depois de ingressar no processo, estabelecem o compromisso formal de, no exercício da representação, estabelecerem mecanismos participativos, que deem conta de apresentar processualmente os pleitos efetivos da população atingida. Não se pode também negligenciar o papel do Juiz, enquanto figura imparcial do processo judicial, no processo deliberativo. Nesse sentido, ainda que não faça parte formalmente da troca argumentativa, é a partir das movimentações judiciais, por meio de respostas, reuniões e interpretações de posicionamento, que as partes do conflito se posicionam naquela esfera, modulando os argumentos utilizados e construindo a forma de convencimento.

Uma segunda arena decisória, introduzida no TTAC e detalhada no TAC-GOV, é o Comitê Interfederativo. Esta instância, composta por representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, governos estaduais, municipais e Federal, bem como pela população atingida, tem como prerrogativa central o acompanhamento das medidas reparatórias, realizando o monitoramento dos programas implementados

pela Fundação Renova, propondo novos programas ou alteração nos programas já existentes, além de analisar os dados e indicadores relativos ao processo reparatório.

Por fim, uma terceira instância prevista de decisão são as reuniões locais, realizadas entre comissões de atingidos e a Fundação Renova, acerca dos programas implementados nas comunidades, de modo a adequar a sua execução às especificidades territoriais. Tais reuniões, ainda que não estejam formalmente previstas como fórum no TAC-GOV, são a forma pela qual as comissões locais podem executar uma de suas atribuições no sistema de governança, qual seja: c) “formular propostas, mediante notas técnicas, com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS, bem como críticas e sugestões, vinculadas ao seu território de abrangência, relativamente às ações dos PROGRAMAS” (TAC-GOV, p.8). Como já abordado anteriormente, essas reuniões já ocorriam antes da homologação do TAC-GOV, sendo, para a população atingida no município de Barra Longa, o único canal de diálogo participativo para medidas reparatórias imediatas.

Com o TAC-GOV, esse sistema de instância única, pautada na negociação direta entre comunidade atingida e Fundação Renova, dá lugar a uma ecologia de instâncias decisórias com diferentes funções, atores e níveis hierárquicos. Nessa hierarquia, as reuniões locais nas comunidades assumem o posto mais baixo, enquanto a arena judicial tem papel de decisão final. Deliberações que não chegaram a entendimento na instância local, são levadas para posicionamento no Comitê Interfederativo (CIF) e, por sua vez, pontos de desentendimento no CIF são levados à decisão pelo poder judiciário.

Outra estrutura proposta no TAC-GOV foi o Fórum de Observadores “de natureza consultiva, como uma instância de participação e controle social”.(TAC-GOV, 2018) Este fórum, composto por populações atingidas, sociedade civil e grupos acadêmicos, atuaria enquanto “interessados profissionais” (Fung, 2006), com o propósito de exercer controle a partir do escrutínio público, em relação ao processo reparatório.

É importante destacar o papel atribuído às comissões no TAC Governança. As comissões de atingidos se estabeleceram desde o início do processo reparatório, enquanto instâncias auto-organizadas da população atingida, na busca pela reparação dos danos causados. A partir de tal organização, nos primeiros anos após o rompimento, importantes conquistas foram reconhecidas, em especial o direito à participação com assessoramento técnico independente. No TAC-GOV, essa

estrutura auto-organizada da sociedade civil local, assume papel preponderante com atribuições e forma de funcionamento estabelecidas, sendo a elas reconhecido o papel de “interlocutores legítimos no âmbito das questões atinentes à participação e à reparação integral” (TAC-GOV, 2018, p. 6). Entre as atribuições das comissões locais estão:

- a) **ter amplo acesso**, mediante divulgação preferencialmente em meio eletrônico disponível à consulta: (i) **às informações sobre os PROGRAMAS** que forem entregues pela FUNDAÇÃO ao CIF; (ii) **a todo documento e material compartilhado entre FUNDAÇÃO e as CÂMARAS TÉCNICAS; e (iii) aos documentos, propostas e medidas referentes às matérias pendentes de deliberação pelo CIF** que digam respeito à sua respectiva área de abrangência;
- b) **formular propostas, mediante notas técnicas, bem como críticas e sugestões sobre a atuação do CIF**, das CÂMARAS TÉCNICAS e da FUNDAÇÃO, com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS, se for o caso;
- c) **formular propostas, mediante notas técnicas**, com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS, bem como críticas e sugestões, vinculadas ao seu território de abrangência, **relativamente às ações dos PROGRAMAS;**
- d) **articular-se com as demais comissões que integrem o âmbito territorial de abrangência da respectiva CÂMARA REGIONAL, de modo a definir sua forma de participação e pauta das reuniões**, com o fim de atingir a maior efetividade possível (...) (TAC-GOV, 2018, p. 6, grifo nosso).

O quadro 4 abaixo retrata cada um dos espaços aludidos e suas respectivas funções.

ESTRUTURA	FUNÇÃO	ATORES PARTICIPANTES
Comitê Interfederativo	“Instância externa e independente da FUNDAÇÃO [Renova], para interlocução permanente com a FUNDAÇÃO, e para definir prioridades na implementação e execução dos PROJETOS, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados. [...] Caberá ao COMITÊ INTERFEDERATIVO validar os PROGRAMAS e PROJETOS apresentados pela FUNDAÇÃO, levando em consideração os PRINCÍPIOS e os demais termos do Acordo” (TTAC, p. 20-21).	Governo Federal, Estadual e Municipal, Ministério do Meio Ambiente, CBH-Doce, Atingidos, Ministério Público e defensoria pública.
Comissões Locais	interlocutoras legítimas no âmbito das questões atinentes à participação e governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, nos termos e limites previstos neste Acordo (TAC-GOV, p. 7).	população dos territórios atingidos.
Experts	Perícia, assessoria e/ou assistência técnica do Ministério Público Federal (TAP, p. 2).	-
Assessorias Técnicas Independentes	(i) [...]a participação ampla e informada [...] (ii) assessorar tecnicamente e mobilizar as comunidades atingidas[...] (iii) solicitar ao FUNDO BRASIL que demande às Empresas[...] para que forneçam às pessoas atingidas [...] informações de seu interesse, no tempo e modo devidos; (iv) emitir pareceres técnicos quanto à identificação dos danos [...] (vi) oferecer formação em direitos humanos para os representantes das comunidades atingidas.	-
Fórum de Observadores	“acompanhar os trabalhos e analisar os resultados dos diagnósticos e das avaliações realizados pelos EXPERTS DO MINISTÉRIO PÚBLICO e acompanhar	“a sociedade civil, de grupos acadêmicos, das

	os trabalhos da FUNDAÇÃO, podendo apresentar críticas e sugestões” (TAC GOV, p. 16).	pessoas atingidas e dos povos e comunidades tradicionais atingidos” (TAC-GOV, p. 16).
--	--	---

Figura 4. Instâncias e atores no Caso Samarco, Vale e BHP Billiton (Fonte: Elaboração própria)

A imagem abaixo apresenta a estrutura decisória identificada no processo reparatório, relativo ao rompimento da Barragem de Fundão:

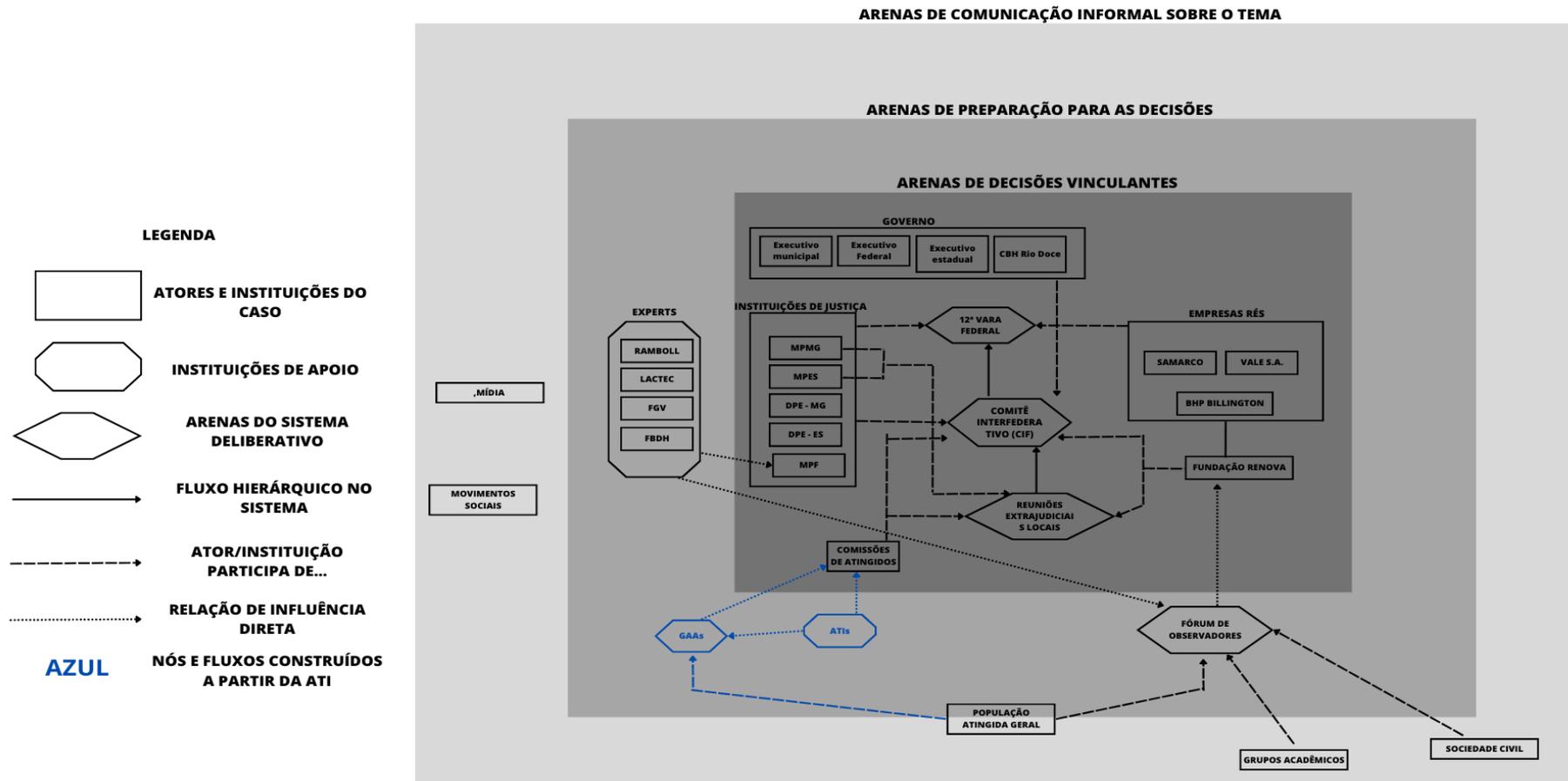


Figura 5. Sistema decisório no caso Samarco, Vale e BHP Billiton (Fonte: Elaboração própria)

Podemos caracterizar a estrutura de governança estabelecida no Rio Doce, após o TAC-GOV, como um sistema decisório composto por múltiplas arenas, com diferentes níveis de capacidade decisória e escalas de decisão. Nesse sentido, ainda que o local prioritário das decisões concernentes à reparação seja o processo judicial, a execução prática da reparação, a partir da implementação dos programas depende de diálogo em esferas nacionais, regionais e locais, com diferentes níveis de incidência do poder público, da população atingida e das empresas réis. As comissões de atingidos assumem papel preponderante no desenho, na medida em que a elas são atribuídos papéis em todos os espaços constituídos: nível local na negociação direta com a Fundação Renova; no processo judicial da 12ª Vara Federal, a partir da busca pela construção de posicionamentos locais de modo a influenciar o posicionamento do Ministério Público; nas câmaras do CIF, a partir da participação nas discussões técnicas a respeito dos programas da reparação e, por fim, no acompanhamento transversal exercido a partir do fórum de observadores. Levando em consideração a prevalência de diferentes modos de comunicação entre as esferas elencadas (Hendriks, 2006), é de se notar a necessidade de domínio, por parte da população participante, de diferentes recursos comunicativos, tais como o jargão técnico preponderante na discussão dos diferentes programas da reparação, o jargão jurídico específico do processo judicial, ou mesmo o modo de comunicação contido e polido esperado em práticas negociais.

Deve-se notar que, ainda que as comissões estejam presentes nas três instâncias decisórias, a porosidade à participação de tais instâncias é variável. Enquanto nas reuniões locais estabelece-se um campo de diálogo com participação direta não apenas da comissão, como também da comunidade, ao ascender na hierarquia das instâncias, as arenas de decisão tornam-se cada vez mais ritualizadas, com modos de comunicação próprios e procedimentos estabelecidos a serem dominados. Além disso, o próprio deslocamento dos representantes das comissões, de atuação voluntária, para as reuniões das Câmaras Técnicas do CIF e audiências judiciais, realizadas em Belo Horizonte, assim como a apropriação técnica necessária para a participação, tendo em vista a multiplicidade de assuntos técnicos abordados simultaneamente, considerando o número de câmaras técnicas em funcionamento, torna cada vez mais onerosa a participação efetiva.

Um elemento importante não aprofundado neste trabalho, são os argumentos pelas partes envolvidas, para a circulação dos debates entre as diferentes arenas.

Compreendendo as diferentes competências entre as instâncias (as reuniões nas comunidades para problemas locais; as câmaras do CIF, para acompanhamento técnico das medidas reparatórias e o processo judicial, como local de tomada de decisões vinculantes, responsabilização e resolução de controvérsias) e os limites materiais à participação em cada uma delas. Um fenômeno a ser analisado, é a forma pela qual os diferentes atores atuantes nesses espaços enquadram os temas discutidos de modo a levá-lo para apreciação nos três níveis de instâncias decisórias. Em diálogo com profissionais atuantes no caso, foi apontada a percepção de que as diferentes formas de enquadramento do problema em discussão (como um problema de ordem técnica, a ser discutida no CIF ou como controvérsia intransponível, a ser levado a vias judiciais) é mobilizado pelas empresas como forma de estabelecer situações negociais mais favoráveis. Todavia, a análise das dinâmicas cotidianas dos diferentes sistemas foge ao escopo deste trabalho, cabendo aprofundamentos futuros para comprovar ou refutar essa hipótese.

A assessoria técnica independente, conforme estabelecida no caso do rompimento da Barragem da Samarco, Vale e BHP Billiton, tem por objetivo subsidiar as comissões de atingidos a partir de peças técnicas, de modo a viabilizar sua incidência direta nas diferentes instâncias de governança, minimizando os custos inerentes ao processo participativo para a população atingida. Conforme aponta estudo a respeito do processo deliberativo nos conselhos gestores de bacias hidrográficas no Brasil, a desigualdade de acesso a conhecimentos técnicos é percebida pelos membros desses conselhos, como mais prejudiciais para o processo democrático do que as desigualdades políticas e econômicas (Abers *et al.* 2009).

Entre 2016 e 2017, podemos sintetizar as atribuições da assessoria técnica independente no processo reparatório em alguns elementos principais, a partir da Ação Civil Pública; Aditivo ao TAP; TAC Governança e Termo de Compromisso Preliminar - Barra Longa:

- Apoiar as comissões de atingidos no acesso a informações de qualidade;
- Apoiar as comissões de atingidos na formulação de propostas de medidas reparatórias;
- Subsidiar as comissões de atingidos na participação em instâncias deliberativas decisórias do processo reparatório;
- Diálogo com a população atingida para consolidação das formas e mecanismos de participação no processo reparatório.

É importante mencionar também o papel assumido pela Assessoria Técnica Independente, para além das arenas decisórias instituídas. Conforme aponta Bohman (2012), a existência de múltiplas arenas formais e informais, interconectadas e a capacidade dos debates ocorridos nas arenas mais ampliadas e informais alcançarem as instâncias formais e representativas, são fatores fundamentais para alcançar a legitimidade do processo deliberativo para construção de políticas públicas. Se considerarmos as arenas sugeridas por Mansbridge *et al.* (2012) para a conformação dos sistemas deliberativos: decisões vinculantes do Estado; atividades diretamente relacionadas à preparação dessas decisões; comunicação informal a respeito dessas decisões; comunicação relacionada a assuntos de interesse coletivo que não estão diretamente relacionadas a essas decisões, a ATI cumpre papel significativo ao promover espaços participativos que ultrapassem o âmbito da instância representativa das comissões de atingidos, veiculando informações em linguagem acessível e fomentando arenas discursivas extra-oficiais, que viabilizam a deliberação pública a respeito do processo reparatório e possibilitam que os acúmulos alcançados nos debates ocorridos na esfera pública alcance instâncias de decisão vinculante.

É importante mencionar, todavia, que a mera criação de espaços participativos não garante a efetividade da influência desses espaços (Ribeiro, 2019). Um dos fatores, já abordado neste trabalho, de entraves à efetividade da deliberação é o embate com a lógica tecnocrática. Conforme demonstrado por observações empíricas (Agarwal, 2000; Ibrahim, 2014; Ssebunya, 2014; Atchirimi, 2014), a contribuição da população afetada em processos deliberativos, a partir de suas respectivas áreas de expertise, tem efeitos positivos para a política pública desenvolvida. Nesse sentido, o modelo de assessoria técnica independente proposto para o caso, apresenta soluções para dois dos principais desafios impostos pela tecnocracia (Fischer, 1999). Por um lado, a ATI, a partir dos estudos técnicos produzidos pela equipe multidisciplinar e consultorias especializadas, se propõe a subsidiar a população atingida com conhecimento científico especializado e de confiança, aprofundando a qualidade do processo deliberativo. Por outro lado e de forma complementar, a partir dos entendimentos construídos nos diferentes espaços participativos, produz estudos técnicos que permitem a inserção dos conhecimentos técnicos da população atingida, em arenas participativas-deliberativas, marcadas por formas discursivas típicas de ambientes acadêmicos.

É importante registrar, ainda assim, os limites identificados à concretização plena deste objetivo no caso. Ao estabelecer, a partir do Termo de Ajustamento Preliminar, bem como seu aditivo, os *experts* do Ministério Público Federal, no mesmo passo em que reconhece a legitimidade das pessoas atingidas no processo de:

construção coletiva de cenários e soluções para a crise passa pela gramatura de três estágios: **a) diagnóstico e valoração do dano; b) definição de planos, projetos e programas de reparação; c) gestão e execução do planejado** (ACP, 2016, p. 276-277, grifo nosso).

atribui à Fundação Getúlio Varga o papel de:

realizar diagnóstico e avaliação dos danos socioeconômicos nos modos de vida das comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, inclusos os povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, ao longo da Bacia do Rio Doce e áreas litorâneas atingidas pelos rejeitos (Aditivo ao TAP, 2017, p. 4).

Nesse sentido, ainda que seja legitimado o direito à população atingida de participação efetiva no processo reparatório, sendo reconhecida, inclusive, a necessidade de capacidade de produção técnica, por meio de assessoria técnica, o Ministério Público institui um perito próprio, também responsável pela produção de diagnóstico, estabelecendo um novo espaço de disputa discursiva a respeito da melhor “verdade” técnica, ao mesmo tempo em que, estabelece de saída, um descrédito ao conhecimento produzido pela população atingida, que passa a ter que dialogar com o conhecimento técnico produzido pelos *experts*, do próprio Ministério Público.

Se os acordos já mencionados estabelecem uma estrutura nítida de governança, na qual é possível visualizar o papel da assessoria técnica independente para viabilização do processo deliberativo, ao longo dos anos seguintes, podemos observar nos documentos públicos do caso, um progressivo esvaziamento das características deliberativas anteriormente identificadas.

No ano de 2018, em decisão que homologa a escolha da Aedas como assessoria técnica independente do município de Barra Longa, é interessante observar a menção explícita feita pelo Juiz do caso, Mário de Paula Franco Júnior, a respeito da comissão de atingidos:

Ressalta-se que a presente homologação judicial **não significa** e **não constitui** - em qualquer hipótese - o reconhecimento de legitimidade ou mesmo validação social por parte deste juízo federal da dita “COMISSÃO DE ATINGIDOS DO MUNICÍPIO DE BARRA LONGA” (Grupo de auto-organização coletiva das pessoas

atingidas de Barra Longa/MG), constante do ANEXO A, para qualquer fim processual ou de direito. (12ª Vara Federal de Belo Horizonte - 08 de maio de 2018, grifos no original)

Ainda que o processo de escolha de assessoria técnica independente tenha sido realizado a partir da comissão local de atingidos e que este processo tenha sido reconhecido pelas empresas e pelo próprio Juízo, o Juiz do caso afasta a legitimidade da Comissão de Atingidos de Barra Longa, no âmbito do processo reparatório. Conforme abordado anteriormente, no arranjo de múltiplas esferas estabelecido no caso, a comissão de atingidos atua enquanto representante da população atingida local, no âmbito do processo deliberativo, junto aos órgãos públicos e à Fundação Renova, a respeito do processo reparatório. Assim, ainda que na própria decisão haja o reconhecimento da assessoria técnica independente para promover “esclarecimentos técnicos” e o “direito à informação”, reconhecendo a necessidade de “participação efetiva e consciente no processo de tomada de decisão”, ao afastar a legitimidade da comissão de atingidos, o Juízo da 12ª Vara desautoriza nos autos, o mecanismo específico previsto no sistema de governança estabelecido, comprometendo a incidência direta da população atingida.

Essa aparente contradição, pode ser observada nos diálogos processuais ao longo de todo o período analisado. Em decisão de 2021, após o encerramento das atividades da Aedas como ATI em Barra Longa, a respeito dos planos de trabalho das Assessorias Técnicas Independentes nos demais municípios da Bacia do Rio Doce, ainda que reconheça a importância das ATIs:

quer sob a perspectiva jurídica, quer sob a perspectiva social, uma vez que viabiliza de forma efetiva e concreta a participação informada dos atingidos no processo de reparação e efetivação de seus direitos, bem como permite a interlocução adequada entre estes e os demais centros de diálogo do processo reparatório. (12ª Vara Federal de Belo Horizonte - 2021, destaques no original)

e justifique sua decisão a partir do princípio da centralidade do sofrimento da vítima:

Nesse particular, o trabalho desempenhado pelas Assessorias Técnicas Independentes deve ter como base de apoio a **centralidade da comunidade atingida**, promovendo uma simetria técnica entre as partes, de acordo com as características socioculturais de cada localidade. (12ª Vara Federal de Belo Horizonte - 2021, destaques no original)

A mesma decisão exclui da atribuição das assessorias técnicas independentes a elaboração de estudos para coleta de dados primários, a realização de diagnósticos

de danos e a definição de requisitos ou parâmetros de elegibilidade de programas. Além disso, afasta das ATIs a legitimidade para:

[...] questionar a validade, legitimidade, eficácia ou adequação dos instrumentos jurídicos celebrados no 'CASO SAMARCO' e já homologados judicialmente em qualquer foro nacional ou estrangeiro, ou mesmo perante organismos internacionais (12ª Vara Federal de Belo Horizonte - 2021).

Conforme abordado anteriormente, elemento inovador central no modelo de Assessoria Técnica Independente, é a sua capacidade de produção técnica à serviço da população atingida no processo reparatório. É por meio da contribuição técnica, tanto na tradução de propostas, quanto no subsídio à deliberação, que a população assessorada pode incidir nas diferentes instâncias do processo decisório. Ao excluir da ATI a capacidade de produção técnica, o sistema de justiça limita a capacidade de incidência da população à produção técnica dos *experts* e das empresas ou suas contratadas, impedindo assim a capacidade de formulação própria necessária à participação.

Outro elemento marcante na decisão é a negligência quanto aos fatores de inclusão da população atingida no processo participativo. A respeito dos meios de informação:

As Assessorias Técnicas, tendo como um dos seus escopos o apoio à participação informada das pessoas atingidas nas medidas de reparação socioeconômica devem priorizar a utilização dos **meios de comunicação virtuais** (plataformas digitais, revistas virtuais, "lives", Youtube, pílulas de whatsapp), **reduzindo e/ou excluindo**, via de consequência, a utilização de instrumentos de comunicação físicos, tais como cadernos, jornais impressos, cartilhas, informativos impressos, banners e boletins em papel (12ª Vara Federal de Belo Horizonte - 2021).

Além disso, estabelece um número ínfimo de profissionais de mobilização para viabilizarem a participação nos projetos de Assessoria Técnica. À título de exemplo, para atendimento aos 5 territórios da Aedas, que contam com 26.843 pessoas atingidas atualmente cadastradas, 15 municípios e aproximadamente 162 km de rio, foi autorizada a contratação de 30 profissionais de mobilização, responsáveis, segundo o plano de trabalho da Aedas (2019), por mobilizar e organizar a população atingida, viabilizar os espaços participativos previstos (GAAs, reuniões de comissões e reuniões de lideranças), facilitar a participação dos atingidos nos ambientes decisórios, bem como garantir fluxo de informações.

Assim, ainda que a decisão reforce os princípios de centralidade da vítima e da participação social, considerando o princípio deliberativo de participação dos mais

profundamente afetados (Afhasi, 2020), inclusão deliberativa, ao limitar o escopo de ação da ATI.

Cabe frisar novamente que a decisão supracitada é produto do diálogo estabelecido na arena judicial, a partir da troca argumentativa entre as empresas réis e Ministérios Públicos e Defensorias Públicas. A decisão final do Juízo da 12ª Vara parte do questionamento e proposta de rebaixamento das réis dos planos de trabalho apresentados, após tentativa frustrada de solução extrajudicial.

É importante destacar a temporalidade dos acontecimentos. Em 2017, a aprovação do plano de trabalho em Barra Longa, ocorreu imediatamente após o reconhecimento do direito ao município de Mariana, local atingido pelo crime e com muita visibilidade pública. Tratava-se, naquele momento, de projeto pioneiro, nunca implementado como condicionante, para reparação efetiva em casos de desastres sócio tecnológicos. No ano de 2021, 6 anos após o crime, além do arrefecimento da atenção pública sobre o caso, a aprovação de novas assessorias técnicas independentes passa a influenciar a regulamentação da recém-aprovada Política Estadual de Atingidos por Barragens, que reconhece o direito, além de beber da experiência da contratação de projetos de Assessoria Técnica Independente em diversos outros casos análogos (Conceição do Mato Dentro, Bacia do Paraopeba, Itatiaiuçu e Ouro Preto).

Conforme apontam Devas e Grant (2003), um dos efeitos positivos da participação social é o aprimoramento de mecanismos de controle social sobre o processo decisório. Nesse sentido, o aprofundamento de instrumentos e arenas participativas, tornando públicas as arenas de debate sobre o processo reparatório, aumenta os custos de posicionamentos de restrição de reconhecimento de direitos por parte das empresas réis, alterando a correlação de forças típica nesse tipo de processo. É possível analisar, dessa forma, a manifestação das empresas réis no ano de 2021, bem como seus efeitos práticos na decisão judicial analisada, como esforço imediato de manutenção do vocabulário participativo estabelecido na ação civil pública e acordos posteriores, esvaziando este vocabulário de seu conteúdo a partir de restrições no escopo de ação que limitam a Assessoria Técnica em sua: (a) capacidade de mobilização de grupos; (b) capacidade de divulgação de informações; (c) capacidade de produção de subsídio técnico.

Outra movimentação relevante a ser analisada, refere-se aos mecanismos de controle previstos. Nos documentos que regulamentam o direito a Assessoria Técnica

Independente em Barra Longa, podemos classificar os critérios de contratação e, portanto, de legitimidade de atuação da assessoria técnica independente como: a) *capacidade de atuação*: independência técnica e financeira com relação às empresas; experiência comprovada em casos análogos; b) *transparência de procedimentos*: respeito a legislação pátria, contratação de equipe técnica por meio de edital público; e c) *vinculação com a comunidade atingida*: escolha pela população atingida do município; elaboração participativa do plano de trabalho. Ademais, a transparência com relação à execução de atividades e custos, ficaria a cargo de empresa de auditoria independente contratada para esse fim, cabendo a esta, a emissão dos pareceres de auditoria e encaminhamento à Fundação Renova, às Instituições de Justiça e a Comissão de Atingidos.

Além disso, o termo de Disponibilização de Assessoria Técnica Independente, estabelece de maneira nítida a vinculação da ATI à Comissão de Atingidos, cabendo a esta, emitir posicionamento acerca dos trabalhos executados, a partir dos relatórios de auditoria, cabendo aos demais atores do processo (ministérios públicos, defensorias públicas e empresas), se manifestarem somente em caso de identificação de irregularidade por parte a auditoria.

A **Comissão**, no prazo de 01 (um) mês a contar do recebimento do parecer da empresa de auditoria contábil e financeira, se manifestará ao MPF e ao MPMG acerca da regularidade das contas prestadas pela **Aedas** (Termo de disponibilização de ATI - Barra Longa).

Ainda no ano de 2021, é possível observar manifestação das empresas nos autos do processo judicial, apresentando questionamentos aos trabalhos desenvolvidos pela Aedas no município de Barra Longa. Tais questionamentos, além de atribuir o descumprimento de prazos pela própria empresa de auditoria à Aedas, põe em questionamento o já consolidado escopo de atuação da entidade. Ademais, a argumentação das empresas subverte o requisito de *independência técnica* previsto no TTAC, argumentando acerca da necessidade de *neutralidade* por parte da Assessoria Técnica Independente, ao questionar as relações estabelecidas pela Aedas e seus integrantes, nesse e em outros casos, com o Movimento dos Atingidos por Barragens.

Vinculação direta da atuação da AEDAS em movimentos sociais: as Empresas identificaram a vinculação direta da atuação da AEDAS com movimentos sociais – como, por exemplo, o Movimento dos Atingidos por Barragens (“MAB”) (Doc.04) -, o que configura conflito de interesses e violação à Cláusula 2ª, § 6º (c),4

do Termo de Acordo. De acordo com a referida cláusula, para a prestação de serviços de assessoria técnica, os profissionais da AEDAS deveriam se comprometer a atuar com isenção e independência técnica, de forma a alcançar o melhor interesse dos atingidos e não pautar o seu trabalho e conclusões por questões ideológicas, religiosas e/ou político partidárias (Manifestação empresas no eixo prioritário nº10 - 30/09/2021).

A proximidade e realização de trabalhos conjuntos entre Aedas e Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) no território, nunca foi ocultada da população atingida ou formalmente questionada nos documentos analisados. O próprio Ministério Público Federal, ao propor a necessidade de participação na Ação Civil Pública, destaca a manifestação do MAB, acerca da ausência de participação no processo reparatório, enquanto movimento social reconhecido no campo e com longo acúmulo de experiência em casos de conflitos socioambientais. Ao apresentar o questionamento a respeito dessa relação, há o esvaziamento do controle social pela população atingida, restringindo a forma de atuação da entidade escolhida pela população atingida e estabelecendo critérios não acordados de neutralidade, não compatíveis com a posição de assessoramento direto a uma das partes do conflito.

A manifestação das empresas provocou movimentação judicial, para autorização de realização de perícia nos trabalhos desenvolvidos pela Aedas, bem como, na decisão judicial, inaugura novo modelo de prestação de contas, incompatível com o previsto no TAC-GOV e aditivo ao TAP, de substituição da auditoria, comum às organizações sem fins lucrativos, por perícia judicial, estabelecendo controle indireto do poder judiciário sobre os trabalhos desenvolvidos pela entidade e fragilizando, mais uma vez, a vinculação direta prevista entre ATI e população atingida.

Podemos observar, portanto, a partir da decisão judicial de agosto de 2021 um esvaziamento do papel da ATI quanto a capacidade operacional e técnica, além de limitar o exercício do controle social no acompanhamento das ações exercidas pela entidade.

2.2. O desastre da Vale S.A. no Rio Paraopeba

Em 25 de janeiro de 2019, no município de Brumadinho, o estado de Minas Gerais vivencia outro crime socioambiental, causado pela empresa Vale. S.A., o rompimento da barragem B-III e soterramento das barragens B-IV e B-IV-A do complexo Mina Córrego do Feijão. O desastre assume atenção midiática ampla e imediata, tanto pelo

número de perdas humanas (272 vítimas fatais e 10 pessoas desaparecidas), pela reincidência da causadora dos danos, quanto pelo conhecimento prévio da Vale S.A. sobre os riscos de rompimento da barragem, como atestado pelos documentos veiculados pela imprensa (EMG, 2019; VEJA; 2019). Além das vítimas humanas e ambientais imediatas, o rompimento despejou milhões de metros cúbicos de rejeitos no Rio Paraopeba, causando danos socioeconômicos e ambientais em 26 municípios às margens do Rio e da represa de Três Marias. O mapa abaixo, produzido por uma das Assessorias Técnicas Independentes atuantes no território, permite visualizar a região atingida. Em cinza, podemos observar os municípios às margens do Rio Paraopeba e, em vermelho, aqueles às margens da represa de Três Marias:

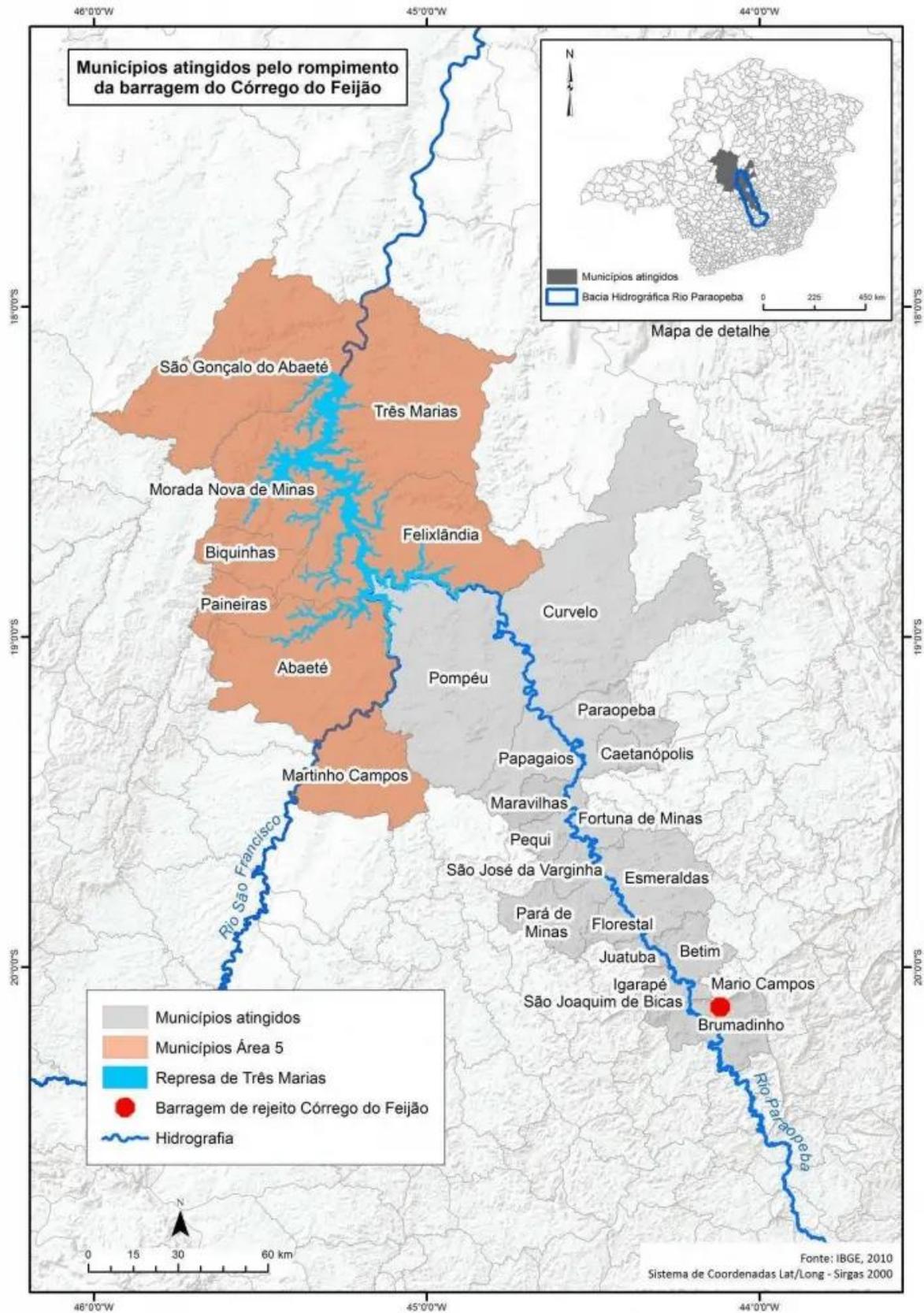


Figura 6. Municípios atingidos pelo rompimento das Barragens BIII e BV-A em Brumadinho (Fonte: Guaicuy, 2020)

Com atenção midiática, forte pressão popular e atuação de movimentos sociais, presentes na região desde o dia posterior ao rompimento da Barragem, em fevereiro de 2019, o direito à Assessoria Técnica Independente é reconhecido em acordo judicial entre a Vale S.A. e as instituições de justiça (MPMG, MPF, DPE, DPU), com a publicação de Edital de Chamamento Público e Termo de Referência destacados em ata de Audiência Judicial em 20 de fevereiro de 2019.

Para a execução da Assessoria Técnica Independente, a região atingida foi dividida em 05 territórios: 01) Brumadinho; 02) Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Betim, Igarapé e Juatuba; 03) Esmeraldas, Florestal, Pará de Minas, Fortuna de Minas, São José da Varginha, Pequi, Maravilhas, Papagaios e Paraopeba; 04) Pompéu e Curvelo; 05) São Gonçalo do Abaeté, Felixlândia, Morada Nova de Minas, Biquinhas, Paineiras, Martinho Campos, Abaeté e Três Marias, sendo uma ATI escolhida para cada um deles. O mapa abaixo mostra a distribuição dos territórios, após a escolha das respectivas assessorias técnicas independentes:

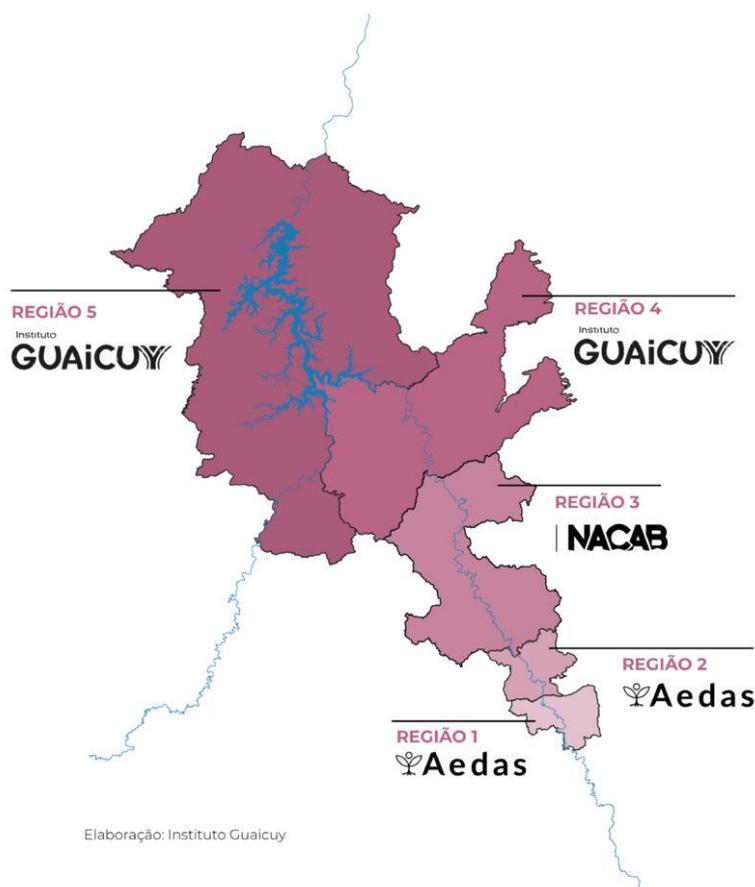


Figura 7. Divisão do território atingido em 05 regiões e suas respectivas assessorias técnicas independentes (Fonte: Guaicuy, 2020)

O Edital de Chamamento Público e Termo de Referência publicados para contratação das entidades em 08 de abril de 2019, dispõe de forma preliminar a respeito do escopo previsto para as Assessoria Técnica Independente atuantes no caso.

1.1.2. A assessoria técnica visa, de forma multidisciplinar, **garantir o direito à informação, inclusive técnica**, às pessoas atingidas, em linguagem adequada às características socioculturais e locais, bem como **possibilitar a participação informada** nos processos de reparação integral dos danos decorrentes do Rompimento (TERMO DE REFERÊNCIA, 2019; grifos nosso).

[...] tendo como escopo básico:

A) **Identificação e caracterização de indivíduos ou grupos populacionais que tiveram sua renda, meios de subsistência, e/ou modo de vida comprometidos**, ou que tenham sofrido ou venham a sofrer qualquer tipo de dano por fatos decorrentes do Rompimento;

B) **Viabilização de assessoria técnica multidisciplinar capaz de atender adequadamente às comunidades atingidas** de acordo com a extensão, intensidade e especificidades dos danos sofridos pelas mesmas e observadas as situações de vulnerabilidade social;

C) **Apoio técnico e organizacional às comunidades atingidas visando sua participação informada na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação de eventuais planos, programas, projetos e ações** relacionados à reparação integral dos danos decorrentes do Rompimento (EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO, 2019, grifos nosso).

Em 29 de abril de 2019, com a Ação Civil Pública relativa aos danos socioeconômicos proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais, é possível identificar melhor o sentido atribuído à participação pela instituição e os argumentos para sua implementação:

- 1) *A participação é condição necessária para a identificação exhaustiva dos danos causados pelo rompimento:*

Mas é preciso deixar claro que a divisão proposta a seguir tem a finalidade única de sistematização [...] não se pretendendo aqui, em nenhuma hipótese, a descrição exhaustiva, [...]. Qualquer levantamento, portanto, que se pretenda exaustivo dependerá da participação qualificada das pessoas atingidas, com o auxílio de assessoria técnica independente, para que assim se consiga apurar adequadamente todos os danos socioeconômicos provocados pelo Desastre da Vale (ACP, 2019, p. 10-11).

- 2) *Participação adequada pressupõe informação de qualidade:*

Certo é que a falta de informações ou sua prestação inadequada obsta o direito à participação democrática, o que revitimiza os atingidos (ACP, 2019, p. 47).

3) *A participação é necessária para a garantia da centralidade do sofrimento da vítima no processo reparatório.*

Atuar tendo como premissa a centralidade do sofrimento das pessoas atingidas, garantindo-lhes a participação informada em todas as etapas do Diagnóstico Social e Econômico e do Plano de Reparação Integral de Danos, por meio de suas comissões e respectivas assessorias técnicas independentes (ACP, 2019, p. 178).

Ao analisar os excertos acima, em comparação com os documentos analisados no caso da Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton, é possível observar uma mudança significativa de estrutura e sentido nas proposições apresentadas. A ação Civil Pública no primeiro caso analisado, prevê o estabelecimento de estruturas participativas a fim de conjugar a *expertise* técnica e as demandas da população atingida, para formulação dos diagnósticos, planos, projetos e ações de reparação. No aditivo ao TAP e, especialmente, no TAC Governança, estabelece quais são esses mecanismos, a partir de uma estrutura decisória na qual a população atingida, por meio da Comissão de atingidos e tecnicamente assessorada incidiria nessas instâncias.

Na Ação Civil Pública proposta no Caso da Vale S.A. no Paraopeba, observamos uma centralidade muito maior atribuída à figura da Assessoria Técnica Independente no processo reparatório. Neste caso, não apenas é previsto que ela realize a caracterização e identificação de indivíduos e garanta o direito à informação, conforme os trechos já referenciados, como garante também a avaliação dos danos causados; o apoio no estabelecimento de parâmetros de indenização e o apoio em negociações entre atingidos e poluidor-pagador.

Ainda que os elementos acima possam de fato ser compreendidos como parte das atribuições das Assessorias Técnicas Independentes, a diferença significativa da ACP Paraopeba, a partir do Termo de Referência, é a centralidade posta na figura da ATI, em detrimento da centralidade na estrutura de participação, como apresentado no Rio Doce. Nesse sentido, abaixo podemos identificar nas Ações Cíveis Públicas dos dois casos, a diferença na centralidade do discurso. Frente ao mesmo problema, a identificação adequada dos danos, a ACP do Rio Doce apresenta como solução a participação da população atingida, enquanto no Rio Paraopeba, constrói-se a narrativa de que a solução é a própria ATI.

Destarte, sob o influxo dessas considerações é premente observar que as medidas de apoio que a requerida deve prestar às necessidades emergenciais dos atingidos, têm demonstrado uma eficiência abaixo do desejado, **o que enseja uma assessoria técnica multidisciplinar independente para a identificação dos danos** e sua adequada reparação dos prejuízos sofridos não só pela população de Brumadinho, mas por todos os atingidos ao longa da bacia do Rio Paraopeba (ACP, 2019, p. 138).

O estabelecimento objetivo do dano, em sua inteireza e complexidade, soma-se à necessidade de uma gestão eficiente e participativa dos projetos, programas, planos e ações de reparação, nas suas variadas vertentes, atrelados a cronogramas de desembolso financeiro. [...] **Como alhear os mais diretamente atingidos do conhecimento e participação efetiva dos processos decisórios para estipulação do dano**, sua valoração e reparação? (ACP Rio Doce, 2016, p. 276, grifos nosso).

Todavia, a mesma Ação Civil Pública que estabelece como proposta de escopo para a Assessoria Técnica Independente, a identificação dos danos, versa em sentido contrário ao solicitar:

Determine que a Requerida custeie entidade/corpo técnico multidisciplinar, que seja independente em relação à Requerida [Vale S.A], cuja escolha seja feita por este Juízo, ouvido o MPMG, para que elabore Diagnóstico Social e Econômico Reparação Integral de Danos (ACP Paraopeba, 2019, p. 178).

Observa-se assim, a previsão de elaboração de múltiplos diagnósticos de danos, sem que haja a consolidação de instâncias decisórias participativas, que permitam o diálogo a respeito desses resultados em arena discursiva. É interessante também observar a diferença de legitimidade entre os dois diagnósticos previstos. Se, por um lado, o diagnóstico produzido pelas Assessorias Técnicas Independentes é necessariamente parcial, sendo produto do diálogo com a população atingida, o pedido, na própria ação do MPMG de diagnóstico imparcial, de confiança do Juízo, coloca em desconfiança os resultados produzidos de forma participativa, indo de encontro aos próprios pressupostos anteriormente apresentados na Ação Civil Pública.

Após a escolha das ATIs para as 05 regiões atingidas, mediante assembleias públicas de escolha e apresentação do Plano de Trabalho da Aedas para a Região 01 no processo judicial, é possível identificar a primeira manifestação específica da Vale S.A. a respeito do tema no processo judicial. A manifestação, juntada aos autos do processo em 10 de outubro de 2019, traz vários dos argumentos que seriam posteriormente, no ano de 2021, utilizados para esvaziamento do direito à ATI no caso do Rio Doce. Neste documento, é possível observar novamente o esvaziamento de sentido do campo semântico da participação. Ao mesmo tempo em que reconhece

como função da Assessoria Técnica Independente “*democratizar as decisões relativas à reparação dos impactos do rompimento, através da viabilização de um processo informado e consciente de tomada de decisão.*” (Manifestação Vale, 2019, p. 4), a empresa ré busca esvaziar os meios pelos quais este processo informado e consciente de tomada de decisão se realiza.

Dois pontos centrais de críticas do documento permitem essa avaliação: em primeiro lugar, a manifestação da Vale S.A. apresenta uma crítica contundente ao processo de levantamento de danos por meio de consultorias especializadas previsto no Plano de Trabalho da entidade. Estas consultorias, relativas a temas específicos e altamente especializados, visam subsidiar a participação da população atingida a partir de dados e estudos de sua confiança, de modo que possam incidir adequadamente no processo reparatório. A crítica apresentada pela Vale S.A. versa sobre um possível sobreamento entre as pesquisas realizadas e estudos realizados pelo Comitê Técnico Científico-UFMG, entidade contratada pelo Juízo na figura de Perícia Judicial.

A partir do cotejo do trabalho atribuído à UFMG e dos produtos que a Aedas distribuiu entre as Consultorias especializadas previstas em sua proposta, porém, fica claro que o trabalho que a instituição pretende engajar encontra ampla similaridade com o trabalho da UFMG [...] A definição de uma única entidade responsável pela realização de levantamentos, monitoramentos, estudos e análises garante coesão e assertividade em relação às atividades de reparação (Manifestação Vale, 2019, p. 6).

Esse posicionamento sobrepõe a Assessoria Técnica Independente, cujo objetivo é produzir provas para uma das partes no processo judicial, com a figura de assistente de Juízo, necessariamente imparcial nos dados levantados, defasando a capacidade de produção técnica por parte da população.

Outra crítica manifesta pela empresa, diz respeito ao número de profissionais contratados, propondo, como no caso do Rio Doce, uma redução significativa do RH disponível para realização do trabalho, bem como do número de espaços participativos realizados pela entidade. A Vale S.A., portanto, ao mesmo tempo que propõe “*concentrar as atividades da assessoria técnica Aedas na mobilização e provimento participação informada*” (Manifestação Vale, 2019 p. 7), argumenta pelo esvaziamento profundo da capacidade de mobilização e organização social necessários para que a Assessoria Técnica Independente possa apoiar a população atingida na construção de entendimentos coletivos a serem pleiteados no campo decisório.

A resposta das Instituições de Justiça em 13 de fevereiro de 2020 a respeito dos questionamentos da empresa, leva a uma importante guinada no modelo de ATI estabelecido no caso. Em primeiro lugar, compara o papel da ATI ao de assistente técnico do Ministério Público de Minas Gerais e Defensoria Pública Estadual, necessários para que estas instituições possam identificar os danos causados e as demandas da população atingida para atuação adequada no processo judicial.

Em segundo lugar, fugindo do modelo estabelecido no Rio Doce, ao propor o processo de auditoria contábil e finalística das ATIs, vincula a escolha da empresa responsável ao poder judiciário e a submissão de relatórios e sua aprovação ao Juiz do caso e às Instituições de Justiça, não sendo previstos deveres de divulgação dos relatórios de auditoria às comunidades atingidas, ou qualquer processo de controle social como aqueles previstos no caso do Rio Doce.

A previsão nos Planos de Trabalho é que, quanto à auditoria finalística, as ATIs deverão produzir relatórios semestrais contemplando todas as atividades realizadas e sua adequação ao proposto nos Planos de Trabalho, sendo que o primeiro relatório deverá ocorrer no terceiro mês de atividades das ATIs. Adicionalmente, as ATIs deverão remeter às Instituições de Justiça relatórios trimestrais parciais referentes ao período.

Quanto à auditoria contábil-financeira, esta se realizará pela análise das prestações de contas trimestrais apresentadas por cada ATI. Isso possibilitará o controle mais rigoroso com os desembolsos semestrais às ATIs, conforme se verificará no item seguinte (Manifestação Instituições de Justiça, 2020, p. 8).

A decisão judicial de 05 de março de 2020, estabelece o direito à Assessoria Técnica Independente, com o escopo básico e planos de trabalho apresentados, ao mesmo tempo em que dá razão à manifestação das Instituições de Justiça ao reconhecer as ATIs como assistentes técnicos do Ministério Público e Defensoria Pública, atribuindo ao juízo a responsabilidade sobre o controle dos gastos por meio da auditoria e às Instituições de Justiça o controle sobre a execução das atividades.

O modelo aprovado na decisão de 05 de março, estabelece um sistema decisório bastante distinto daquele estabelecido no caso do Rio Doce. Uma primeira diferença significativa está na não previsão formal, no caso do Rio Paraopeba de instâncias decisórias extrajudiciais, concentrando como única arena de decisão a discussão judicial na 6ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias. Em segundo lugar, ainda que tenha sido reconhecido o direito de participação da população atingida, não há previsão de instâncias deliberativas específicas para sua atuação direta, sendo as demandas dessa população sempre mediadas e filtradas pelos substitutos

processuais (MPMG e DPE) na arena judicial. Por fim, se no caso do Rio Doce, podemos identificar uma vinculação nítida da Assessoria Técnica à comissão de atingidos, no caso do Paraopeba é possível identificar uma subordinação múltipla da entidade, que deve, simultaneamente, organizar, subsidiar e instrumentalizar a população atingida no processo reparatório, ao mesmo tempo em que produz pareceres, manifestações e diagnósticos que subsidiam às Instituições de Justiça no processo judicial.

Fator importante a ser observado é a figura da CAMF, Coordenação Metodológica das ATIs no processo do Paraopeba. No caso em análise a CAMF, exercida pela PUC-Minas, cumpre papel análogo àquele exercido pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos no caso do Rio Doce. Segundo o Termo de Compromisso assinado pelas entidades contratadas, é dever da CAMF: 1) Promover ações de alinhamento entre as três entidades de assessoria técnica; 2) Auxiliar às instituições de Justiça no monitoramento das atividades; 3) Analisar os relatórios de execução e propor aprimoramentos nos trabalhos (Termo de Compromisso, 2020, p. 8). Nesse sentido, observa-se um escopo simultaneamente de coordenação, sugestão de aprimoramento, e avaliação e controle, assumindo, em grande medida, o papel de intermediário entre as ATIs e as Instituições de Justiça.

É possível observar pelo endereçamento e conteúdo de trocas de ofícios entre Instituições de Justiça, CAMF e ATIs, que se estabeleceu na Bacia do Rio Paraopeba, um fluxo caracterizado pelo envio conjunto de relatórios, pareceres e notas técnicas pelas ATIs, enviados às Instituições de Justiça pela CAMF/PUC-Minas. O acompanhamento do caso mostra que para a produção de tais pareceres consolidou-se, no caso, um fórum entre assessorias técnicas independentes e CAMF, sem a presença de pessoas atingidas, no qual a partir do relato da situação em cada um dos territórios, o consenso entre as Assessorias Técnicas, gerava a produção de documentos, encaminhados então às instituições de Justiça. Nesta configuração, ainda que sejam instituídas práticas deliberativas para cada uma das regiões por suas respectivas ATIs, o posicionamento tecnicamente fundamentado apresentado às Instituições, não foi produzido por meio de processos deliberativos com a população atingida, mas sim pelas próprias entidades de assessoria técnica¹⁴.

¹⁴ No caso 01, durante o período analisado, os trabalhos do FBDH na coordenação metodológica das ATIs não haviam sido iniciados. Portanto, não foi possível observar se a dinâmica identificada no Paraopeba se repete naquele caso.

No que tange aos espaços participativos desenvolvidos pela Aedas nas regiões 01 e 02, é possível observar no plano de trabalho da entidade, configuração semelhante àquela desenvolvida no Rio Doce. Nesse sentido, o conjunto de espaços participativos implementados busca aproximar a população atingida geral das lideranças atuantes nas comissões, legitimadas antes da entrada das ATIs nos territórios, por meio da construção de posicionamentos comunitários produzidos a partir do debate em arenas locais.

A diferença fundamental observada no caso, é o nível de incidência das comissões nos espaços formais de decisão. Enquanto no caso do Rio Doce, observamos a comissão de atingidos atuando diretamente nos três níveis decisórios, no caso do Paraopeba, a comissão atua buscando influenciar às Instituições de Justiça que atuam nesses espaços.

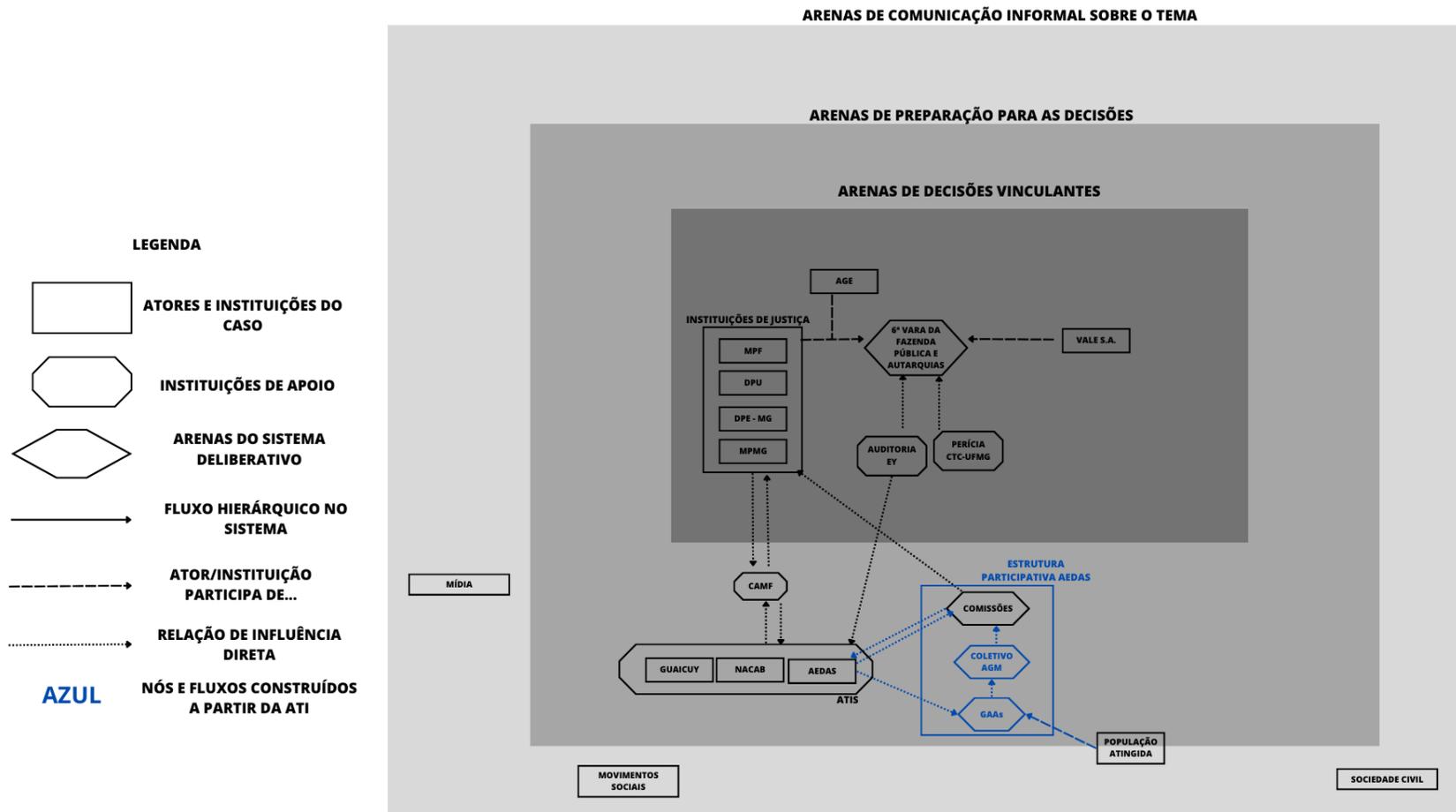


Figura 8. Sistema decisório do caso do Rompimento da Barragem BIII e BIV-A em Brumadinho (Fonte: Elaboração Própria)

Esta configuração traz três consequências potenciais:¹⁵

1) não havendo instâncias participativas diretas formais estabelecidas, a organização da população atingida nos espaços instituídos pela ATI e os entendimentos ali construídos, não possuem forma nítida de incidência no processo reparatório, sendo esta incidência somente possível, à primeira vista, de forma mediada, pelos pareceres, documentos e notas técnicas produzidas pelas ATIs para as Instituições de Justiça; de forma indireta, pelo encaminhamento de Ofício às Instituições de Justiça, visando pautar sua atuação no processo judicial; ou de maneira informal, por meio de mobilização de outros mecanismos tais quais protestos, atenção midiática e manifestações públicas, que visem influenciar as decisões tomadas em instâncias superiores.

2) Tendo em vista os prazos externos envolvidos nas atividades judiciais e o controle das Instituições de Justiça sobre a aprovação de contas e de execução de atividades das ATIs, é importante avaliar, a capacidade de proposição de agenda da população atingida. Nos processos deliberativos, as dinâmicas temporais são fatores que alteram de forma significativa as trocas argumentativas, sendo o manejo do tempo, mecanismo importante de poder (Motta, 2022). Conforme aponta Fuks (2000), o processo de formação de uma agenda pública perpassa a discussão política e social nas diferentes arenas de uma estrutura de governança, envolvendo atores com diferentes capacidades políticas na definição dessas agendas. O modelo de vinculação dupla da Assessoria Técnica Independente (vinculada simultaneamente às Instituições de Justiça e à população atingida), conforme requerido, tende a privilegiar os atores institucionais para o estabelecimento dos assuntos públicos, a partir das prioridades judiciais, ao mesmo tempo em que, pelos prazos externos e limitados, tende a sufocar o amadurecimento de agendas alternativas construídas pela população atingida nos diferentes espaços participativos desenvolvidos.

3) Uma vez que o Juiz do caso possui perícia própria para levantamento de danos, ainda que os diagnósticos elaborados de forma participativa sejam apresentados no processo judicial, o campo de disputa estabelecida aprofunda as

¹⁵ Uma vez que este trabalho se limita a análise documental, faz-se necessária a realização de novos estudos para aprofundamento acerca das hipóteses apresentadas, a partir de análise mais aprofundada das dinâmicas envolvidas no caso.

desigualdades inerentes ao conflito, uma vez que eventuais discordâncias entre os resultados dos estudos, tendem a levar a uma decisão favorável aos estudos imparciais da perícia judicial, diminuindo significativamente a capacidade de contribuição da população atingida nos resultados do processo reparatório. Um fator agravante para esse problema, pode ser identificado na estrutura decisória centralizada em instância única, uma vez que tal configuração diminui o repertório de ação disponível às comunidades atingidas.

Em fevereiro de 2021, um acordo foi realizado entre Vale S.A., Estado de Minas Gerais, Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais e Defensoria Pública de Minas Gerais, que alterou os rumos do processo reparatório ao estabelecer um teto de recursos a ser utilizados para quitação dos danos socioeconômicos, a ser distribuído em programas de reparação determinados. O processo de construção do Acordo é indicativo da ausência de uma estrutura participativa de governança, conforme já argumentado. Nesse sentido, mesmo se tratando de um acordo debatido por instituições públicas, em instância formal de decisão do poder judiciário e, mesmo considerando os princípios de direito à participação da população atingida em todos os planos, programas, projetos e ações, conforme preconizado na Ação Civil Pública e em outros documentos do processo, não foi aberto o direito à participação da população atingida durante as tratativas acerca do Acordo realizado, sendo este colocado, inclusive, em segredo de justiça até sua homologação. Conforme já abordado anteriormente, a participação pública estabelece um desequilíbrio na correlação de forças em processos decisórios em situação de conflito, na medida em que serve como instrumento de escrutínio público e controle social, aumentando o custo de quaisquer posicionamentos que não possam ser publicamente justificados a todos os afetados por aquela decisão (Abers *et al*, 2009). Dessa forma, ainda que houvesse Assessorias Técnicas atuantes no território, capazes de organizar a população atingida para essa participação, e interesse político das instituições públicas de viabilizar essa participação, a ausência de uma estrutura de governança consolidada, permite mais facilmente a negação da legitimidade dessa participação nos momentos cruciais do processo reparatório.

Na ausência de arenas públicas de diálogo para discussão do Acordo Judicial, estratégias alternativas foram utilizadas por parte da população atingida. Em manifesto público divulgado pelas comunidades atingidas em 07 de dezembro de 2020 e juntado aos autos do processo judicial, afirma a: “[...] discordância da

aprovação de um acordo discutido e elaborado sem a devida participação informada - conforme conceituado no processo judicial - das pessoas e comunidades atingidas” (Manifesto Público - Comissões de Atingidos - 07/12/2020). O documento construído em 04 plenárias com representantes das 05 regiões e apoiado pela CAMF e ATIs atuantes, reivindica ainda: 1) acordo elaborado a partir de processo participativo; 2) tempo hábil de disponibilização dos documentos para apreciação e revogação da confidencialidade sobre o teor do acordo; 3) Valores do acordo adequados à reparação integral; 4) atuação das ATIs e pessoas atingidas em todas as fases de implementação do Acordo; 5) paridade de representação nas instâncias de decisão sobre o tema; 6) papel da Vale limitado ao pagamento das medidas reparatórias; 7) proibição de realização pela Vale de publicidade com base nas medidas implementadas pelo Acordo; 8) ausência de danos individuais e individuais homogêneos no Acordo; 9) solução definitiva para a questão do pagamento emergencial; 10) implementação de política de reparação econômica coletiva via um Programa de Renda (Manifesto Público - Comissões de Atingidos - 07/12/2020).

Não é possível negligenciar a capacidade organizativa, demonstrada para produção de uma carta manifesto envolvendo a população de 26 municípios. É importante destacar, nesse aspecto, o papel das Assessorias Técnicas de promoção da organização coletiva das comunidades atingidas, viabilizando a realização de encontros entre as lideranças para formulação conjunta das demandas. É importante destacar também que, na medida em que se fecham arenas formais de diálogo e decisão, intensifica-se a atuação por estratégias de pressão por arenas informais do possível sistema deliberativo. Nesse sentido, o manifesto público analisado é uma forma de expressão documental de um conjunto de mobilizações nas periferias da estrutura de governança implementada, buscando influenciar a arena decisória efetiva estabelecida entre instituições públicas e empresa.

Em 04 de fevereiro de 2022, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais torna público o Acordo realizado entre Vale S.A., Estado de Minas Gerais, Ministério Público de Minas Gerais e Ministério Público Federal. O documento final, se divide em eixos socioeconômico e socioambiental da reparação, cada qual com seus respectivos anexos que detalham as medidas a serem implementadas e os atores responsáveis por sua implementação. Ao contrário da tônica estabelecida nos documentos anteriores do processo reparatório, no qual a participação era vista como condicionante para a reparação adequada desde o diagnóstico dos danos até o

monitoramento e fiscalização das medidas reparatórias, ao longo de todas as cláusulas do Acordo Judicial, a participação social da população atingida é mencionada apenas duas vezes, ambas relativas a um mesmo anexo da reparação socioeconômica, o único, dentre os três previstos no qual o direito à participação social é formalmente reconhecido.

As pessoas atingidas terão participação informada assegurada na concepção, formulação, execução, acompanhamento e avaliação dos planos, programas, projetos e ações relacionados ao Anexo I.1 - Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas (Acordo Judicial, 04/02/2020).

Mesmo assim, ainda que tenha sido assegurada formalmente a participação, na estrutura do Acordo, não foi previsto o detalhamento dos fluxos ou metodologia pela qual se daria essa participação. A título comparativo, é interessante observar a estruturação dos fluxos e obrigações previstas em relação ao Plano de Reparação Socioambiental, previsto no Acordo Judicial. Nele são previstos competências, prerrogativas e tempos de resposta a todos os atores envolvidos (Instituições de Justiça, auditoria, Juízo, Vale S.A.), com exceção da própria população atingida. Se foi reconhecido nos documentos públicos, o papel da ATI enquanto apoio aos atingidos, justamente para atuarem no campo discursivo do saber técnico científico, é contraditória a exclusão da população atingida do espaço de diálogo técnico a respeito das medidas de reparação socioambiental. Conforme aponta Fischer (2000), em campos do saber dominados pela ciência na tecnocracia, tal qual o campo ambiental, o conhecimento científico permite aos tomadores de decisão legitimar as decisões tomadas sem envolvimento público pelo critério da técnica, ao mesmo tempo em que cria uma barreira de entrada que impede a população afetada pela decisão, de dialogar na mesma forma discursiva a respeito dessa decisão. O que a análise dos documentos parece apontar é uma substituição, a partir do Acordo Judicial, de uma racionalidade baseada na legitimidade e eficiência, calcadas na abrangência e democratização dos resultados, por uma racionalidade pautada na celeridade dos resultados e economia de recursos, incompatíveis, à primeira vista, com um processo participativo efetivo ampliado.

O Acordo Judicial inaugurou uma nova estrutura de decisão acerca dos danos coletivos e difusos no caso. Em primeiro lugar, ao estabelecer a quitação dos valores devidos pela Vale S.A. pela reparação dos danos coletivos e difusos de âmbito socioeconômico, não há na nova configuração do sistema decisório, a presença do

causador dos danos como agente do conflito nas instâncias decisórias, ainda que essa, continue agindo por canais informais e periféricos do sistema. Em segundo lugar, ainda que não seja estabelecido formalmente no Acordo Judicial, observa-se a consolidação do chamado “Comitê de Compromitentes”, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Acordo Judicial, composto por Ministério Público de Minas Gerais, Ministério Público Federal, Defensoria Pública Estadual e Estado de Minas Gerais. A análise de ofícios posteriores ao Acordo, permite a compreensão desta nova instância, como uma câmara majoritária, para tomada de decisões acerca da implementação dos anexos previstos para reparação dos danos coletivos e difusos. Este fato pode ser observado pelo remetente desses Ofícios (Comitê de Compromitentes), bem como por seu conteúdo:

[...]No ofício enviado, a Aedas amplia as comunidades pertencentes à Zona Quente, mas não estão claros tanto a fundamentação quanto os critérios técnicos utilizados para a inclusão destas novas comunidades: Assentamento Pastorinhas; Córrego Fundo; Monte Cristo/Córrego do Barro; Ponte das Almorreimas, e seus desdobramentos Guaribas, Toca de Cima, Caju, Maricota; Aurora; Varjão I; Varjão II; Regina Célia; Conceição do Itaguá; e Rua Amianto em sua integralidade. Neste sentido, solicitamos um maior detalhamento dos impactos sofridos especificamente por cada uma destas comunidades (especificar individualmente por comunidade, não somente impactos gerais), sua localização no território (delimitação de cada território, não apenas com pontos) e a fundamentação técnica para que sejam reconhecidas como Zona Quente. (Ofício Compromitentes Nº 026/2021)

É possível identificar também um agravamento do problema de formação de agenda já identificado anteriormente. Com as medidas reparatórias e o teto de recursos já estabelecido previamente, assim como a restrição da decisão ao fórum composto pelas instituições públicas, a capacidade de construção de uma agenda mais ampla em torno das melhores formas de reparação, torna-se gravemente prejudicada. Em Ofício encaminhado pelas Instituições de Justiça¹⁶ às ATIs em 19 de abril de 2022, é possível observar a restrição absoluta à formulação de agenda pela população assessorada no processo reparatório.

No que tange à utilização dos valores liberados por meio da decisão de ID 8483168137, as Instituições informam que poderão ser utilizados mensalmente os valores máximos constantes da tabela abaixo, os quais

¹⁶ A título de esclarecimento, as Instituições de Justiça atuantes no caso Paraopeba são compostas por MPMG, MPF e DPMG, além disso, ante do Acordo Judicial, incluíam a Defensoria Pública da União. O termo Compromitentes refere-se às instituições públicas signatárias do Acordo, MPF, MPMG, DPE e Estado de Minas Gerais, na figura do Comitê Pró-Brumadinho.

ficarão vinculados às atividades descritas a seguir: [...] neste período, as Instituições entendem que devem ser realizadas as seguintes atividades pelas Assessorias Técnicas Independentes (ATIs): 1. prazo de 02 meses os seguintes produtos deverão ser entregues pelas ATIs: [...] no prazo de 03 meses deverão ser entregues os seguintes produtos: [...] 2. A entrega dos produtos acima deve ocorrer em um cronograma comum e compatibilizado entre as 5 regiões, bem como em documento que contenha Sumário Executivo das principais conclusões e sugestões (Ofício IJs, 19/04/2022).

Por meio da utilização de condicionantes para liberação de recursos às entidades, o ofício acima transcrito apresenta uma sequência de 15 produtos técnicos, que deveriam ser apresentados pelas ATIs num prazo de 02 a 03 meses. Dessa forma, a produção técnica das entidades não pode ser dirigida ao atendimento das demandas da população atingida no tempo necessário para sua formulação participativa, mas sim respeitando tempos externamente impostos e produtos determinados pelas Instituições de Justiça. Outrossim, a obrigatoriedade de entregas comuns em cronogramas compatibilizados entre as cinco regiões, desrespeita o processo de construção autônomo da população atingida de cada território, a partir da exigência de consensos para atendimento da demanda apresentada.

Além disso, por meio de pareceres e notas técnicas, vimos uma intensificação do papel da ATI enquanto mediadora da posição da população atingida para sua apresentação ao Comitê de Compromitentes. Dessa forma, por um lado vê-se a mobilização das Assessorias Técnicas Independentes pelo Comitê de Compromitentes para apoio na organização de processos (como em processo de consulta realizado relativo ao anexo 1.3 e 1.4), ou coleta de informações (como levantamento de dados para caracterização do público contemplado pelo Programa de Transferência de Renda, e por outro, a partir de produtos solicitados pelas Instituições, de apresentação do posicionamento da população atingida a respeito de medidas reparatórias executadas.

Ainda que tais solicitações venham imbuídas do objetivo de viabilizar a incidência da população atingida nesses anexos da reparação, por não haver espaço de deliberação pública instituído, o resultado de tais ações têm abrangência limitada, sendo capaz de informar o Comitê de Compromitentes a respeito da posição majoritária na Bacia sem que os posicionamentos que culminaram na decisão final por parte dos gestores públicos possa ser apresentado e debatido junto à população atingida em um ambiente discursivo de troca de razões.

No que tange às arenas relativas ao processo judicial, não foi possível observar qualquer tipo de comunicação com o processo decisório do Acordo Judicial, nem qualquer tipo de influência das ATIs ou da população atingida nas decisões proferidas no âmbito do Processo, após a homologação do Acordo.

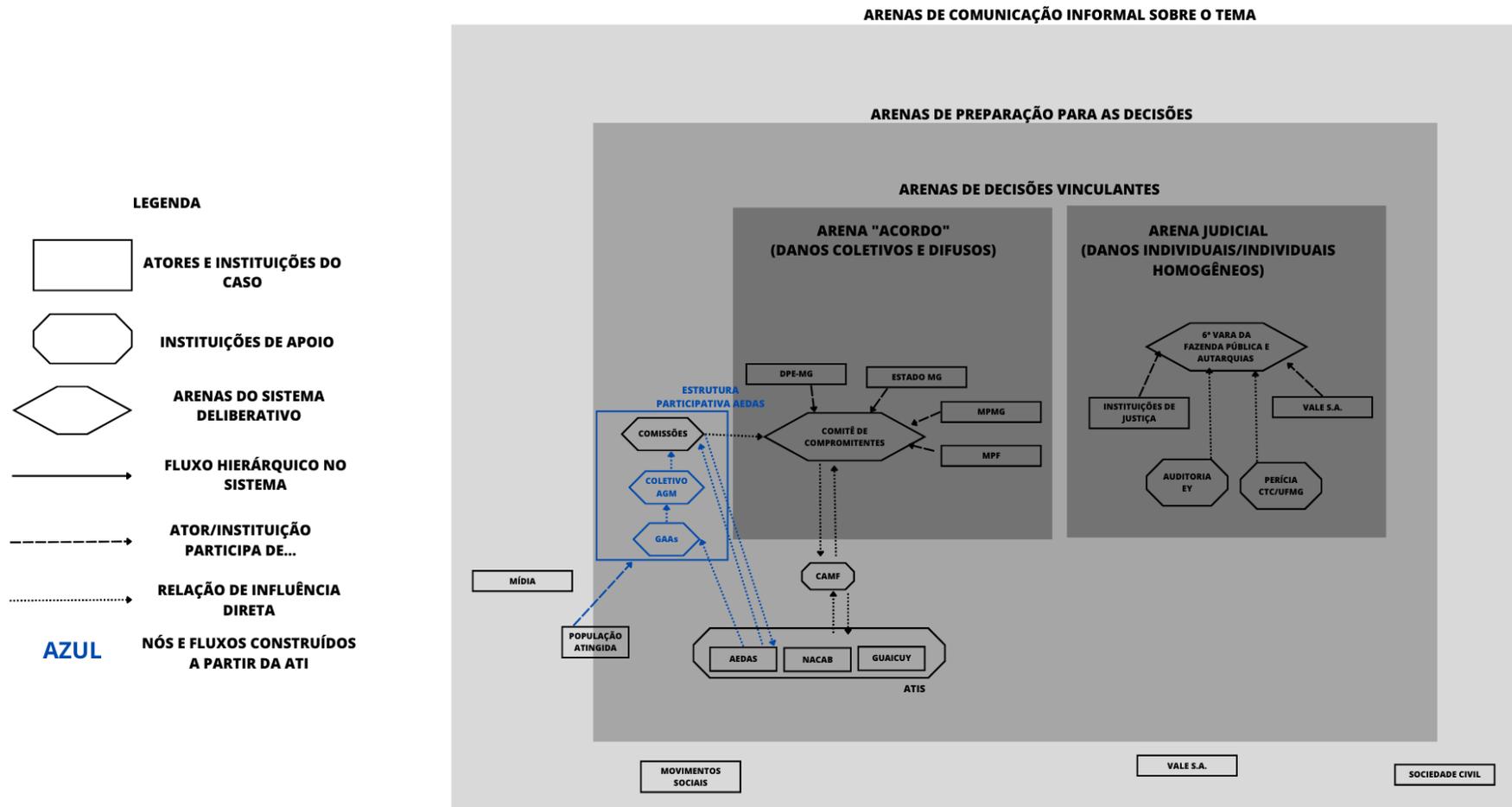


Figura 9. Sistema decisório no Caso do Rompimento das Barragens BIII e BIV- A em Brumadinho após o Acordo Judicial (Fonte: Elaboração Própria)

No modelo instituído após o Acordo Judicial, com o processo decisório estabelecido na instância do Comitê de Compromitentes e sem previsão de arenas de deliberação pública da população atingida, observa-se uma inversão do modelo previsto no caso do rompimento da Barragem de Fundão, ou mesmo no modelo instituído a partir da Ação Civil Pública, no rompimento das barragens do complexo Mina Córrego do Feijão. O que a análise dos documentos após o acordo permite interpretar é que, a função da ATI de subsídio à população atingida para sua atuação autônoma no processo reparatório, muda para uma função cada vez maior de apoio ao Comitê de Compromitentes na organização de diferentes formas e espaços de consulta, que irá subsidiar seu processo interno de tomada de decisão. O excerto abaixo, extraído de ofício encaminhado pelo Comitê de Compromitentes às ATIs, é indicativo dos fluxos estabelecidos nesta nova relação.

Em primeiro lugar, agradecemos o envio das informações e esclarecimentos sobre as poligonais e o empenho de todos nesse processo de construção. Considerando a necessidade de estabelecermos critérios técnicos bem fundamentados e transparentes, que possam dirimir quaisquer dúvidas posteriores dos diversos atores envolvidos e interessados, entendemos que alguns pontos ainda precisam ser melhor detalhados. Para tanto, gostaríamos de realizar uma reunião com cada Assessoria Técnica, individualmente, para tratar de questões específicas de cada uma das regiões. Para tornar esta reunião mais produtiva e dar celeridade ao processo, indicamos a seguir os principais pontos de dúvidas e atenção, que, a nosso ver, ainda necessitam de fundamentação técnica. (Ofício Compromitentes Nº 26/2021)

Observa-se, primeiramente, que o processo de construção das poligonais que definem a área abrangida pelo Programa de Transferência de Renda, se deu por envio direto de informações das Assessorias Técnicas Independentes ao Comitê de Compromitentes. É possível identificar também que a forma de comunicação estabelecida não envolve a participação das comunidades, mas sim, reuniões diretas entre as instituições gestoras do Acordo e cada uma das ATIs. Por fim, observa-se o estabelecimento de uma dinâmica de solicitação - resposta, que passa, nos meses seguintes, a determinar os trabalhos desenvolvidos pelas ATIs.

Em síntese, podemos caracterizar o sistema de governança instituído no Paraopeba como um modelo com um centro único de decisão, ao redor do qual circulam uma ampla gama de arenas discursivas informais.

Nos espaços deliberativos com capacidade decisória efetiva, não há participação direta da população atingida. Nessa configuração, observa-se a primazia do papel organizativo da Assessoria Técnica Independente, apoiando os atingidos em

formas de incidência indireta, a partir das periferias do sistema, nas arenas decisórias. Também é importante destacar, no que tange o papel desempenhado pelas entidades, a aproximação da Assessoria Técnica Independente, de uma função de estrutura de apoio à processos de consulta e levantamento de informações por parte das Instituições de Justiça, do que apoio à população atingida na fundamentação e apresentação de seus pleitos. Uma possível explicação para tal mudança, deve-se a pequena margem de formulação de agenda por parte das pessoas atingidas, tanto devido ao controle do processo reparatório, quanto devido aos prazos estabelecidos.

Por fim, cabe reforçar a análise acerca do papel da Vale S.A. no caso. Ao longo do debate judicial a respeito do modelo de Assessoria Técnica Independente, observou-se a defesa em abstrato, por parte da empresa, do direito à participação e posicionamento prático de redução do escopo e estrutura necessários para a efetivação concreta deste direito. Após o Acordo Judicial, observa-se o apagamento da Vale S.A. do conflito no que tange à frente socioeconômica de reparação. Com o Acordo Judicial e a quitação dos danos socioeconômicos há, na prática, a transferência da responsabilidade pela reparação efetiva para os órgãos públicos, e o deslocamento da empresa responsável pelo crime do centro do conflito, para as arenas informais, influenciando o processo reparatório por meio de ações realizadas fora dos espaços decisórios, em especial no acionamento midiático e nas ações realizadas junto às comunidades e organizações atuantes no território.

2.3. Itatiaiuçu e o acionamento do PAEBM da Barragem Mina Serra Azul

O município de Itatiaiuçu, localizado há 70km de Belo Horizonte, está localizado na Cordilheira do Espinhaço, com economia voltada ao setor mineral, bem como a produção de hortifrutigranjeiros. Com o rompimento das barragens da Vale S.A. no município de Brumadinho, pouco mais de 3 anos após o rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana, o debate público no estado de Minas Gerais voltou-se para o tema da segurança das barragens e o risco de ocorrência de novos crimes ambientais de magnitude semelhante. (EMG, 2019; IG, 2019). Após o crime da Vale S.A. em 2019, a Agência Nacional de Mineração, Ministério Público de Minas Gerais e Ministério Público Federal, realizaram fiscalização em diversas barragens no Estado de Minas Gerais, identificando em diversas delas, risco grave de rompimento.

O mapa abaixo, produzido pelo jornal Folha de São Paulo, ilustra a distância da sede do município de Itatiaiuçu em relação à Mina Serra Azul e à Belo Horizonte.

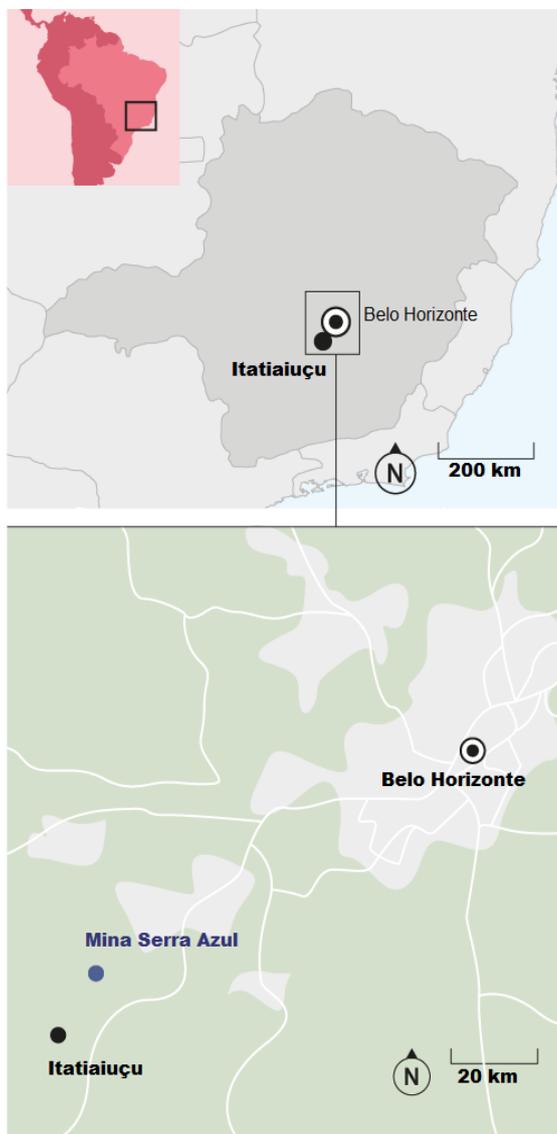


Figura 10. Localização do município de Itatiaiuçu em relação a Mina Serra Azul e Belo Horizonte (Fonte: Folha de São Paulo, 2022)

Em 08 de fevereiro de 2019, a empresa proprietária da Mina, ArcelorMittal, acionou a sirene de emergência no município, iniciando o PAEBM, Plano de Ação de Emergência para Barragens de Mineração. Conforme Portaria DNPM nº 416/2012, o PAEBM é um documento emitido pelo empreendedor, em linguagem simplificada, que detalha os procedimentos a serem adotados, caso a barragem de rejeitos se encontre

em nível alto de risco. O objetivo do documento é evitar ou minimizar os possíveis danos causados por um eventual rompimento às comunidades à jusante do empreendimento¹⁷. O acionamento da medida pela ArcelorMittal em fevereiro de 2019, levou à remoção compulsória imediata de 200 famílias (776 pessoas) no bairro de Pinheiros e povoado de Vieiras, além de danos causados a mais de 1000 moradores das regiões adjacentes que não residiam na Zona de Auto Salvamento.

Em 21 de fevereiro de 2019, o Ministério Público Federal e Ministério Público de Minas Gerais, ArcelorMittal e a Comissão de Atingidos, assinaram um Termo de Ajuste Preliminar, promovendo medidas emergenciais a serem implementadas para a mitigação dos danos causados, antes do início da reparação efetiva dos danos. Com o reconhecimento do direito da população atingida à Assessoria Técnica Independente nos dois maiores casos de rompimento de barragem do país, observa-se, já nos considerados do TAP, a perspectiva de implementação desse direito:

Considerando, como corolário do direito à participação, o direito à assessoria técnica independente para as pessoas atingidas, a ser desempenhada por entidades técnicas, idôneas, capacitadas, reconhecidas no meio em que atuam, com atuação independente à empresa, e baseadas unicamente na escolha e confiança da comunidade a ser atendida. (TAP Itatiaiuçu, 21/02/2019. grifos no original)

Da análise do TAP é possível depreender alguns elementos importantes. Em primeiro lugar, observa-se, desde o início do processo reparatório, a participação da Comissão Local de Atingidos nos diálogos para tomadas de decisão a respeito das medidas reparatórias, sendo estes signatários desde o primeiro acordo elaborado no caso. Nesse sentido, em Itatiaiuçu, o processo participativo nas instâncias decisórias ocorre antes do próprio reconhecimento do direito a Assessoria Técnica Independente.

De modo geral, o reconhecimento do direito à participação social em casos de conflitos socioambientais, é elemento de constante violação de direitos em processos de reparação de danos. Em casos de conflito onde há a presença de comunidades

¹⁷ “A resolução ANM 13/2019, lançada após o crime da Vale SA em Brumadinho exige a descaracterização de todas as barragens de rejeitos construídos com método construtivo à montante proibindo, ainda, os empreendedores de conceber, construir, manter e operar estruturas na ‘Zona de Autos salvamento’ da Barragem. Além disso, a Política Estadual de Atingidos por Barragens (PEAB), Lei Estadual 23.291/2019 proíbe a concessão de licença ambiental para ‘construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem em cujos estudos de cenários de rupturas seja identificada comunidade na zona de autossalvamento’.” DNPM nº 416/2012.

tradicionais, situação na qual o direito à participação está amplamente consolidado em legislação nacional e marcos internacionais, Dias (2018) aponta as recorrentes denúncias de violação e esvaziamento do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. Ademais, do ponto de vista da capacidade organizativa do Estado, o *modus operandi* do Ministério Público na resolução desse tipo de conflito (Viégas, Pinto, Garzón, 2014), impõe importantes dificuldades práticas a viabilizar de forma rápida e efetiva a participação, para que a população possa atuar em arenas decisórias com a presença do empreendedor.

O modelo atípico identificado em Itatiaiuçu, caracterizado pela participação da população desde o início do processo reparatório, pode ser atribuída a uma conjunção de fatores dentre os quais pode-se mencionar no campo mais ampliado do debate público: uma imagem pública negativa a respeito da indústria minerária no Estado, vinculada a negligência quanto a segurança das barragens; e o debate público no caso do desastre da Vale no Rio Paraopeba, com ampla visibilidade midiática, a respeito do direito à participação da população atingida no processo de reparação dos danos. Por outro lado, no dia a dia do caso e atores envolvidos no conflito podemos mencionar: a atuação direta do Movimento de Atingidos por Barragens para organização rápida da Comissão de Atingidos, e exercício de pressão pública para participação no processo negocial; e o reconhecimento por parte do poder do público em relação ao direito e atuação imediata para viabilização dessa participação.

Reconhecendo a ATI como corolário do direito à participação, o documento estabelece a vinculação de dependência entre os dois direitos. Ou seja, ao contrário dos documentos iniciais do caso do Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão, o reconhecimento do direito à Assessoria Técnica Independente não é necessário por promover a participação, mas sim, uma vez que a participação deve ser promovida enquanto direito da população atingida, faz-se necessária Assessoria Técnica Independente de modo que tal participação ocorra de forma efetiva.

Esta compreensão tem repercussões significativas no que tange a compreensão da participação e deliberação pública em conflitos sócio tecnológicos. Compreendendo o processo deliberativo como um processo de compartilhamento de poder pelas instituições legitimadas, ainda que a Assessoria Técnica Independente possa organizar espaços públicos para reflexão sobre os danos causados, o caráter deliberativo desses espaços depende, fundamentalmente, de estabelecimento de

fluxos decisórios pelas instituições públicas, que independem dos esforços organizativos da população atingida ou das próprias ATIs.

O TAP Itatiaiuçu, ao reconhecer o direito à participação como independente da atuação das ATIs, estabelece ao poder público a responsabilidade pela viabilização dessa participação. Tal compreensão, de “subordinação” do direito à ATI ao direito de participação pode ser identificada ainda na Cláusula 09 do Termo analisado, na qual se reconhece a obrigação de contratação de entidade de Assessoria Técnica Independente:

CLÁUSULA 09. A compromissária contratará, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar da escolha dos atingidos, intermediada por sua Comissão Representativa, em valores compatíveis com os de mercado, entidade que prestará assessoria técnica **com o objetivo de apoiar tecnicamente os atingidos em seus processos de tomada de decisão, comunicação, organização, participação, bem como em suas interações com a COMPROMISSÁRIA** visando a reparação integral dos danos eventualmente causados (TAP Itatiaiuçu, 21/02/2019).

Ao contrário dos demais casos, nos quais observa-se nos documentos a confusão entre o direito à ATI e o direito à participação, considerados muitas vezes nos documentos públicos, em especial no caso do Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão como intercambiáveis, é possível identificar com maior nitidez, já no primeiro documento público do caso, a delimitação do papel da Assessoria Técnica Independente, enquanto apoio aos atingidos (quanto a tomada de decisão, comunicação, organização, participação e interações com a ArcelorMittal) no processo participativo.

É possível observar também a perspectiva de controle social prevista no modelo de ATI desenvolvido neste caso. No termo de Acordo para Disponibilização de Assessoria Técnica Independente, assinado em 16 de julho de 2019, pela ArcelorMittal, MPMG, MPF, Comissão de Atingidos e Aedas, observa-se a obrigatoriedade, por parte da entidade, de informar à Comissão de Atingidos quaisquer alterações realizadas em sua equipe técnica. Além disso, prevê em sua cláusula 10^a, assim como no caso do Rompimento da Barragem de Fundão, atribuições da Comissão de Atingidos, relativas à análise dos pareceres emitidos pela empresa de auditoria e informar o Ministério Público em caso de identificação de irregularidades. Além disso, prevê à Aedas a obrigação de:

[...] reuniões com a **Comissão** para ouvir suas impressões sobre o desempenho da instituição, sendo permitida a participação do **MPF** e **MPMG**, devendo promover,

de imediato, eventuais adequações requeridas pela Comissão na execução dos trabalhos (Termo de Disponibilização de ATI, 16 de julho de 2019).

É importante destacar que o exercício de mecanismos de fiscalização e controle por parte da Comissão de Atingidos, não atende aos requisitos necessários para se configurar um efetivo processo de controle social. Para tanto, é necessário, sobretudo, uma análise de quais procedimentos estão sendo adotados, para garantir que a população atingida possa participar da construção; da forma de execução de trabalho da entidade e como esse controle se efetiva, quando os interesses dessa população vão de encontro às prioridades estratégicas, definidas pelos órgãos públicos responsáveis pelo caso. Todavia, a competência, ainda que compartilhada, de emitir posicionamento sobre os trabalhos desenvolvidos é indicativo de cessão de poder do estado, para instâncias participativas de poder cidadão, especificamente de poder atribuído a órgãos de controle do Estado.

No caso em análise, não é possível identificar nenhum documento público que detalhe formalmente a forma de funcionamento do processo decisório, todavia, nos documentos analisados, é possível perceber a presença constante dos Ministérios Públicos, Comissão de Atingidos e ArcelorMittal, como signatários dos principais acordos firmados ao longo do processo. É possível constatar, portanto, uma arena deliberativa no caso, com participação direta da população atingida, onde são negociadas as medidas reparatórias a serem realizadas pelo empreendimento.

No desenho observado, foi instituído um fórum único de composição, composto por ArCelorMittal, MPMG, MPF e Comissão de Atingidos. A Comissão de Atingidos, enquanto instância representativa na arena negocial, assume papel de apresentar o posicionamento construído pela população atingida nos espaços informais do sistema. A assessoria técnica independente, nessa organização, atua tanto no subsídio à Comissão Atingida nos espaços decisórios, como no apoio técnico e organizativo das arenas informais, para construção dos posicionamentos da população atingida.

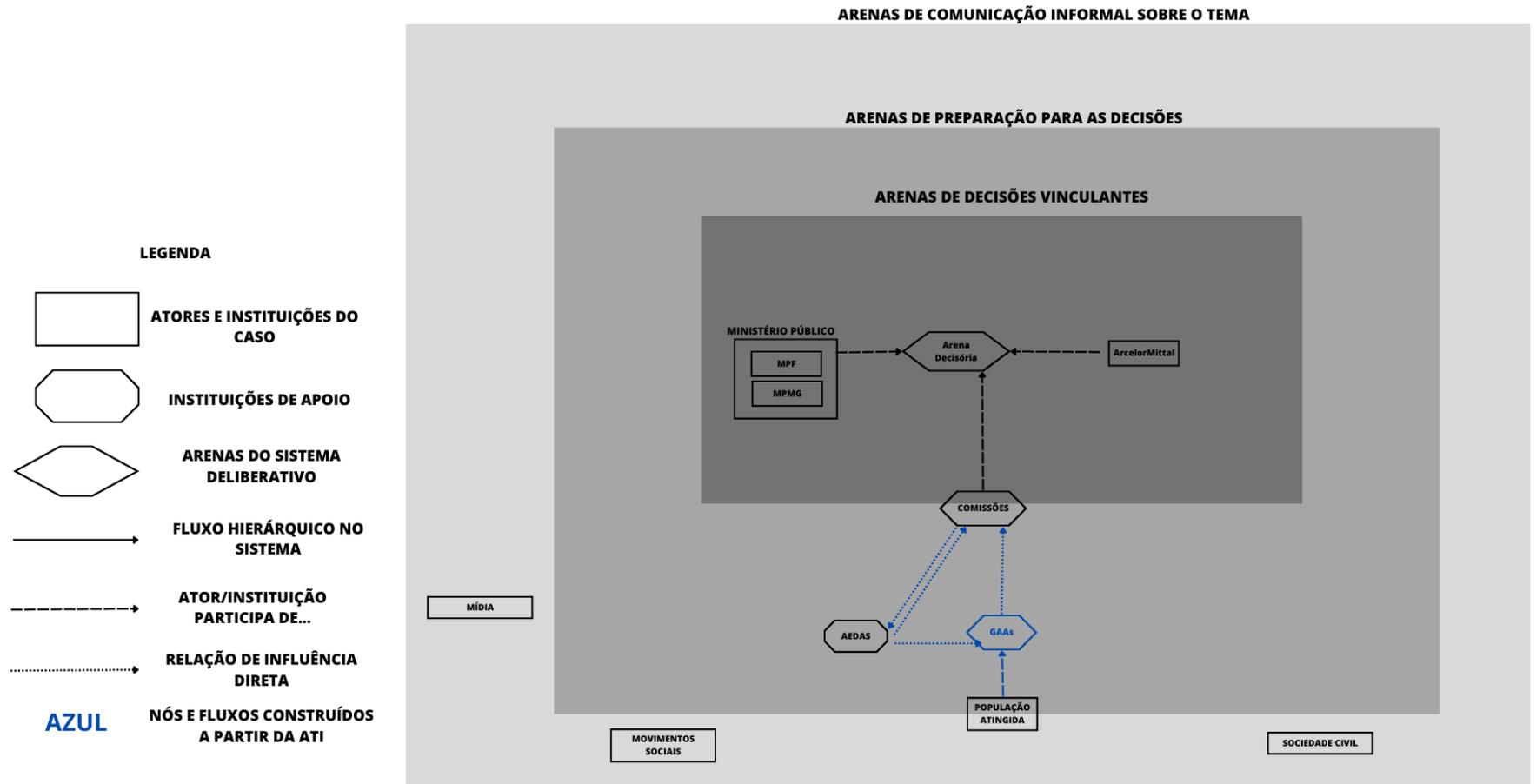


Figura 11. Sistema Decisório Caso do Acionamento do PAEBM da Mina Serra Azul em Itatiaiuçu (Fonte: Elaboração Própria)

A prorrogação do Termo de Acordo Preliminar, assinado em 04/02/2020, permite identificar o funcionamento das câmaras decisórias, bem como o papel cumprido pela ATI no âmbito do processo reparatório. O documento destaca, ao longo do ano de 2019, a realização de pelo menos 24 reuniões e audiências públicas com presença dos signatários do acordo e da população atingida. Destaca ainda, o papel representativo da Comissão de atingidos na defesa do direito de suas comunidades no âmbito do processo reparatório.

PARÁGRAFO SEGUNDO: A qualificação de unidade familiar atingida na condição prevista na alínea “c” do Inciso II supra dependerá de parecer técnico da assessoria técnica que ateste, por meio de vistoria com descrição de condições de moradia, trabalho e composição familiar, a perda da renda e a situação de vulnerabilidade socioeconômica, conforme critérios do Banco Mundial estabelecidos anualmente que, em 2018, fixou o patamar de R\$ 11,90 por dia, em moldes semelhantes aos previstos no art. 20, § 6º, da Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social.

PARÁGRAFO TERCEIRO: A COMPROMISSÁRIA poderá impugnar a conclusão do parecer técnico da assessoria técnica, seja quanto à situação socioeconômica seja quanto à comprovação da existência de perda de fonte de renda complementar, hipótese na qual os COMPROMITENTES deverão requisitar ao serviço de assistência social do Município de Itatiaiuçu a apresentação de posicionamento a respeito da divergência (Prorrogação TAP, 2020).

[...] CLÁUSULA 04: Uma vez mantido o compromisso de pagamento de auxílios emergenciais e custeio de assessoria técnica independente a cargo da COMPROMISSÁRIA, na forma do presente TAP, as partes ajustarão, após a conclusão da matriz de danos no plano de trabalho da assessoria técnica, mediante Termo de Acordo Complementar, parâmetros gerais para a reparação integral dos danos de natureza civil, individuais ou coletivos, eventualmente sofridos pelos atingidos, inclusive mediante estabelecimento de cronograma para tanto (Prorrogação TAP, 2020).

O documento de prorrogação do TAP permite observar o papel assumido pela assessoria técnica independente nas câmaras negociais entre empresa, Ministério Público e população atingida. É possível observar pelos excertos apresentados que, a ATI assume papel de subsídio técnico à população atingida, apresentando os elementos que embasam o posicionamento assumido pela Comissão de Atingidos nas arenas deliberativas. Tais posicionamentos não se confundem com posicionamento de perícia externa, mas são considerados enquanto produto técnico de uma das partes interessadas a fim de influenciar o processo decisório.

Da mesma forma, para o ajustamento de parâmetros da reparação, o documento exige a conclusão da Matriz de Danos prevista no Plano de Trabalho da ATI, dessa forma, condicionando o andamento do processo reparatório à finalização dos estudos produzidos pela população atingida, permitindo o tempo e acúmulos necessários para construção da agenda.

É importante observar também o aprofundamento da complexidade técnica da primeira versão do TAP para a versão posterior, de prorrogação. Observa-se a ampliação dos critérios para recebimento de algumas das medidas reparatórias, notadamente, a ampliação da medida de pagamento emergencial às famílias com perda de fonte de renda complementar ou abaixo da linha da pobreza

c) perdeu fonte de renda complementar em decorrência do acionamento do PAEBM, proveniente de atividade econômica desenvolvida nas comunidades de Vieiras, Pinheiros ou Lagoa das Flores e, cumulativamente, encontra-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica, caracterizada pelo auferimento de renda per capita [SIC] familiar abaixo da linha da pobreza (Prorrogação TAP, 2020).

Ainda que não haja documentos que referenciam o processo de negociação que culminou no documento final aprovado, a partir de consulta a pessoas atuantes no caso, podemos atribuir tal conquista ao sistema de governança característico do caso. Nesse sentido, a construção do tema como uma agenda pública pela população atingida, subsidiada por levantamentos de dados realizados ao longo do processo pela Assessoria Técnica Independente, levados à arena negocial pela Comissão de Atingidos, criou um cenário mais favorável na correlação de forças, permitindo a construção de uma solução consensual, que prevê a ampliação dos grupos contemplados pelo pagamento emergencial, a partir de parecer técnico produzido pela assessoria das pessoas atingidas.

Em 07 de junho de 2021, após a conclusão da Matriz de Danos produzida pela Aedas, foi firmado acordo (TAC) entre MPF, MPMG, ArcelorMittal e Comissão de Atingidos. Nele, além da ratificação ao direito à Assessoria Técnica Independente, são apresentados os compromissos entre as partes alcançados após longo processo negocial a respeito dos parâmetros para a reparação integral dos danos individuais homogêneos. O documento, para a efetivação da reparação, estabelece um fluxo de diálogo que ilustra nitidamente o papel assumido pela ATI no caso em análise. A reparação dos danos individuais baseou-se em caderno de descrição de danos, elaborado pela Assessoria Técnica Independente para cada núcleo familiar, a partir da matriz de danos acordada no TAC. Por meio deste caderno estabelece-se o seguinte procedimento:

PARÁGRAFO PRIMEIRO – As atividades de acompanhamento de processo reparatório de danos individuais homogêneos serão desenvolvidas por meio das seguintes fases:

- I – **disponibilização pela Assessoria Técnica Independente de minuta de caderno** com descrição de danos aos núcleos familiares;
- II – **validação** [pelo núcleo familiar], inclusive por meio da realização de reunião com o núcleo familiar, **junto à Assessoria Técnica Independente, da minuta do caderno com descrição de danos individuais homogêneos**;
- III – **realização de reunião entre a COMPROMISSÁRIA e o núcleo familiar atingido, acompanhado da Assessoria Técnica Independente, para apresentação do caderno e proposta inicial de quantificação para reparação** de danos individuais homogêneos do núcleo familiar;
- IV – levantamento e envio de documentação pelo núcleo familiar à COMPROMISSÁRIA, caso seja verificada essa necessidade, na forma do Parágrafo Segundo da Cláusula 17;
- V – **reunião de apresentação de eventual proposta de reparação pela COMPROMISSÁRIA** ou indicação de intenção de produção adicional de provas por quaisquer das partes, inclusive com o auxílio em favor do núcleo familiar atingido por parte da Assessoria Técnica Independente;
- VI – **apresentação de esclarecimentos e provas adicionais produzidas pelas partes**;
- VII – **reunião de negociação entre o núcleo familiar, acompanhado pela Assessoria Técnica Independente, e a COMPROMISSÁRIA, em busca de composição**;
- VIII – **período de reflexão pelo núcleo familiar, de até 15 (quinze) dias**, em relação aos termos da eventual proposta apresentada pela COMPROMISSÁRIA, podendo o atingido apresentar concordância, discordância ou contraproposta;
- IX – **reunião complementar de negociação para formalização de eventual composição**, em termo assinado pelos responsáveis pelo núcleo familiar atingido, pelo advogado disponibilizado Assessoria Técnica Independente, munido de procuração, pela COMPROMISSÁRIA e por duas testemunhas, constituindo-se em título executivo extrajudicial;
- X - **período de 7 (sete) dias para eventual desistência do núcleo familiar em relação ao acordo celebrado**, a qual, caso ocorra, deverá ser formalizada por meio de termo de distrato, com as mesmas partes signatárias;
- XI – **em caso de não composição, apresentação de termo com justificativas pela COMPROMISSÁRIA e/ou pelo núcleo familiar atingido, com apoio jurídico da Assessoria Técnica Independente** (TAC Itatiaiuçu, 2021).

No fluxo apresentado, é possível observar o papel da Assessoria Técnica para viabilização da participação. Nesse sentido, a atribuição da ATI é de qualificação técnica do pleito do núcleo familiar atingido e o posterior apoio durante a realização dos espaços negociais. Também é possível perceber, nos artigos sucessivos, o apoio da Assessoria Técnica Independente no processo de produção e identificação de provas que permitam a comprovação dos danos relatados pelo núcleo familiar. É importante mencionar também o tempo de reflexão acordado entre as etapas negociais, impedindo que as decisões tomadas sejam constrangidas por pressão temporal.

A Matriz de Danos, trazida como anexo do TAC, também é elemento importante para analisarmos o processo deliberativo ocorrido. Analisando as memórias do processo negocial que levaram ao estabelecimento dos parâmetros acordados de negociação, observa-se que a presença de um assessoramento técnico à população atingida nos espaços negociais, gerou uma melhoria da qualidade do

debate público, na medida em que ambas as partes estavam tecnicamente capacitadas durante a disputa argumentativa. Tal fator, associado à publicidade da arena negocial, e à apresentação de demandas e entendimentos, formulados pela população atingida em espaços deliberativos não decisórios realizados previamente, permitiram que a parte tradicionalmente prejudicada nos processos negociais diretos em conflitos socioambientais, se posicionasse na arena negocial em condição mais igualitária, ou seja, emitindo posicionamentos aceitáveis segundo a modalidade discursiva hegemônica no campo.

O histórico do processo negocial permite observar que, ainda que consensos não tenham sido alcançados em todos os casos no processo em análise, a necessidade de justificação pública e o equilíbrio entre as partes, ao menos no campo discursivo, levou a construção de entendimentos que culminaram em acordos vinculantes racionalmente justificados. É importante, todavia, a atenção ao fato de que a mera situação de uma arena deliberativa favorável, não é elemento suficiente para o aprofundamento do potencial deliberativo de um sistema. De fato, a construção de um processo negocial mais favorável a construção participativa de entendimentos, somente é possível a partir de fortalecimento do monitoramento público sobre o processo reparatório, a partir das arenas deliberativas informais do sistema, influenciadas por mobilização e engajamento popular, atenção midiática, atuação de movimentos sociais, entre outros, bem como pela restrição das possibilidades do empreendimento de atuação fora das margens da arena decisória instituída.

3. A ATI e os critérios de deliberação: elementos para um processo sistêmico de deliberação

Nesta seção, depois de descrito cada caso proposto, os analisarei comparativamente à luz das categorias de análise criadas na Tabela 1 da pag. 34 com o objetivo de identificar em que medida o modelo de ATI instituído em cada um deles, contribui para um aprofundamento das características deliberativas dos sistemas de governança em que estão inseridas.

3.1 Comunicação

Para a categoria “comunicação”, foram consideradas as variáveis “não informação”, “informação”, “compreensão”, “análise crítica”, “comunicação popular”.

Conforme aponta Oliveira (2004), a comunicação e a informação são fatores necessários à participação efetiva. Aqui, sigo os conceitos apresentados pelo autor, compreendendo a informação enquanto um processo seletivo e unilateral, construído a partir da omissão de fatos considerados insignificantes de modo a transmitir de forma nítida determinado conteúdo. Por sua vez, a comunicação (aqui trabalhada como “apreensão”, de modo a evitar ambiguidade com o nome atribuído à categoria), segundo o autor, configura-se enquanto processo dialógico e educativo que permite que os participantes em determinada situação comunicacional “tornem-se sujeitos de argumentação e de opinião” (Oliveira, 2004, p. 61). A variável “Compreensão”, como intermediária, foi adotada para se referir ao processo de tradução da informação, ou seja, o processo de tornar a informação acessível para a população atingida participante, tendo em vista diferentes contextos de dificuldade de acesso. Por “Comunicação Popular”, compreende-se, por sua vez, a forma pela qual as comunidades organizadas se apropriam das tecnologias informacionais, de modo a estabelecer uma forma de comunicação que leve em conta suas prioridades estéticas, políticas, de linguagem e conteúdo (Brandão, 2007). Considera-se, assim, o processo seletivo inerente a qualquer processo informacional, e os riscos desse processo para um processo deliberativo adequado, na medida em que o controle sobre a forma e os posicionamentos subjacentes à informação, encontram-se fora do controle da população (Maia, 2008). Podemos ver, nesse sentido, uma escala nítida de qualidade do processo comunicativo a ser analisado em cada um dos casos.

Para os casos em análise no escopo básico definido para as Assessorias Técnicas Independentes, observa-se de forma nítida o compromisso com a capacidade de construção de apreensão. Caracterizamos essa capacidade como a possibilidade de analisar e comparar as informações apresentadas com fatos e argumentos coletivamente construídos de modo a: fortalecer ou alterar posicionamentos; construir posicionamentos ou estabelecer prioridades. O modelo de assessoria técnica independente busca, normativamente, assegurar tal capacidade tanto pelos espaços de diálogo instituídos junto à comunidade, quanto pelos estudos técnicos produzidos. Nos casos analisados, observa-se:

- 1.1.3. Transparência de todos os processos e amplo acesso à informação, com a utilização de linguagem acessível e adequada às condições e à realidade das comunidades atingidas, inclusive mediante o oferecimento de assessoria técnica independente, bem como a disponibilização prévia, em tempo hábil, das propostas e documentos pertinentes que lhes sejam dirigidas, de modo a se possibilitar uma

discussão qualificada pelas respectivas comunidades (Caso Samarco, Aditivo ao TAP, 2017).

A metodologia participativa apresentada no Plano de Trabalho se caracteriza pela produção de conhecimento junto com as comunidades e suas formas de saber, construído por meio do diálogo entre vários atores como *‘técnicos, mobilizadores, atingidos e atingidas comissões e instituições públicas’* e *‘norteador pelo princípio da centralidade do sofrimento da vítima’* (Nota Técnica MPMG sobre o Plano de Trabalho da Aedas, Caso Vale SA, 2019).

[...] entidade que prestará assessoria técnica com o objetivo de apoiar tecnicamente os atingidos em seus processos de tomada de decisão, comunicação, organização e participação, bem como em suas interações com a COMPROMISSÁRIA (TAP Itatiaiuçu, Caso ArcelorMittal, 2019).

Nos casos 01 e 02 foi possível observar, da parte das empresas, um esforço de esvaziamento do potencial comunicativo das ATIs. No caso do Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão, durante o processo de debate a respeito dos planos de trabalho, a busca pela capacidade de limitação de produção técnica, a partir da tentativa de corte das consultorias previstas e a limitação do número de profissionais de mobilização, gera a redução da comunicação ao nível da informação. No caso do Rompimento da Barragem de Fundão, tal elemento torna-se ainda mais explícito. Na decisão judicial da 12ª Vara Federal, provocada a partir de manifestação das empresas réis, é possível observar a negação direta à capacidade da população atingida se posicionar criticamente em relação aos instrumentos definidos para o processo reparatório, manifestando entendimento que confunde a função auxiliar das ATIs ao processo reparatório, com função legitimatória desse processo.

Do mesmo modo, em razão de sua função auxiliar, não cabe às ATI's questionar a validade, legitimidade, eficácia ou adequação dos instrumentos jurídicos celebrados no "CASO SAMARCO" e já homologados judicialmente em qualquer foro nacional ou estrangeiro, ou mesmo perante organismos internacionais (Decisão Judicial, Caso Samarco, 2021).

Por sua vez, considerando o déficit digital e índices de analfabetismo dos moradores/as da região atingida, no que tange a capacidade de divulgação de informações, a decisão gera uma situação de "não informação", na medida em que proíbe as entidades de produzirem materiais comunicativos ou a contratação de carros de som, cerceando a população mais vulnerabilizada do direito à informação.

No caso 02, a decisão judicial que autoriza o início dos trabalhos da Assessoria Técnica Independente, em 05 de março de 2020, não versa especificamente sobre a estrutura da entidade ou sobre possibilidade, ou não, de produção de peças de comunicação. Todavia, ao apresentar a atribuição final das entidades, limita a

Assessoria Técnica Independente à “cooperação, assistência e auxílio para as partes autoras e pesquisas da UFMG [...]” (BRASIL, 2020, p.2). Assim, apesar de possuir as estruturas necessárias para viabilizar a comunicação, resta analisar a partir da execução dos trabalhos desenvolvidos, se, e em que nível, a relação de subordinação das entidades ao Ministério Público de Minas Gerais e Defensoria Pública de Minas Gerais, bem como à “decisão saneadora dos autos” (BRASIL, 2020, p. 2) interfere no processo comunicacional com a população atingida¹⁸.

3.2. Forma de comunicação/Tomada de decisão

Conforme já abordado no capítulo metodológico, devido a correspondência de codificação identificada muitas vezes e a similaridade das categorias, “forma de comunicação” e “forma de tomada de decisão” foram consideradas conjuntamente. Para tanto, foram consideradas as seguintes variáveis: “escuta”, “agregação de preferências”, “negociação/barganha”, “diálogo informado”, também consideradas enquanto uma escala de qualidade deliberativa. Para essa variável, é importante frisar que a análise realizada se refere à forma de comunicação priorizada nos espaços participativos com a população atingida, ou seja, como se formam os entendimentos internos da população atingida, nas arenas informais, que serão posteriormente levadas às arenas decisórias.

Para a caracterização das variáveis, considera-se “escuta” e “agregação de preferências” como formas já vigentes nas democracias representativas formais que contribuem pouco para o aprofundamento das qualidades deliberativas do processo. Arnstein (1969) caracteriza a “escuta” no nível da não participação (Manipulação e terapia), na qual ainda que sejam facultados espaços de fala para a população, tais falas não são consideradas de forma efetiva para a formulação de posicionamentos. A escuta caracteriza-se por sua unidirecionalidade, sendo forma de simples manifestação da população a respeito de suas preferências, sem que tais preferências sejam dialogadas na arena participativa, ou, no caminho inverso, o processo de convencimento por parte dos implementadores do espaço participativo

¹⁸ Ainda que esteja fora do escopo de análise deste trabalho, no caso do Rompimento da Barragem de Fundão, após a mudança do Juiz do caso houve a reversão da decisão apresentada com relação a alguns aspectos centrais, dentre os quais a capacidade de produção técnica e divulgação de informações por meios físicos.

de posicionamentos já consolidados, tendo a população participante como meros espectadores (FUNG, 2006).

“Negociação e Barganha”, por sua vez, são consideradas aqui, a partir da literatura, como o processo de “toma lá dá cá” de preferências. Tendem a ser considerados como prejudiciais ao processo deliberativo, na medida em que a barganha e negociação não incentivam a modificação de preferências à luz do melhor argumento, mas a mera cessão de posicionamentos sem uma efetiva concordância com relação à solução acordada (Maurer, 2003). Não obstante, tal visão negligencia, como aponta Mouffe (2013), o caráter inerentemente conflituoso da política, ignorando o fato de que mesmo em situação em que entendimentos se façam necessários, os posicionamentos e preferências em disputa no processo deliberativo (ou a visão de bem comum, a partir da proposição Rawlsiana) podem ser incompatíveis. Nessas situações, o privilégio pelo debate público racional para o convencimento, como apontado por Young (2001), privilegia no campo discursivo, vozes socialmente legitimadas e acostumadas com essa forma discursiva, reproduzindo desigualdades sociais estruturais. Compreende-se aqui, portanto, que a barganha e a negociação têm seu lugar no processo deliberativo, desde que seja uma opção adotada em meio a outras opções de forma de diálogo disponíveis e que ocorra em iguais condições iniciais de negociação. Categorizamos como “Barganha/negociação”, quando esta forma de diálogo é o melhor modo de decisão disponível, tornando-o, em última instância, quase compulsório.

Nos três casos analisados, é possível observar a prevalência (potencial) da modalidade “diálogo informado”, nas arenas deliberativas informais propostas pela ATI junto à população atingida. Ainda que os documentos públicos não especifiquem esse formato de diálogo, a estrutura participativa aprovada nos planos de trabalho da Aedas, permite compreender como o processo comunicativo se consolida em posicionamentos da população atingida, por meio do diálogo nesses espaços.

O grupo realizará reuniões periódicas para divulgar e debater as informações sobre os direitos dos atingidos e atingidas, discutir sobre os danos causados pelo rompimento da barragem, suas implicações na vida da comunidade, possíveis formas de reparação. Cumpre ressaltar que a assessoria se constitui como um serviço à disposição da população, não sendo de caráter obrigatório a participação para qualquer medida de reparação. reparação, elaboração de pautas da comunidade e outros assuntos de interesse. O grupo também será o espaço de difusão das informações produzidas pelo acompanhamento técnico e também de recolhimento das demandas, sugestões e opiniões dos atingidos e atingidas (Caso 02. Plano de Trabalho Aedas).

É importante destacar que, conforme o conceito de deliberação apresentado, “que almeja a construção de decisões vinculantes”, a forma de decisão aqui discutida visa influenciar o processo de tomada de decisão nas arenas formais do sistema de governança. Nesse sentido, pode ser compreendido também como a capacidade da população de formulação de agenda.

A análise dos planos de trabalho da Aedas permite compreender o processo de construção de entendimento por meio do diálogo nos espaços desenvolvidos pela entidade. É possível observar, ainda, a manifestação direta da população atingida a respeito de diferentes temas do processo reparatório, em Ofícios encaminhados às instituições públicas. Em especial, no caso do acionamento do PAEBM em Itatiaiuçu, os documentos analisados a respeito do processo negocial, permitem observar o posicionamento consolidado da população atingida a respeito dos diferentes temas discutidos no âmbito da reparação. Todavia, para compreender se, na prática, os espaços instituídos pela Assessoria Técnica Independente são capazes de proporcionar instâncias de diálogo informado, são necessárias observações empíricas, em especial em relação ao tempo necessário para construção de entendimentos por meio do diálogo, em relação ao tempo disponível de acúmulo tendo em vista o processo reparatório. Nesse sentido, trazemos aqui a hipótese de que, tendo em vista os limites de tempo impostos para se alcançar decisões vinculantes nos processos reparatórios, os espaços instituídos pela ATI, tornam-se mais ou menos dialógicos, podendo alcançar todo o espectro de variáveis da categoria.

3.3. Inclusão

Para a variável inclusão, considerada como as formas pelas quais busca-se viabilizar a participação de vozes, em situação subalterna em espaços deliberativos em condição de igualdade e equidade, foram analisadas as seguintes variáveis: “Exclusão”, “Público atingido genérico”, “Menção Genérica a marcadores étnico-raciais”, “Determinação específica sobre marcadores sociais da diferença”, “Menção Genérica a marcadores sociais da diferença”, “Determinações específicas sobre marcadores sociais da diferença”, “Menção Genérica à povos e comunidades tradicionais” e “Determinação específica sobre povos e comunidades tradicionais”. Foram consideradas “Menções Genéricas” quando o documento analisado aborda a

necessidade de se garantir mecanismos de participação específicos àquela categoria social, sem demarcar a forma ou procedimento que tais mecanismos devem assumir. Por sua vez, “determinação específica” diz respeito às práticas, procedimentos e protocolos que devem ser seguidos para atendimento àquela categoria social.

A categoria “Exclusão” foi utilizada quando, nos documentos, há manifestação de exclusão *a priori* de uma parcela do público atingido do processo de assessoramento técnico. Conforme Santos *et. al* (2017), o conceito de atingidos não se baseia em critérios meramente técnicos, mas sim é oriundo de mobilizações políticas e sociais pelo reconhecimento de direitos, sendo em última instância, uma categoria de auto pertencimento. Dessa forma, considerando que a ATI é garantida para o público atingido dos municípios alvo, qualquer tentativa de restrição do público, posterior à identificação do território contemplado pelo direito, encontra-se codificada como “Exclusão”. Em contrapartida, “Público atingido genérico” diz respeito ao reconhecimento do direito à população atingida de forma ampliada, sem menção a marcadores sociais da diferença que exijam tratamento diferenciado.

É importante abordar a opção metodológica por tratar de forma específica as categorias de povos e comunidades tradicionais e a categoria de marcadores étnico-raciais. O direito à participação adequada dos povos e comunidades tradicionais é pauta dos movimentos indígenas e quilombolas no Brasil há pelo menos 40 anos (Potiguara, 2002). Ao longo das décadas, tal direito se consubstanciou em marcos internacionais e nacionais, tais como a Convenção 169 da OIT, a Declaração Universal de Direitos dos Povos Indígenas e a Constituição Federal de 1988.

No Brasil, o direito à participação de forma específica a povos e comunidades tradicionais, deve ser garantido por meio da Consulta, Prévia, Livre e Informada. Este instrumento se trata de mecanismo de incidência de comunidades tradicionais no processo de implementação de projetos e políticas, que afetem seus territórios, além disso, em casos de conflitos socioambientais, vem se configurando como instrumento importante de disputa e enfrentamento aos megaempreendimentos por essas comunidades (Dias, 2018). Nesse sentido, enquanto direito reconhecido pelo ordenamento jurídico nacional e internacional, entendeu-se necessária a análise acerca do cumprimento desse direito, de modo a compreender a categoria de inclusão.

De forma semelhante, o direito à participação política das pessoas negras, é assegurada no Brasil por instrumento específico:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;
II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;
III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;
IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;
V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;
VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;
VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros (BRASIL, 2010).

Tal previsão legal constitui-se, por si só, motivo suficiente para a garantia de procedimentos específicos que garantam a participação dessa população no âmbito do processo reparatório. Por sua vez, do ponto de vista do processo discursivo, além de fatores de exclusão que afetam outras minorias sociais, estudos demonstram que, mais do que outras minorias sociais, minorias étnicas tendem a participar em grupos de forma menos ativa, quando estes são compostos em grupos de composição mista, em especial quando estes são compostos em sua maioria por pessoas brancas (Abdel-Monen *et. al.* 2015). Além disso, a participação exclusiva de pessoas brancas nas arenas deliberativas, permite que argumentos e proposições racistas sejam legitimadas no espaço público por meio do mascaramento justificativas racionais (Mendelberg, Oleske, 2000).

É importante destacar que as variáveis apresentadas para essa categoria não são uma escala direta, nesse sentido, não se pode dizer que “Determinações específicas para povos e comunidades tradicionais” sejam mais ou menos importantes que “Determinações específica para marcadores étnico-raciais”, ao contrário das demais categorias já analisadas.

O respeito a procedimentos inclusivos foi identificado, de forma mínima, em todos os casos, na medida em que todos eles preveem a necessidade de que a ATI atenda às comunidades em linguagem acessível e de acordo com as respectivas características socioculturais. Nos casos dos rompimentos das barragens da Vale SA e Samarco, observa-se também a necessidade de reconhecimento das

especificidades socioculturais na elaboração de todos os planos, projetos e ações de reparação. Apesar disso, em nenhum dos casos analisados foram observados procedimentos ou determinações estabelecidas por órgãos públicos ou nas arenas decisórias para implementação dessas demandas de inclusão. Podemos considerar a própria Assessoria Técnica Independente como um mecanismo promotor de inclusão social nas decisões políticas, implementado pelo poder público. Nesse sentido, a ATI diminui o desequilíbrio tanto entre pessoas atingidas e empresas, quanto às desigualdades existentes entre a própria população atingida, criando igualdade de acesso à informação, conhecimento técnico e jurídico com vistas a incidência no processo reparatório. Todavia, a capacidade de ação da Assessoria Técnica Independente nessa seara é limitada, caso não sejam realizados esforços pelo próprio Estado de ampliação das formas de inclusão dessa população.

No que concerne a inclusão de povos e comunidades tradicionais, observou-se em maior intensidade nos documentos públicos a determinação específica a respeito da forma de sua inclusão, fazendo referência direta à Convenção nº 169, ao direito à Consulta Prévia, Livre e Informada:

O presente acordo rege-se pelos seguintes princípios: [...]A proteção dos direitos dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, sobretudo no que tange à observância da Consulta Prévia, Livre e Informada, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (Caso Samarco - TAC Governança, 2017).

No caso do Rompimento da Barragem de Fundão, foi garantido também o direito à Assessoria Técnica Independente própria às comunidades indígenas que assim o desejaram. É importante observar, todavia, que a mera determinação a respeito do cumprimento legal de protocolos de atendimento a esses grupos não configura, necessariamente, abertura para sua inclusão efetiva de sua realidade sociocultural e consultas realizadas.

É interessante, nesse sentido, observar os processos que culminaram na implementação de critérios para recebimento de valor monetário mensal individual no anexo 1.2 do Acordo Judicial, Programa de Transferência de Renda (PTR), no caso do Rompimento da Barragem de Córrego do Feijão, em Brumadinho.

Após a implementação do Acordo Judicial, em fevereiro de 2021, foi solicitado às Assessorias Técnicas Independentes, que fosse realizado mapeamento das comunidades localizadas a até 1km do Rio Paraopeba para recebimento dos valores advindos do Programa. Após diálogo com as comunidades tradicionais da Região 02,

majoritariamente composta por povos e comunidades de tradição religiosa de matriz africana, foram sistematizadas pela ATI duas demandas dessas comunidades:

- 1- O pagamento coletivo dos valores referentes ao PTR, respeitando a forma de organização tradicional dos terreiros;
- 2- A consideração do Rio Paraopeba como território descontínuo, necessário à manutenção das tradições dos terreiros, para efeitos de contabilização da área de abrangência do Programa.

No edital final que apresenta os critérios referentes ao Programa, nenhum dos dois pleitos foi contemplado. A respeito da forma de inclusão futura desses grupos o edital afirma:

A função contramajoritária dos direitos humanos trouxe a compreensão jurídica de que os povos e comunidades tradicionais deveriam ser incluídos no Programa, independente de consulta às comunidades atingidas, garantindo a não invisibilização dos vulnerabilizados. **Ainda nesse sentido, e em observância à educação em direitos, contemplou-se a necessidade de apresentação da razão jurídica para todas as comunidades** (Caso Vale SA, Edital Programa de Transferência de Renda, 2021).

É importante destacar que ao se reconhecer o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, se reconhece também o seu efeito vinculante, ou seja, a obrigação do Estado brasileiro de incorporação do diálogo na decisão a ser tomada (MPF, s/n). No caso em tela, ainda que, a partir do instrumento da ATI, os pleitos das comunidades tradicionais da região tenham sido apresentados e justificados frente às autoridades públicas, tais pleitos não foram incorporados na construção do Programa. Dessa forma, ainda que haja o reconhecimento do direito à inclusão específica dessas coletividades, a partir de instrumentos próprios, observa-se dificuldade de inclusão efetiva, uma vez que há obstáculos à conversão dos resultados dos procedimentos realizados em decisões políticas vinculantes.

No que concerne a participação da população negra no processo reparatório, ao contrário do que se observa com relação a povos e comunidades tradicionais, não há nenhuma determinação específica em nenhum dos casos analisados a respeito de procedimentos de inclusão a serem implementados, seja no trabalho desenvolvido pela ATI, seja nas instâncias decisórias, para efetiva inclusão desse grupo social. Vale mencionar que, ainda que a população negra seja protegida por legislação específica, esta não aparece nem entre o rol exemplificativo genericamente mencionado, para reconhecimento nos programas reparatórios no TAC- GOV:

X - O reconhecimento, na implementação dos PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES de reparação integral, da especificidade das situações de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e doentes crônicos, entre outros (Caso 01, TAC-GOV).

Conforme apontam Pacheco e Faustino (2013), o racismo estruturante da sociedade brasileira opera pela interdição cotidiana e em diferentes formas de pessoas negras da participação política, autônoma e em iguais condições. Esta interdição amplamente estudada e denunciada nas diferentes esferas da vida pública, vem sendo abordada em casos de conflitos ambientais por estudiosos e pelo Movimento Negro a partir do conceito de Racismo Ambiental. Segundo Benjamin Chavis, que primeiro utilizou o termo em 1982:

Racismo ambiental é a discriminação racial nas políticas ambientais. É discriminação racial no cumprimento dos regulamentos e leis. É discriminação racial no escolher deliberadamente comunidades de cor para depositar rejeitos tóxicos e instalar indústrias poluidoras. É discriminação racial no sancionar oficialmente a presença de venenos e poluentes que ameaçam as vidas nas comunidades de cor. E discriminação racial é excluir as pessoas de cor, historicamente, dos principais grupos ambientalistas, dos comitês de decisão, das comissões e das instâncias regulamentadoras (CHAVIS, 1982 *apud* BULLARD, 1997, p.3).

Os casos analisados demonstram, de forma evidente, a forma de operação do racismo ambiental. São pessoas negras a maioria da população atingida, são também a parcela da população com maiores índices de vulnerabilidade e menores condições de apresentação de provas documentais para reparação dos danos sofridos. Por fim, como demonstrado pela análise dos documentos públicos, não há respeito à legislação brasileira no que concerne às diretrizes para garantia de sua participação, em iguais condições, nos espaços deliberativos instituídos para a reparação dos danos. É importante destacar que o racismo institucional, a limitação de acesso à direitos fundamentais e políticas públicas, não opera, necessariamente, a partir de práticas segregacionistas intencionais, mas também por ações ou omissões que perpetuam as desigualdades raciais existentes no Estado Brasileiro (Jesus, 2020).

Por fim, é importante mencionar que, na atuação das empresas no caso do Rompimento da Barragem de Fundão e Rompimento das Barragens B-III e B-IVA em Brumadinho, foi possível observar pleitos para o poder judiciário, que tinham como consequência a exclusão de parte da população atingida. Tais movimentos são observados, seja pelo pleito direto de simplificação da forma de atendimento ou redução de parte do público-alvo do direito à Assessoria Técnica Independente, seja pela redução de estruturas e simplificação de formas de atuação no território, como a

diminuição da equipe de mobilização e substituição dos meios de comunicação físicos por formas virtuais de informação, impedindo o acesso ao direito pela parcela mais vulnerabilizada da população.

3.4. Capacidade Decisória

Considera-se aqui como capacidade decisória, a capacidade dos entendimentos construídos publicamente de se tornarem decisões vinculantes. Não se trata, portanto, de uma análise dos efeitos diretos da Assessoria Técnica Independente, mas sim, da medida em que as arenas analisadas vão construindo capacidades para tornar os entendimentos públicos conformados, com apoio da Assessoria Técnica Independente em decisões vinculantes.

É necessário, portanto, compreender que o cenário dos conflitos sócio tecnológicos analisados não são cenários ideais de deliberação. Trata-se de públicos amplos diversos e de difícil acesso, em situações na qual o tempo disponibilizado para apresentação de soluções não é, muitas vezes, compatível com o tempo necessário à deliberação pública, e, uma vez alcançados os entendimentos públicos, esses entendimentos devem ser negociados nas arenas decisórias com atores movidos por racionalidades distintas, como o poder judiciário, ou com interesses diretamente em conflito, em especial, as empresas responsáveis pelos crimes cometidos. A princípio, este cenário permite a operação da deliberação enquanto prática que busca o acordo provisório em meio a interesses, opiniões e perspectivas distintas. Não obstante, na prática, nem sempre isso ocorre.

Dessa forma, mais importante do que saber se as decisões propostas pelas pessoas atingidas se consolidam integralmente como decisões vinculantes, é compreender o processo pelo qual esses entendimentos são construídos e dialogados em esferas com poder decisório efetivo, assim como a receptividade dessas esferas às propostas apresentadas.

Para essa categoria, foram analisadas as seguintes variáveis, consideradas em ordem ascendente: daquela com menor potencial deliberativo para o maior: “Não decisão”, “Influência Comunicativa”, “Consulta”, “Decisão Compartilhada” e “Decisão vinculante”. Consideramos, portanto, a gradação utilizada por Fung (2006),

desconsiderando “Educação Individual”¹⁹. Em seu lugar, apresentamos a variável “Não decisão”, considerada quando o entendimento publicamente construído, não é considerado de forma alguma para o processo decisório.

É importante destacar a dificuldade de análise dessa categoria por vias exclusivamente documentais, uma vez que não é possível compreender, muitas vezes, os debates internos ocorridos nos espaços formais que culminaram na decisão tomada, e em que nível tais debates foram influenciados por entendimentos construídos nas periferias do sistema deliberativo. Foram, portanto, consideradas como “Influência Comunicativa”, quando há o encaminhamento de ofícios, pareceres, notas técnicas ou a realização de reuniões com atores responsáveis pelo processo decisório, após os espaços de formação de entendimentos pela população. Por sua vez, considerou-se como “Consulta”, o processo pelo qual os órgãos decisórios estabelecem procedimentos pelos quais se comprometem a receber e considerar os posicionamentos da população atingida.

Conforme já abordado na análise de cada um dos casos, é possível observar que no Rompimento da Barragem de Fundão (caso 01) e no Acionamento do PAEBM da Mina Serra Azul (caso 03), foram estabelecidos procedimentos formais de decisão compartilhada a partir da presença e participação efetiva de grupos legitimados de pessoas atingidas nas arenas decisórias. No caso do acionamento do PAEBM pela ArcelorMittal, foi possível perceber pelos documentos analisados a efetividade da arena estabelecida, com a negociação direta entre empresa e população atingida assessorada, a respeito dos pleitos apresentados e ampliação do reconhecimento de direitos pleiteados pela população atingida após o processo deliberativo.

No caso do rompimento da barragem da Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton, o recorte analisado de documentos não permitiu a identificação dos resultados dos processos deliberativos nas arenas instituídas. Todavia, pela dificuldade de acesso da população atingida a alguns dos direitos mais enfaticamente pleiteados após 7 anos do crime, tais como o recebimento do auxílio financeiro emergencial por parte da população (Es Hoje, 2022) e o reassentamento da comunidade de Gesteira em Barra Longa (Valor Econômico, 2022) é possível colocar em dúvida a efetividade do sistema decisório instituído. Faz-se necessário um estudo mais aprofundado do

¹⁹ Desconsideramos a categoria “Educação Individual”, uma vez que não se trata de uma categoria de poder de decisão, além de criar possíveis sombreamentos com variáveis analisadas em outras categorias.

sistema decisório instituído no Rio Doce, para afirmar sua capacidade de acolhimento dos entendimentos públicos, todavia, a partir do conhecimento do caso, duas hipóteses podem ser formuladas:

1. A multiplicidade de arenas decisórias no sistema gera uma sobrecarga de atuação da população atingida, criando obstáculos à participação efetiva em todas essas esferas.
2. A atuação dos *experts* do Ministério Público, bem como dos estudos realizados pelos diferentes órgãos públicos e pelas empresas, enquanto estudos hipoteticamente neutros, reforçam a lógica tecnocrática de produção do conhecimento, diminuindo a capacidade discursiva conquistada pela população atingida, por meio da Assessoria Técnica Independente. Criam, nesse sentido, a necessidade de legitimação das afirmações feitas pela população atingida nas arenas decisórias, ainda que tais afirmações sejam construídas a partir de estudos tecnicamente fundamentados de sua confiança.

No caso do rompimento da Barragem da Vale S.A. no município de Brumadinho (Caso 02), não foi possível identificar mecanismos de participação direta no processo decisório pela população atingida. Todavia, se até o Acordo Judicial, a influência exercida pela população limitava-se à influência comunicativa, tendo em vista a mediação do posicionamento da população atingida por diversas arenas, até alcançar as instâncias judiciais (mediação pelos pareceres da própria ATI, compatibilização com interesses de outras regiões na formulação de pareceres pelas três Assessorias Técnicas e assimilação do posicionamento pelas Instituições de Justiça para manifestação judicial), a partir do Acordo Judicial, observa-se um esforço maior por parte do Comitê de Compromitentes de organização de procedimentos de consulta para implementação do Acordo Judicial. Tais procedimentos foram observados nos três anexos socioeconômicos, além de obrigações de participação da população terem sido implementados também nos estudos de Risco à Saúde Humana.

No que concerne a atuação da ATI nesses processos de consulta, observou-se tanto o apoio às Instituições de Justiça para organização desses procedimentos de forma mais inclusiva, quanto o apoio a população de modo que o processo de consulta se assemelhasse menos a um formato plebiscitário, construindo junto à

população espaços deliberativos para construção de entendimentos coletivos anteriores aos processos de consulta.

A título de exemplo, após a homologação do Acordo Judicial, em junho de 2021 (Caso 02), o Comitê de Compromitentes abriu prazo para que a população atingida das 5 regiões, apresentasse propostas de projetos de fortalecimento das políticas públicas nos municípios atingidos a serem realizados com os recursos oriundos do Acordo. Tais projetos, somados aos projetos enviados pelos diferentes municípios, seriam posteriormente alvo de priorização de implementação pela população atingida, para definição das principais áreas de investimento do recurso. A atuação da Assessoria Técnica Independente, ocorreu ao organizar a população atingida em grupos de conselheiros e conselheiras, capacitá-los para a formulação dos projetos e realizar a sua revisão técnica. Dessa forma, fortaleceu-se o processo de debate coletivo a respeito dos projetos, ao invés de uma possível solução de formulação individualizada para submissão aos órgãos públicos. Ao todo, só na região 01 foram submetidos, pela população atingida a partir das reuniões de conselheiros organizadas pela ATI, 337 propostas de projetos de políticas públicas, enquanto 39 foram encaminhados pela prefeitura e 99 por outras iniciativas locais.

Ainda assim, o resultado prático dessa consulta, no que tange ao potencial participativo, é limitado. Após a etapa de recebimento de projetos, foi realizada votação nos municípios atingidos para priorização de projetos, em cada uma das regiões. Nela, não foram votados os projetos encaminhados pela população, mas sim, temas e subtemas, organizados pelo poder público. A partir dos temas e subtemas priorizados, o Comitê de Compromitentes definiu qual dos projetos, relacionados a cada um dos temas, seria executado em cada município atingido. Abaixo, podemos observar parte do resultado obtido no processo de consulta no município de Brumadinho. As colunas “Tema” e “Subtema”, foram alvo da etapa de consulta pública, enquanto a coluna “Projeto” foi definida pelo Comitê de Compromitentes, a partir da lista de projetos recebidos de comunidades e municípios:

Município	Tradicionalidade	Comunidade	Ordem	Tema	Subtema	Projeto
Brumadinho	Quilombolas	Marinhos; Ribeirão; Sapé; Rodrigues	1	Emprego, renda e empreendedorismo	Construir estruturas para artesãos e ceramistas	Programa municipal de fomento a construção, reforma, ampliação e infraestrutura das sedes das associações comunitárias e associações de trabalhadores (as) para fortalecimento da organização social e de produção das comunidades atingidas
Brumadinho	Quilombolas	Marinhos; Ribeirão; Sapé; Rodrigues	2	Saúde	Construir, reformar, equipar ou realizar manutenção de Unidade de Saúde	Informatização da rede de atenção à saúde dos municípios com qualificação profissional
Brumadinho	Quilombolas	Marinhos; Ribeirão; Sapé; Rodrigues	3	Saúde	Contratar e qualificar profissionais da Rede SUS	Unidades de saúde e equipes especializadas na atenção às comunidades quilombolas atingidas
Brumadinho	Quilombolas	Marinhos; Ribeirão; Sapé; Rodrigues	4	Emprego, renda e empreendedorismo	Fomentar a comercialização da produção local das comunidades quilombolas	Programa de fortalecimento institucional e fomento às diversas formas de expressão cultural local para geração e circulação de renda nas comunidades quilombolas e demais comunidades da região de Brumadinho

Figura 12. Projetos selecionados nos anexos 1.3 e 1.4 - caso 02 (Fonte: Comitê Pró-Brumadinho)

Outro processo no qual podemos analisar o processo de tomada de decisão, no caso Paraopeba (caso 02), é a transição do pagamento mensal emergencial para o Programa de Transferência de Renda. O pagamento emergencial foi estabelecido no ano de 2019 por Instituições de Justiça e Vale S.A., para todas as pessoas residentes a até 1km da Bacia do rio Paraopeba, sendo ainda estabelecido que tais critérios seriam revisados para seu aprimoramento, com apoio da ATIs, até outubro de 2020. Em dezembro de 2020, as Instituições de Justiça juntaram aos autos do processo judicial, documento técnico produzido pelas ATIs, no qual se argumenta pela inadequação dos critérios anteriormente apresentados. Tal documento foi construído a partir da realização de espaços participativos nas cinco regiões atingidas e contou com propostas alternativas para a adequação dos critérios. Dentre as críticas apresentadas, as ATIs destacam:

Quanto à limitação espacial, tem-se produzido diversas injustiças, fazendo com que milhares de pessoas que tiveram suas rendas comprometidas pelo desastre ficassem de fora do acesso a este direito por estarem além do 1km desde à margem do rio [...] O desastre trouxe danos que vão muito além do 1km do Rio Paraopeba, danos estes que deixaram centenas de pessoas em condições de extrema vulnerabilidade, e que por esse motivo, não podem aguardar até o final do processo, quando vier a reparação integral, para receber os valores que lhes são devidos (caso 3: Parecer Técnico ATIS 12/2020)

Com o Acordo Judicial, observa-se mudança de compreensão por parte das Instituições de Justiça para implementação do Programa de Transferência de Renda (PTR), previsto em substituição ao anterior pagamento mensal emergencial, em Ofício encaminhado às ATIs em junho de 2021:

Com base no conhecimento trazido na fase do pagamento mensal emergencial, em que havia o recorte de área de 1km da margem do rio Paraopeba, será observada essa referência geográfica, mas sem que haja a divisão ou o atendimento parcial de comunidades. Dessa forma, propõe-se uma compreensão integral das comunidades para efeitos de inclusão no Programa, garantindo que seus limites geográficos serão integralmente observados, ainda que estas estejam apenas parcialmente na distância inicial de 1 km (Caso 02: Ofício Compromitentes 017/2021).

O processo de estabelecimento dos critérios do PTR, ao invés de implementar proposta elaborada de forma participativa no ano de 2020, ratifica os critérios construídos no âmbito do diálogo judicial em 2019, insistindo em critérios que não contemplam a realidade territorial. A participação aberta para estes novos critérios, passou somente por consulta não vinculativa a respeito da duração do programa em relação ao valor mensal recebido, e possíveis cortes de renda para seu recebimento.

É possível atribuir essa mudança de posicionamento a dois fatores demarcados no Acordo Judicial, quais sejam, o valor estabelecido no Acordo referente ao Programa de Transferência de Renda e o prazo de 45 dias para sua implementação.

Dessa forma, ao estabelecer limites financeiros e temporais em instâncias superiores no Acordo Judicial, a mudança ocorrida a partir deste, no caso 02, ainda que tenha aberto a possibilidade de canais de participação direta por parte da população (como as consultas públicas realizadas), estabelece de saída limites nítidos à capacidade vinculativa dos posicionamentos manifestos por parte da população atingida nesses canais abertos.

3.5. Transparência e Eficiência

As categorias de transparência e eficiência estão entre as mais prevalentes entre os documentos analisados. Smith (2009) considera transparência como a abertura dos procedimentos deliberativos para os participantes e o público em geral. Em se tratando de uso de recursos públicos, em especial, se tratando de recursos advindos de processos reparatórios, faz-se necessária também a compreensão da transparência, com relação ao uso adequado dos recursos disponibilizados.

Considera-se aqui como transparência, portanto, a publicidade quanto aos trabalhos desenvolvidos pela Assessoria Técnica Independente e seus resultados, bem como quanto ao destino dado aos recursos utilizados para esse trabalho. Como códigos utilizados para transparência, de modo não hierárquico, foram utilizados “Controle Social”, “Execução de Atividades”, “Independência”, “Neutralidade”, “Prestação de Contas”, “Procedimentos”, “Respeito da legislação”.

É possível observar, tanto no caso de implementação da ATI em Barra Longa, quanto em Itatiaiuçu, uma prevalência nos documentos públicos da previsão de procedimentos de transparência e respeito à legislação, deixando o monitoramento efetivo do trabalho da Assessoria Técnica Independente ao controle social da população atingida.

5º. A empresa de auditoria contábil e financeira terá 1 (um mês) para avaliar as contas prestadas pela Aedas, devendo emitir parecer e encaminhá-lo à Comissão, ao MPF e ao MPMG.
6º A Comissão, no prazo de 01 (um) mês a contar do recebimento do parecer da empresa de auditoria contábil e financeira, se manifestará ao MPF e ao MPMG acerca da regularidade ou não das contas prestadas pela Aedas (Termo de Disponibilização de ATI - Barra Longa, 2017).

CLÁUSULA 18ª Caberá aos atingidos, através de sua Comissão, exercerem o controle social (monitoramento e avaliação) da execução do Plano de Trabalho de Assessoria Técnica no que se refere ao cumprimento dos objetivos e escopo, bem como ao atendimento às necessidades das pessoas atingidas (Termo de Acordo para disponibilização de ATI - Itatiaiuçu, 2019).

A partir de 2020, é possível observar a transparência associada a maior severidade na forma de prestação de contas aos órgãos públicos e a diminuição do papel do controle social no monitoramento e avaliação da entidade. Tal fato pode ser observado no processo de implementação da ATI no Paraopeba, quanto pelo aprofundamento do controle judicial sobre os trabalhos desenvolvidos a partir da instalação de perícia judicial no caso do rompimento da Barragem de Fundão.

I- A ATI prestará contas trimestralmente, para cada região, à instituição de auditoria contábil-financeira, devendo fornecer, no prazo máximo de 20 (vinte) dias a contar do término de cada trimestre, toda documentação necessária à avaliação da utilização dos recursos financeiros que lhe tenham sido transferidos;

4º A auditoria contábil-financeira deverá encaminhar às Instituições de Justiça no prazo de até 10 (dez) dias, a contar da solicitação das ATIs de novos aportes financeiros as verificações dos percentuais de execução dos orçamentos (Termo de Compromisso - Paraopeba, 2020).

Também é importante destacar, no caso do Rio Doce, a subversão do critério de independência pelo critério de neutralidade, adotado pelas empresas Samarco, Vale S.A. e BHP e acatado pelo Juiz do caso. Tal substituição alegando motivos de

transparência, ao questionar a mera relação da assessoria técnica independente com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), atuante no território, fere o direito à liberdade política, impondo controle ideológico sobre a entidade e diminuindo a sua independência efetiva frente às empresas réis e ao poder judiciário.

Associado à transparência, na medida em que se configura enquanto medida de controle sobre o trabalho realizado, a categoria “eficiência” foi apreciada a partir dos seguintes códigos “Eficiência vinculada a custo financeiro”, “Eficiência vinculada a duração”, “Eficiência vinculada a resultados”, “Eficiência vinculada a satisfação popular”.

Nos documentos analisados, foi possível observar a prevalência de manifestações por parte das empresas responsáveis pelos crimes a respeito da eficiência dos trabalhos realizados. Tais manifestações, associam-se majoritariamente ao custo da Assessoria Técnica ou a sua duração, este último sendo relacionado à morosidade do processo reparatório. As críticas apresentadas pelas empresas não são acompanhadas de parâmetros de definição de tempo adequado de execução ou de custos necessários para execução que sejam comparáveis com o trabalho a ser realizado pela ATI. O trecho abaixo é exemplar do discurso da eficiência identificado:

A extensão do trabalho da assessoria técnica por 4 (quatro) anos, muito por certo, não atende a essa expectativa. Falando sempre com o devido respeito, a considerar o cronograma proposto pela AEDAS, ao fim do prazo, o que sobrar da assessoria será o descrédito e o esvaziamento do objetivo inicial. Os impactados por certo, perderão a confiança na assessoria técnica e buscarão outros meios para que sejam atendidos os seus anseios (Manifestação Vale S.A. sobre o Plano de Trabalho da Aedas, 2020).

As reflexões teóricas sobre inovações democráticas, apontam para os altos custos que elas impõem aos cidadãos e às instituições gestoras (SMITH, 2009), como o custo financeiro da implementação dessas medidas, tão mais caras quanto maior for o público abarcado no processo participativo, e o político, não apenas pelo compartilhamento de poder necessário, como também pelo aumento do tempo necessário para se alcançar decisões. Se não considerarmos isso, as considerações feitas pelas empresas geram, em última análise, o descrédito das ATIs e a redução do próprio potencial participativo do modelo, ao desassociar o compromisso feito com a participação dos cidadãos no processo decisório dos custos inerentes à implementação de qualquer desenho participativo.

3.6. Critério de Legitimidade

A categoria “critério de legitimidade”, embora não esteja presente no quadro analítico de inovações democráticas apresentado no capítulo 1, mostrou-se fundamental para a compreensão da disputa de sentido em torno da assessoria técnica independente.

Foram consideradas nessa categoria os seguintes códigos: “Não legitimidade”, quando se apresenta a deslegitimação da entidade ou do trabalho realizado, “Legitimidade de atribuição”, quando se destaca a legitimidade da ATI pelas funções exercidas por ela, “legitimidade da entidade”, quando o critério de legitimidade diz respeito aos atributos da entidade escolhida (a Aedas), “legitimidade de princípios”, quando a ATI se justifica pelos princípios no qual se embasa o reconhecimento do direito (tais como centralidade do sofrimento da vítima, participação etc.), “legitimidade legal”, quando se utiliza-se da legislação vigente para atingidos por barragens como fator de legitimação, “legitimidade de escolha”, quando a ATI é legitimada pela escolha democrática pela população atingida, “legitimidade de procedimentos”, quando o critério diz respeito aos procedimentos adequados adotados para implementação do direito e, por fim, “legitimidade judicial”, quando o direito a ATI se legitima pelo seu reconhecimento jurídico, em processos judiciais ou acordos firmados.

Essa categoria só pôde ser identificada nos casos de rompimento de barragem (casos 01 e 02), devido ao fato de que ambos os casos se encontram em meio a processos judiciais, nos quais, por via de manifestações documentais, há a tentativa de reconhecimento do Juízo a respeito da legitimidade ou não legitimidade do direito à ATI. Como o processo de reconhecimento da ATI em Itatiaiuçu deu-se por meio de Acordo entre a empresa e o Ministério Público, cada um dos quais com posições já firmadas a respeito do tema, não havia, nesse caso, arena para disputa acerca da legitimidade do modelo.

Nos casos em que houve a disputa de legitimidade, prevaleceu a “legitimidade de princípios” e “legitimidade da escolha”, ambas acionadas pelas instituições públicas para justificar o reconhecimento do direito e da homologação das entidades escolhidas. Entre os princípios acionados encontram-se a auto-organização como forma adequada de participação no processo reparatório, a centralidade do sofrimento da vítima e o princípio da participação e livre escolha das comunidades.

Com relação a “legitimidade de escolha” observa-se a manifestação em todos os documentos que abordam o reconhecimento do direito a Assessoria Técnica Independente, a sua legitimidade de atuação no processo reparatório por sua escolha pública e autônoma por parte da população atingida organizada, sendo tais afirmações muitas vezes complementadas pela necessidade do controle social do trabalho desenvolvido por essas pessoas atingidas.

Como abordado anteriormente, prevalece no discurso empresarial a retórica da importância do direito a ATI e do princípio da participação, associado à deterioração dos meios estruturais pelos quais a ATI pode cumprir a função de promoção da participação efetiva. Todavia, é importante notar o enfrentamento direto das empresas à Aedas no caso 01, apontando, efetivamente, como não legítima a Assessoria Técnica Independente escolhida pela população atingida:

Inclusive, o relatório Pericial de ID 876301057, em sua página 130, aponta elevado índice (70%) de reprovação comunitária dos trabalhos exercidos pela AEDAS no território de Barra Longa, demonstrando que a referida assessoria técnica não goza de credibilidade perante os atingidos daquela localidade e, por consequência, não há se falar em risco ou dano irreparável em função da não continuidade da Aedas em Barra Longa (Manifestação Samarco, Vale e BHP Billiton, 2022).

É importante mencionar que os referidos resultados da Perícia foram contestados judicialmente pela própria Comissão de Atingidos de Barra Longa, que reportou constrangimentos e coação na forma de realização das entrevistas pela perícia atuante. Nesse sentido, observa-se a tentativa de deslegitimação da ATI, pelo esforço de limitação do exercício do direito de controle social previsto no TTAC, atribuindo a capacidade de dizer sobre a satisfação com os trabalhos ao Juiz do caso.

3.7. *Igwebuike*

Conforme abordado no primeiro capítulo, considerou-se *igwebuike* como o potencial do espaço participativo de construir soluções coletivas a partir do fortalecimento de vínculos comunitários. O conceito de *Igwebuike*, pode ser traduzido de forma livre para o português como complementariedade (Kanu, 2019). Trata-se de princípio filosófico africano, que reflete a ideia de vida compartilhada. É a ideia de que, é somente a partir da presença do outro, dos vínculos estabelecidos, que o sujeito se torna completo (Ekwulu, 2010). Tal filosofia, como aponta Iroegbu (1995), caracteriza o sujeito pela sua relação com a comunidade. Nesse sentido, você se

constitui a partir das roupas que veste, da língua que fala e de seus hábitos, assim, é dever do sujeito também contribuir para a formação de sua comunidade.

Podemos relacionar tal conceito diretamente com aquele de territorialidade. Conforme Santos (2007):

[...] o território tem que ser entendido como o *território usado*, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentido de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (Santos, 2007, p. 14).

Nesse sentido, podemos compreender a territorialidade como a relação e o exercício de controle dos seres humanos sobre o território (Santos, 1982). Considerado enquanto categoria analítica, o *igwebuike* busca analisar como o modelo participativo desenvolvido nos três casos analisados, busca os elementos constitutivos dessa participação nas territorialidades atingidas.

Nos três casos analisados, é possível observar uma concepção que vincula a participação social à territorialidade atingida, tanto no processo de mobilização quanto no desenvolvimento de programas. O excerto abaixo, extraído do Aditivo ao TAP (subitem 1.1.4) (caso 01) é exemplo disso, considerando a territorialidade local como elemento promotor de maior qualidade técnica na avaliação a ser realizada sobre os danos sofridos.

Respeito às lógicas coletivas de autopertencimento, observadas a dinâmica social e a importância das relações sociais para avaliação dos danos (ATAP - Caso Rompimento da Barragem de Fundão, 2020).

Do mesmo modo, no caso do rompimento do complexo Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho (caso 02), observa-se enquanto premissa de atuação das ATIs promovida pelas Instituições de Justiça:

Tratamento técnico adequado das necessidades e demandas das pessoas atingidas, de acordo com seu modo de vida, evitando-se retrabalho e eternização de conflitos (Manifestação IJs, Caso Rompimento da Barragem da Mina Córrego do Feijão, 2020).

Dessa forma, registra-se a atenção formal às particularidades socioculturais no desenvolvimento dos trabalhos realizados, respeitando-se uma autonomia que se vincula não ao indivíduo, ou à população atingida genérica, mas sim, às comunidades.

É interessante observar que a análise realizada parece indicar resultados positivos no que tange o resultado dos processos deliberativos, quando estes

respeitaram a lógica de construção comunitária. No caso de Barra Longa, foi possível observar a construção de decisões locais efetivamente implementadas ao longo do processo reparatório, na instância de diálogo comunitária, ao mesmo tempo, observou-se a estagnação de pautas comunitárias, quando estas foram encaminhadas a outras instâncias de decisão.

No caso do acionamento do PAEBM em Itatiaiuçu, observou-se, ao contrário dos outros dois casos analisados, a construção pela coletividade atingida de uma matriz de danos e de critérios de reconhecimento legitimada no processo reparatório e com obrigações de reparação pela empresa ré. Uma hipótese para tal conquista em tempo significativamente menor do que os demais casos analisados, é a capacidade da população atingida de construção de agenda a nível comunitário. Nesse sentido, sendo os danos sofridos circunscritos a uma coletividade determinada com vínculos socioculturais estabelecidos, a formulação por essa população atingida de propostas de reparação, a partir do critério de atendimento de sua demanda local, é um processo mais simples, mais rápido e que alcança maior capacidade de consenso público em torno do tema, do que a apresentação de propostas que devam ser alinhadas entre coletividades mais ampliadas, tal como é a população atingida de uma bacia hidrográfica (como se identifica no caso 02).

Na linha de reflexão aqui proposta, é possível observar nos casos analisados de bacias hidrográficas, um modelo que guarda similaridade com àquele promovido por experiências de orçamento participativo no Brasil (Luchmann, 2002), no qual instâncias participativas comunitárias definem metas, propostas e prioridades a nível local que serão posteriormente discutidos em fóruns mais ampliados com a presença e atuação do poder público. Conforme aponta Moura, (2007), uma das principais variáveis para compreensão do sucesso das experiências de orçamento participativo, é o compromisso governamental com o processo deliberativo. Argumenta-se aqui, que o *igwebuike*, enquanto princípio a ser fomentado, aumenta os constrangimentos aos atores envolvidos para se contrapor ao processo deliberativo, na medida em que possibilita a construção de agendas mais fortes pela população e permite um controle social direto e local sobre a implementação das medidas, na medida em que essas afetam o seu cotidiano.

4. A deliberação em conflitos socio tecnológicos: comparando os três casos analisados

Nos três casos, a partir do conceito proposto de deliberação²⁰ e das variáveis analisadas, é possível observar que ainda que os elementos de comunicação e forma de tomada de decisão, como propostos nos planos de trabalho da Aedas, tenderem a formatos mais inclusivos (compreendendo a comunicação como capacidade de apreensão e implementando processos de diálogo público para tomada de decisões coletivas), a efetividade desses mecanismos na tomada de decisões vinculantes somente pôde ser observada no caso 03. Também é importante destacar que, ainda que os planos de trabalho da Aedas prevejam o atendimento específico a mulheres, pessoas negras e povos e comunidades tradicionais, de modo a viabilizar a equidade no processo participativo, nos espaços formais de decisão, não foram identificados mecanismos que promovam a inclusão efetiva nos casos analisados.

Ainda que a altíssima complexidade dos três casos leve a necessidade de análises específicas para compreensão do efeito de diferentes fatores no processo decisório, a análise documental permitiu a identificação preliminar de três fatores que podem afetar a capacidade de democratização das decisões em conflitos socio tecnológicos: a capacidade de proposição de agenda pela população atingida; a participação direta da população nas arenas decisórias e a abrangência dos territórios atingidos.

A capacidade de proposição de agenda, diz respeito à capacidade da população de definir as prioridades temáticas para discussão, bem como determinar os tempos necessários para formulação de posicionamentos coletivos e apresentação nos fóruns decisórios. Nesse sentido, foi possível observar, em especial no caso 02, a partir do Acordo Judicial, o estabelecimento pelo Comitê de Compromitentes, tanto das pautas prioritárias de discussão, quanto dos tempos para essa discussão. Nesse aspecto, é possível identificar diferenças tanto com relação a

²⁰ Um processo comunicativo público em práticas e conteúdos que almeja a construção de decisões vinculantes. É construído por meio do diálogo estabelecido a partir de normas que visem a ausência ou limitação de coerções internas e externas que constriam a participação; a garantia ou a busca da igualdade e equidade entre as vozes; e a orientação dos participantes para a construção de entendimentos aplicáveis e publicamente justificáveis para todos aqueles e aquelas afetados pela decisão em um futuro previsível

documentos produzidos em etapas anteriores do próprio caso, como a proposta de critérios para o Pagamento Mensal Emergencial, quanto em outros casos. No caso 03 a capacidade de formulação de agenda é emblemática. É possível observar que a discussão dos critérios de indenização se inicia a partir da apresentação de matriz de danos construída pela população atingida, além disso, cada etapa negocial na instância decisória, vinha acompanhada de tempo necessário de debate e deliberação pela população atingida a respeito das condições apresentadas pela empresa na negociação. Nos diferentes formatos assumidos pelo caso, o papel da ATI também é fundamentalmente distinto. Enquanto no caso 03 e na elaboração dos critérios para o pagamento mensal emergencial no caso 02, é possível observar o papel da ATI como instrumento para elaboração técnica de posicionamentos construídos pela população atingida, após o Acordo Judicial, no caso 02, fica evidente o papel de garantir a execução das medidas previstas nos tempos, formas e prioridades estabelecidos pelo Comitê de Compromitentes.

No que tange a abrangência territorial, é possível observar como, nos dois casos com território circunscrito a um único município (caso 01 e caso 03), houve encaminhamento efetivo de demandas pela população atingida. No caso 01, por exemplo, não foi possível observar após a desterritorialização do caso, ou seja, a partir do momento da assinatura do TAC-GOV, levando o debate do processo reparatório do município de Barra Longa para o Comitê Interfederativo (CIF), resolução de demandas concretas da população atingida de Barra Longa no processo reparatório. No caso 02, por sua vez, a necessidade de compatibilização de posicionamentos por parte da população atingida de 05 territórios distintos levou a perda da qualidade dos processos participativos desenvolvidos, uma vez que tal compatibilização não foi realizada a partir de processos participativos, mas sim pelos próprios técnicos das ATIs ou por decisões externas.

Tal situação põe um desafio significativo para a construção de processos participativos e deliberativos em conflitos ambientais complexos. No geral, tais conflitos se estendem por grandes faixas territoriais, abarcando diversas populações atingidas. A Assessoria Técnica Independente, pela formação de equipe especializada, capaz de organizar a população atingida em fóruns de diálogo e criar canais de diálogo para deliberação, ameniza esse problema, tornando um projeto que seria impossível em algo muito desafiador. Nesse sentido, a construção local e

comunitária de decisões, analisada a partir da variável *igwebuike* e identificada no modelo de Grupos de Atingidos e Atingidas, previsto na metodologia da Aedas, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de referências locais capazes de deliberar nas instâncias decisórias, promove formas pelas quais essas lideranças permaneçam em diálogo permanente com as bases comunitárias, permitindo tanto um monitoramento local dos problemas e soluções implementadas, como um controle social sobre o papel representativo dessas lideranças. Assim, ao mesmo tempo que segmenta o território em unidades menores, capazes de deliberar de forma parcialmente autônoma, facilita o controle social sobre a execução das decisões tomadas.

Por fim, quanto a participação direta da população atingida nas instâncias decisórias do processo em análise, foi possível observar como, nos casos 01 e 03 houve a previsão de participação direta da população atingida nos processos decisórios.

A conjugação dos três fatores identificados, ou seja, participação local significativa; agenda estabelecida pela própria população e participação direta nas instâncias decisórias, foi possível observar somente no caso 01, antes da homologação do TAC-Governança, que desterritorializou o processo reparatório, e no caso 03, com a aprovação da matriz de danos construída de forma participativa. Em ambas as situações identificadas, observa-se ganhos concretos à população atingida advindos da participação, com a negociação de pleitos em arenas participativas alcançando soluções concretas para os problemas apresentados.

Por sua vez, a busca pela inclusão, ainda que genericamente prevista nos casos analisados, mostrou dificuldades de implementação, tanto no que tange o reconhecimento de determinações específicas para a população negra, quanto para o reconhecimento prioritário e respeito aos marcos legais no que tange o atendimento aos povos e comunidades tradicionais.

É relevante também destacar o posicionamento empresarial nos casos 01 e 02. Pelos documentos analisados é possível observar, na crítica à Assessoria Técnica Independente, a tentativa de redução da capacidade informacional, produção técnica e realização de reuniões comunitárias, bem como ataques diretos à liberdade de organização política, inclusive com relatos de constrangimento à população atingida. Nesse sentido, observa-se a tentativa de redução do próprio conceito de participação

e do reconhecimento da legitimidade da população atingida se manifestar sobre seus próprios direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, identificando o dilema constituído entre saber técnico e legitimidade democrática, analisamos a proposta deliberativa contida no modelo de Assessoria Técnica Independente, que se apresenta enquanto possível solução para o impasse apresentado nos casos de conflitos socio tecnológicos. Para tanto, realizamos a análise documental de três casos emblemáticos, a implementação da ATI em Barra Longa – MG (caso 01, o assessoramento técnico aos municípios atingidos pela Vale S.A. nas regiões 01 e 02, na Bacia do Rio Paraopeba (caso 02) e o assessoramento técnico à população atingida pelo acionamento do PAEBM, da Mina Serra Azul, da ArcelorMittal (caso 03). A partir de variáveis relevantes identificadas na literatura, bem como de elementos apontados de forma indutiva pelos casos, apresentamos um mapeamento da implementação desse direito, em contexto de reparação de danos no cenário mineiro, indicando avanços e limites ao ideal deliberativo.

A proposta de uma dinâmica deliberativa para solução de conflitos sócio tecnológicos complexos, aponta importantes desafios para o cenário ambiental mineiro e nacional. Estes conflitos, caracterizados por grande assimetria técnica e financeira entre população atingida e empresas poluidoras e regidos pela lógica tecnocrática impõe, tradicionalmente, significativas barreiras à participação efetiva da população nos processos decisórios.

O modelo de Assessoria Técnica Independente, ao mesmo tempo em que se consolida como uma ferramenta relevante para alteração da lógica tecnocrática estabelecida, apresenta, nos casos analisados, limites importantes que devem ser compreendidos adequadamente para o seu aprimoramento. Por outro lado, a compreensão desses limites permite avançar a teoria deliberativa, a partir da análise de casos nos quais os pressupostos teóricos e as críticas à teoria são postos à prova em situações concretas.

A partir da análise dos três casos apresentados, é possível compreender a Assessoria Técnica como uma inovação de alcance e funcionamento ainda em processo de definição, em casos de desastre socio tecnológico. De fato, nos três casos analisados, foi possível observar ganhos concretos de qualidade no que tange (1) a capacidade de formulação de preferências, (2) a organização das coletividades atingidas e (3) a apresentação de propostas. Além disso, nos três casos analisados,

a presença das Assessorias Técnicas Independentes, ou seja, a existência de entidades responsáveis pela realização de espaços participativos, aproximando a comunidade do processo decisório, mesmo que em diferentes níveis, gerou uma maior necessidade de justificação pública das decisões, bem como de consideração do princípio da participação e deliberação pública.

É importante mencionar, todavia, que as diferentes formas de implementação do direito, levam a diferenças substanciais nos ganhos possíveis do modelo. A partir da comparação entre os casos, destacam-se como elementos significativos, capazes de limitar o potencial do direito: a presença ou ausência de instâncias de participação direta para tomada de decisões vinculantes; o controle da agenda; a dimensão dos territórios de implementação do direito e a inclusão efetiva de grupos vulnerabilizados como mulheres, população negra e povos e comunidades tradicionais, não apenas em conteúdo, mas em práticas que garantam a sua capacidade de inserção na tomada de decisões.

No que tange a Assessoria Técnica Independente de forma mais específica, identificamos que a sua vinculação direta às Instituições de Justiça, ao mesmo tempo em que pode facilitar o acesso das formulações trazidas pela população atingida à instâncias tradicionalmente pouco sensíveis à participação, tal como os processos judiciais, também pode levar à uma subversão do direito, invertendo a lógica deliberativa da base ao topo, para uma lógica consultiva ou referendaria, com formulações propostas a partir do topo e validada nas bases ou em processos de agregação de preferências, com capacidade limitada de incidência nas decisões tomadas.

Também se apresenta como fator de risco para a acomodação do direito, o esforço identificado nas empresas poluidoras de esvaziamento do modelo participativo proposto, em especial, limitando a capacidade organizativa das entidades, bem como sua capacidade de formulação técnica. Outro fator identificado na argumentação das empresas e reproduzido em documentos mais recentes por representantes do poder público, é aquilo que Kliksberg (1999) caracteriza como “reducionismo economicista” e “eficientismo curto-prazista”. Nessa perspectiva, a (baixa) eficiência de modelos participativos poderia ser medida pelo aumento do tempo necessário para alcançar soluções. Da mesma forma, experiências participativas, tais quais aquelas viabilizadas pelo modelo de ATI, são tidas como altamente custosas e, portanto, inviáveis e ineficientes. Esta argumentação ignora o

fato de que o aumento da participação envolve invariavelmente o aumento de etapas e processos, bem como o aumento do número de pessoas envolvidas no processo decisório, aumentando também assim, os custos e tempos envolvidos para a tomada de decisões.

Portanto, assumindo um uso instrumental da participação (Dagnino, 2016) e criticando os custos de tempo e recursos envolvidos, as empresas poluidoras se comprometem com a retórica esvaziada, sem se comprometer efetivamente com o princípio participativo e as suas consequências para o processo decisório. É importante enfatizar, todavia, a fragilidade deste compromisso retórico. De fato, como foi possível observar no caso 01, as estratégias adotadas para esvaziamento do direito a Assessoria Técnica Independente, perpassam não apenas pelo esvaziamento do escopo, como também pelo sufocamento financeiro e descrédito das entidades atuantes.

No campo institucional, é possível observar também uma dificuldade de acomodação quanto ao caráter pretendido da participação. Enquanto observa-se em alguns casos a busca pelo ideal participativo de compartilhamento de poder, em outros, é possível observar a opção por formas menos exigentes de participação, tais como consultas ou mera informação, no que Dagnino (2016) descreve como um ideal neoliberal de participação.

Por fim, no que tange a superação da tecnocracia, observa-se que a ATI, ainda que seja um passo importante, possibilitando a população atingida formular na técnica hegemônica os seus pleitos e luta por reconhecimento de direitos, pode encontrar obstáculos ao ser confrontada com as dezenas de outros corpos técnicos no processo reparatório, tidos como “neutros” e “imparciais” por sua vinculação direta ao poder público.

Todavia, ainda que dificuldades se apresentem para efetivação do direito, a análise dos casos permite identificar possíveis caminhos para o aprimoramento do modelo. De fato, no caso 03, foi possível observar o funcionamento de práticas efetivamente deliberativas para tomada de decisão acerca das medidas reparatórias implementadas. Nesse sentido, os documentos públicos preveem fóruns negociais com presença e poder decisório por parte da população atingida, assessoramento técnico para identificação e valoração dos danos sofridos, mecanismos de transmissão de informação das arenas formais para as arenas participativas informais do sistemas, fóruns de diálogo e formação de entendimentos da população atingida,

possibilidade de formulação de pauta e fundamentação dos pleitos e inclusão de grupos e coletividades tendencialmente negligenciadas nas decisões. De fato, ainda que não seja o escopo deste trabalho, os resultados obtidos no caso são incontestáveis. A partir do processo deliberativo descrito, foi possível a aprovação de matriz de valoração de danos, formulado a partir da perspectiva da população atingida.

Alguns fatores nos parecem centrais para os resultados identificados no caso 03. Em primeiro lugar, é inegável o efeito do debate público a respeito dos crimes cometidos pelas mineradoras em 2015 em 2019. Nesse sentido, a pressão da população atingida junto aos movimentos sociais atuantes, parece ter permitido a constituição de um sistema decisório cuja participação é anterior a própria Assessoria Técnica Independente, que vêm, nos documentos firmados, para subsidiar a comissão de atingidos, já legitimada, nos espaços decisórios. Outro fator central é a simplicidade e proximidade do sistema decisório. O sistema, composto por uma única câmara negocial, entre empresa e população atingida, situada no próprio território, permite um acompanhamento mais próximo por parte da população, além de evitar a possível sobrecarga participativa da população.

Observamos, assim, que o modelo de Assessoria Técnica Independente, possui importante potencial de democratização dos conflitos socio tecnológicos, implementando mecanismos de diálogo, formulação de preferência, inclusão, decisão e informação necessários à prática deliberativa. Todavia, ainda que a retórica da participação seja trazida à centralidade do debate em todos os casos analisados, constrangimentos conjunturais e estruturais impedem, muitas vezes, a efetividade democrática do modelo implementado. É importante destacar o potencial nefasto da influência das empresas poluidoras na definição de escopo do modelo. Nos dois casos em que tal influência foi observada, trazendo a retórica da participação, as propostas trazidas pelas rés, levavam a redução do direito e a própria limitação do ideal participativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDEL-MONEM, Tarik *et al.* *Deliberation and diversity: Perceptions of small group discussions by race and ethnicity.* **Small Group Research**, v. 41, n. 6, p. 746-776, 2010.

ABERS, Rebecca; FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria; FRANK, Beate; KECK, Margaret Elizabeth; LEMOS, Maria Carmen. *Inclusão, Deliberação e Controle: Três dimensões da democracia nos comitês de Bacias Hidrográficas.* **Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. 7 nº1. pp.115-132. Jan-jun.2009.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret E. *Mobilizing the state: The erratic partner in Brazil's participatory water policy.* **Politics & Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, mai-2009.

ABREU, Ivy de Souza. *Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos.* **Opinião Jurídica**, Colombia. v. 12, n. 24, p. 87-99, 2013.

ACSELRAD, Henri. *Mediação e Negociação de Conflitos Ambientais.* In. VIEGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GAZRON, Luiz Fernando Nova. *Negociação e Acordo Ambiental: O termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais.* Fundação Heinrich Böll- p-1-313- jan. 2014.

_____. *Os desastres e a ambientabilidade crítica do capitalismo.* **Ciência & Trópico**, v. 45, n. 2, p.89-103. 2021.

AEDAS. *Promoção de Assessoria Técnica Independente (ATI) às comunidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão, de propriedade das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, no município de Barra Longa/MG.* 2022

AFHASI, Afsoun. *Towards a principle of most-deeply affected.* **Sage Journals**. v. 48. n. 1. 2022.

AGARWAL, Bina. *Conceptualising environmental collective action: why gender matters.* **Cambridge Journal of economics**. v. 24 n.3. May-2000.

AGRA FILHO, Severino Soares. *Conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente.* **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte. Editora UFMG, p. 351-359, 2010.

ANDRADE, Teresa Cristina Guerra. *Impactos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem de Fundão no município de Barra Longa, Minas Gerais.* Dissertação- Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. 2018.

ARNSTEIN, S. R. (1969). *A Ladder Of Citizen Participation.* **Journal of the American Institute of Planners**. v. 35(November 2012), 37–41.

ATCHIRIMI, Tossou. *Community Development and participation in Togo: the case of AGAIB Plateaux*. Field Actions Science Reports [Online], Special Issue 11 | 2014, Online since 21 September 2014, connection on 05 November 2014.

AVRITZER, Leonardo. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

_____. *Teoria democrática e deliberação pública*. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.

BEAUVAIS, Edana. *Deliberation and equality*. In. BÄCHTIGER, André *et al.* (Ed.). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press, 2018.

BECK, Ulrich; LASH, Scott; WYNNE, Brian. *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications, 1992.

BENHABIB, S. *Toward a deliberative model of democratic legitimacy*. BENHABIB, Seyla (Ed.). *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*. Princeton University Press, 2021.

BOHMAN, J. *Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. MIT Press: Massachusetts. 1996.

BOHMAN, J. *Representation in the deliberative systems*. in. Parkinson, John; Mansbridge, Jane (eds). **Deliberative systems**. Cambridge University Press. 2012.

BOLADOS GARCÍA, Paola; SÁNCHEZ CUEVAS, Alejandra. *Una ecología política feminista en construcción: El caso de las "Mujeres de zonas de sacrificio en resistencia", Región de Valparaíso, Chile*. **Psicoperspectivas**, v. 16, n. 2, p. 33-42, 2017.

BONATTI, Thiago Fernando; DO CARMO, Roberto Luiz. *Desastres tecnológicos: revisitando a discussão sobre a questão dos eventos de contaminação a partir da relação entre população, espaço e ambiente*. **Anais**, p. 1-21, 2017.

BORGATTA, Edgar F.; MONTGOMERY, Rhonda JV. *Encyclopedia of Sociology*. Vol 3. Gale Group, 2000.

BOSSWELL, John; CORBETT, Jack. *Why and how to compare deliberative systems*. **European Journal of political research**. V. 56, p.801-819, 2017.

BOSWELL, John. *Why and how narrative matters in deliberative systems*. **Political Studies**, v. 61, n. 3, p. 620-636, 2013.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Pesquisa participante*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito *et al.* *Conceito de comunicação pública*. **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**, v. 2, p. 01-33, 2007.

BRANDÃO, Pedro Augusto Domingues Miranda. *O novo constitucionalismo pluralista Latino-Americano: participação popular ecosmovisões indígenas (Sumak Kawsay e Pachamama)*. 2013. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

BRASIL. *Ação Civil Pública*. N. 026408-67.2019.8.13.0024. 2019.

BRASIL. *Acordo Judicial para reparação dos danos coletivos e difusos*. 2021.

BRASIL. *Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar – Rompimento da Barragem de Fundão*. 2017.

BRASIL. *Decisão Judicial da 12ª Vara Federal – Rompimento da Barragem de Fundão*. 08 de maio de 2018.

BRASIL. *Decisão Judicial da 12ª Vara Federal – Rompimento da Barragem de Fundão*. 2021.

BRASIL. *Edital público para disponibilização de Assessoria Técnica Independente – Rompimento das Barragens BIII e BIV-A*. 2019.

BRASIL. *Estatuto da Igualdade Racial*. Lei 12.288/2010

BRASIL. *Manifestação judicial das Instituições de Justiça*. Autos do processo n. 026408-67.2019.8.13.0024. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800*. 2016.

BRASIL. *Ofício Comitê de Compromitentes*. 017/2021. 2021.

BRASIL. *Ofício Compromitentes 26/2021*. 2021.

BRASIL. *Ofício Instituições de Justiça*. 19/04/2021.

BRASIL. *Parecer Técnico Assessorias Técnicas Independentes*. 2020.

BRASIL. *Prorrogação do Termo de Ajustamento Preliminar – ArselorMittal*. 2020.

BRASIL. *Termo de Acordo Para disponibilização de Assessoria Técnica Independente*. 2019.

BRASIL. *Termo de Ajustamento de Conduta – ArselorMittal*. 2021.

BRASIL. *Termo de Ajustamento de Conduta – Governança – Rompimento da Barragem de Fundão*. 2017.

BRASIL. *Termo de Ajustamento de Conduta*. 2021.

BRASIL. *Termo de Ajustamento Preliminar – ArselorMittal*. 2019.

BRASIL. *Termo de Ajustamento Preliminar – Rompimento da Barragem de Fundão*. 2016.

BRASIL. *Termo de Compromisso para disponibilização de assessorias técnicas independentes*. 2019.

BRASIL. *Termo de Compromisso Preliminar – Rompimento da Barragem de Fundão*. 2017

BRASIL. *Termo de Disponibilização de Assessoria Técnica Independente ao município de Barra Longa – Rompimento da Barragem de Fundão*. 2017.

BRASIL. *Termo de Referência para disponibilização de Assessoria Técnica Independente – Rompimento das Barragens BIII e BIV-A*. 2019.

BRASIL. *Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – Rompimento da Barragem de Fundão*. 2016.

BULLARD, Robert D.; WRIGHT, Beverly H. *The quest for environmental equity: Mobilizing the African-American community for social change*. **Society & Natural Resources**, v. 3, n. 4, p. 301-311, 1990.

BULLARD, Robert. *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder, CO: Westview. 1994

CARNEIRO, Karine Gonçalves *et al.* *SL4 Impactos da Mineração na Dimensão Socioespacial*. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

CDDPH. *Comissão Especial Atingidos por Barragens. Relatório Final*. 2008.

CHAVIS, B. *apud.* In: BULLARD, R. (Ed.). *Confronting Environmental Racism: voices from the grassroots*. Cambridge: South End Press, 1993.

COHEN, J. *Deliberative Democracy*. In *Deliberation, Participation and democracy: Can people govern?* Ed. S. W. Rosenberg. New York: Palgrave Macmillan.

_____. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In. *The good Polity: Normative Analysis of the State*. Ed. A. Hamlin na P. Pennit. Oxford: Blackwell. 1989

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. *Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil*. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p. 44-75, 2010.

CROUZEL, Ivan. *Democratic innovations: reshaping public governance?* **The Journal of Field Actions**, 11.2014.

CURATO, Nicole *et al.* *Twelve key findings in deliberative democracy research*. **Daedalus**, v. 146, n. 3, p. 28-38, 2017.

DA SILVA, Eduardo Moreira; RIBEIRO, Antônio Carlos. *Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicados aos conselhos de política pública de Belo Horizonte*. **Opinião Pública**. vol. 22 nº 1.2016.

DAGNINO, Evelina. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

_____. State-society relations and the dilemmas of the new developmentalist State. **Institute of development studies**. V 47, nº 2 A, Dezembro, 2016.

DAMASCENO, Bárbara Caetano *et al.* *Produção popular do espaço como forma de resistência: um relato a partir do olhar da assessoria técnica*. **Indisciplinar**, v. 5, n. 1, p. 244-263, 2019.

DE ARAUJO ASPERTI, Maria Cecília; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevilini. *Acesso a Justiça e Desastres: As assessorias técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos*. **Direito Público**, v. 19, n. 102, 2022.

DE SOUZA ABREU, Ivy. *Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos*. **Opinião Jurídica**, v. 12, n. 24, p. 87-99, 2013.

DEAN, Rikki. *Democratic Innovation in social policy*. in Elstub, S., & Escobar, O. (Eds.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. 2019.

DEVAS, Nick; GRANT, Ursula. *Local government decision-making—citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda*. **Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice**, v. 23, n. 4, p. 307-316, 2003.

DEWEY, John. *The public and its problems: An essay in political inquiry*. Gateway Books. 1946.

DIAS, Heiza Maria. *Consulta Prévia, Livre e Informada e o direito como produto dialético do conflito: O caso das comunidades quilombolas Barro Vermelho e Contente, no seminário Piauiense frente a construção da rodovia Transnordestina*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito. UNB. 2018.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron. *Risk and culture*. In: *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. University of California press, 1983.

DRESCHT, Rodrigo; VIDAL, Guilherme de Jesus; DOWBOR, Monika. *Ministério Público e participação dos atingidos nos processos decisórios do crime-desastre da Samarco*. In. *Desastre e Desgovernança no Rio Doce*. Org. LAVALLE. Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia. 2022.

DRYZEK, John S. *The politics of the earth*. Oxford university press, 2013.

EKWULU, B. I. *Igbo concept of Ibe (the other) as a philosophical solution to the ethnic conflicts in African countries*. **Philosophical reflections on African issues**, p. 183-192, 2010.

ELSTER, John. *The market and the fórum*. In. BOHMAN, James; REHG, William (Ed.). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. MIT press, 1997.

ELSTUB, S., & ESCOBAR, O. (Eds.) *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing. 2019

ES HOJE. *Pescadores pedem ajuda para voltar a receber auxílio, impedidos de atuarem no Rio Doce*. Disponível em: <<https://eshoje.com.br/2022/07/pescadores-pedem-ajuda-para-voltarem-a-receber-auxilio-impedidos-de-atuarem-no-rio-doce/>> 15/07/2022 . Acessado em 28/12/2022.

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Conheça as 08 barragens com “risco severo de rompimento”*. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/12/interna_gerais,1030084/conheca-as-oito-barragens-mineiras-com-risco-severo-de-rompimento.shtml> 12/02/2019. Acessado em: 22/12/2022

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Diretoria executiva da Vale sabia do problema na Barragem em Brumadinho*. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/26/interna_gerais,1033748/diretoria-executiva-da-vale-sabia-do-risco-da-barragem-em-brumadinho.shtml> 26/02/2019. Acessado em: 20/12/2022.

FARIA, Cláudia Feres. *Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 63-81, 2012.

_____. *Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política. Alcance teórico e prático*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32 (2017).

_____. *Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)*. **Opinião Pública**, v. 12, p. 378-406, 2006.

FAYEMI, Ademola Kazeem. *Towards an African theory of democracy*. **Institute of African Studies Research Review**, v. 25, n. 1, p. 1-21, 2009.

FERREIRA, Carolina Morishita Motta. *Assessorias técnicas independentes e a implementação do direito à participação das pessoas atingidas*. **Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, vol.4 (6). 2020;

FERREIRA, Tales Viana. *O Paradoxo da participação: “violência lenta” e governança no sistema Minas-Rio em Conceição do Mato Dentro*. 2022.

FISCHER, Frank. *Citizens, experts and the environment*. Londres: Duke University Press. 2000.

_____. *Democracy and expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford University. Press. 2009

_____. *Participatory Inquiry*. In. BORGATTA, Edgar F.; MONTGOMERY, Rhonda JV. *Encyclopedia of Sociology* Vol. 3. Macmillan Reference USA, New York, 1999

FISHKIN, J. S., & LUSKIN, R. C. *Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion*. **Acta política**, v 40, 284-298, 2005.

GODINHO. Isac. *Famílias removidas de suas casas após risco de rompimento de barragem cobram indenização em Minas Gerais*. **Folha de São Paulo**, Ano 102 nº34.071, FolhaJus. 14/07/2022 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/removidos-de-casas-apos-risco-de-rompimento-de-barragem-cobram-indenizacao-em-mg.shtml>> 14/07/2022. Acessado em: 22/12/2022

FREIRE, Paulo. *A Pedagogia do Oprimido*. Paz e Terra - Rio de Janeiro. 1970.

FREIRE, Paulo; NOGUEIRA, Adriano. *Que fazer teoria e prática em educação popular*. 1989.

FUKS, Mario. *Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. **BIB-Revista brasileira de informação Bibliográfica em ciências sociais**, n. 49, p. 79-94, 2000.

FUNG, A. *Varieties of participation in Complex Governance*. **Public Administration Review**, 66–75. 2006.

GALATEAU, Estelle-Fleur. *The Atelier Climat, a French citizen consultation process set up to promote sustainable development: a local democratic innovation?* in. Facts Reports. Series of Innovative democracy at local level. Enhancing participation, activism and social change across the world. Civicus - 2014

GESTA. *Conflito e resistência à instalação e operação da mina e do mineroduto do projeto Minas Rio*. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=582>> Atualizado em: 20/01/2021. Acessado em 18/06/2022.

_____. *O desastre do Rio Doce: Rompimento da Barragem da Samarco/Vale/BHP em Mariana*. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=579>> Atualizado em: 31/10/2022. Acessado em 16/12/2022.

GILMAN, Hollie Russon. PEIXOTO, Tiago Carneiro. *Digital participation*. in. Elstub, S., & Escobar, O. (Eds.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance* E. Edward Elgar Publishing. 2019.

GOODIN, Robert E.; DRYZEK, John S. *Making use of mini-publics*. In: *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford University Press, 2008.

GRAEBER, David, and David WENGROW. *The dawn of everything: A new history of humanity*. Penguin UK, 2021.

GUAICUY. *Mapa da ATI: Conheça as comunidades assessoradas pelo Guaicuy*. Disponível em: <<https://guaicuy.org.br/paraopeba/mapa-comunidades/>> Acessado em: 20/12/2022.

_____. *Planos de Trabalho para assessoria técnica independente no Rio Paraopeba e Região de Três Marias*. 18/06/2020. Disponível em: <<https://guaicuy.org.br/planos-de-trabalho-ati/>> Acessado em: 20/12/2022.

GUIVANT, Julia S. *A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia*. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.9, n.16- Abril 2001.

HABERMAS, J. *Between facts and norms: Contributions to a Discourse theory of Law and democracy*. MIT Press, Cambridge -Massachussets. 1996.

_____. *Technology and science as ideology*. **Toward a rational society**, v. 81, n. 122, p. 107, 1970.

HENDRIKS, Carolyn. *Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy*. **Political studies**. v. 54. p. 486-508. 2006.

HORST, Claudio H. Miranda; ESTEVÃO, Thatiele Monic. *Aproximações ao trabalho de assistentes sociais nas assessorias técnicas independentes aos atingidos/as por barragens*. 2022.

IBRAHIM, Habibou *et. al*. *Local innovations and initiatives in the management of conflicts and health risks in agro-pastoral zones: the SAREL and PASEL projects in the Dakoro, department in Niger*. in. **FACTS Reports**. *Stories of Innovative democracy at local level. Enhancing participation, activism and social change across the world*. Civicus – 2014.

AO MENOS 3,5 milhões de pessoas vivem em cidades com barragens de risco no país. IG. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2019-01-31/barragens-alto-risco.html>> 31/01/2019. Acessado em:22/12/2022.

IROEGBU, P. *Metaphysics: The Kpim of Philosophy*. Owerri: International Universities Press. 1995.

JESUS, Victor de. *Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental*. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. e180519, 2020.

KANU, Ikechukwu Anthony. *Igwebuiké as a trend in African philosophy*. **Journal of African Traditional Religion and Philosophy**, v. 1, n. 1, 2019.

KANU, Ikechukwu Anthony. *Igwebuike as an Igbo-African ethic of reciprocity*. **IGWEBUIKE: African Journal of Arts and Humanities**, v. 5, n. 3, 2019.

_____. *Igwebuikecracy: The Igbo-African participatory Socio-political system of governance*. **Tolle Lege: An Augustinian Journal of Philosophy and Theology**, v. 1, n. 1, 2019.

KAPP, Silke. *Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica*. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, p. 221-236, 2018.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. Editora Companhia das Letras, 2010.

KRENAK, Ailton. *Tem que ser do nosso jeito: participação e protagonismo do movimento indígena na construção da política*. 2007

LANDÍN, Guadalupe Alexandra Vargas. *Política Pública, governança e capacidade estatal: Programa de proteção social do TTAC em Linhares - ES no contexto do desastre da Samarco em Fundão - MG*. Dissertação em Ciências Sociais- UFES, 2021.

LANDWEHR, Claudia; HOLZINGER, Katharina. Institutional determinants of deliberative interaction. *European Political Science Review*, v. 2, n. 3, p. 373-400, 2010.

LAVALLE, Adrian Gurza; LEIRNER, André; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; RODRIGUES, Fernando Peres. *A voz das comunidades: construção de problemas e propostas nos territórios ao longo do tempo*. In: *Desastre e desgovernança no Rio Doce: Atingidos, instituições e ação coletiva*. Org. LAVALLE, Adrian Gurza e CARLOS, Euzeneia. 2022.

LEE, Caroline W. *Do-it-yourself democracy: The rise of the public engagement industry*. Oxford University Press, 2014.

LEVY, Ron. *Democratic innovation in constitutional reform*. In.: ELSTUB, S; ESCOBAR, Oliver. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. 2019.

LOPES, Ana Maria D.Ávila; MAIA, Christianny Diógenes. *Assessoria Jurídica Popular: Experiência Cearense*. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 14, n. 2, p. 196-216, 2009.

LOSEKANN, Cristiana. *It was no accident: The role of emotions in the mobilization of people affected by the collapse of Samarco's tailing Dam in Brazil*. **Vibrant**. V. 14. n. 2. 2017.

_____. *A participação como um problema para as instituições de justiça – Uma análise a partir do acordo de governança e participação para o desastre no Rio Doce*. **JOTA**. 2018.

LUCHMANN, Lígia. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese (Doutorado). IFCH, Unicamp.2002.

MAB. Movimento dos Atingidos por Barragens. *Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens*. 2013.

MAFRA, Rennan Lanna Martins. *Mobilização social e comunicação: por uma perspectiva relacional*. **Revista Mediação**, 2010.

MANSBRIDGE, Jane et. al. *A systemic approach to deliberative democracy*. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (eds) *Deliberative Systems*. Cambridge University Press. 2012.

_____. *A minimalist definition of deliberation*. HELLER, P., & RAO, V. (Eds.). *Deliberation and development: Rethinking the role of voice and collective action in unequal societies*. World Bank Publications. 2015.

MATTOS, Saulo Murilo. *Ministério Público e domínio racial: poucas ilhas negras em um arquipélago não-negro*. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. vol. 10 n. 2. 2020.

MAURER, Andreas. *Less Bargaining-More Deliberation The Convention Method for Enhancing EU Democracy*. **Internationale Politik und Gesellschaft**, n. 1, p. 167-191, 2003.

MAYRING, P. *Qualitative Content Analysis: Theoretical Background and procedures*. In. BIKNER-AHSBAHS, Angelika; KNIPPING, Christine; PRESMEG, Norma (eds **Approaches to qualitative research in mathematics education**.). Sage. 2015

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Para mapear o confronto político*. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 11-48, 2009.

MEJÍA, Marco Raúl. *La Educación Popular: una construcción colectiva desde el sur y desde abajo*. **Arquivos analíticos de políticas educativas**. vol. 22. p. 1-31. 2014

MENDELBERG, Tali; OLESKE, John. *Race and public deliberation*. **Political Communication**, v. 17, n. 2, p. 169-191, 2000.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. *Reconhecimento e (qual?) deliberação*. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 206-227, 2011.

MIKATRA, Landitiana Soamarina. *Community participation and water supply in deprived areas of Madagascar*. In. *Sories of Innovative democracy at local level. Enhancing participation, activism and social change across the world*. **FACTS Reports**. Civicus - 2014

MIGNOLO, Walter. *Local histories/global designs: Coloniality, subaltern knowledges, and border thinking*. Princeton University Press, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. *Consenso e conflito na teoria democrática: para além do "agonismo"*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 92, p. 13-43, 2014.

OGANDO, Ana Carolina. *Além da racionalidade: em busca de um conceito mais amplo do processo deliberativo*. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 16, p. 89-114, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. *Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta*. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 118-131, 2014.

MOHAI, Paul; BRYANT, Bunyan I. *Environmental racism: Reviewing the evidence*. In: **Race and the incidence of environmental hazards**. Routledge, p. 163-176. 2019.

MOMM, Estefania; MOREIRA, Renata Eloah; LEITÃO, Karina. Assessoria técnica independente no contexto do rompimento da barragem de fundão. In: **VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. 2020.

MOORE, Alfre. *Deliberative Democracy and Science*. In. BACHTIGER, A.; DRYZEK, J.; MANSBRIDGE, J. WARREN, M (Ed.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. 2018.

MORETTI, Cheron Zanini, and ADAMS, Telmo. *Pesquisa Participativa e Educação Popular: epistemologias do sul*. **Educação e realidade** 36.02 (2011): 447-463.

MOTTA, Filipe Mendes; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. *Temporalidades em disputa: uma leitura deliberacionista de conflitos ambientais*. **Opinião Pública**, v. 28, p. 357-385, 2022.

MOURA, Reidy Rolim de. *Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina*. **Revista Katálysis**, v. 10, p. 206-214, 2007.

MPF. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública*. Autos do processo nº 60017-58.2015.4.01.3800 e 69758.61-2015.4.01.3400. 2016. Disponível em: <><http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acessado em: 26/06/2022.

MPF. *Protocolo de Consulta Prévia Livre e Informada*. <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta>> Acessado em: 25/12/2022.

MPMG. *Nota técnica*. Assessoria técnica independente e escolhida pelos atingidos. Empreendimento - rio / Anglo American. 2017.

NADER, Laura. *Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 26, p. 18-29, 1994.

OCDE. *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. 2020.

OIT. Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. 1989.

OLIVEIRA, Raquel. *A gente tem que falar aquilo que a gente tem que provar': a geopolítica do risco e a produção do sofrimento social na luta dos moradores do bairro Camargos, em Belo Horizonte -MG*. Tese (doutorado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2014.

OLIVEIRA, Valdir de Castro. *Comunicação, informação e participação popular nos conselhos de saúde*. **Saúde e sociedade**, v. 13, p. 56-69, 2004.

ONU, *Declaração Universal de Direitos dos Povos Indígenas*. 1993,

PACHECO, Tania; FAUSTINO, Cristiane. *A iniludível e desumana prevalência do racismo ambiental nos conflitos do mapa*. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 73-114, 2013.

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Ed.). *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PELOSO, Ranulfo. *Aprendendo e ensinando uma nova lição: Educação Popular e Metodologia Popular*. Disponível em: https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/quintana/educacao_popular_ranulfo_peloso.htm. Acessado em 12/09/2022

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Pressupostos epistemológicos e metodológicos da pesquisa participativa: da observação participante à pesquisa-ação. **Estudios sobre las culturas contemporáneas**, v. 23, n. 3, p. 161-190, 2017.

QUIJANO, Aníbal et al. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. **JSTOR**, 2000.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. *Racismo ambiental às comunidades quilombolas*. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 2, p. 129-141, 2016.

RASK et. al. *Democratic innovations in transnational government and global governance*. in. **Elstub, S., & Escobar, O.** (Eds.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance E*. Edward Elgar Publishing (2019).

RENN, Ortwin; WEBLER, Thomas; WIEDEMANN, Peter (Ed.). *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*. **Springer Science & Business Media**, 2013.

RIBAS, Luiz Otávio. *Assessoria jurídica popular universitária*. **Captura Crítica: direito, política, atualidade**, v. 1, n. 1, p. 246-254, 2008.

RIGOTTO, Raquel Maria; SANTOS, Valéria Pereira; COSTA, André Monteiro. *Territórios tradicionais de vida e as zonas de sacrifício do agronegócio no Cerrado*. **Saúde em Debate**, v. 46, p. 13-27, 2022.

ROCHA SILVA, Cristiane; CHRISTO GOBBI, Beatriz; ADALGISA SIMÃO, Ana. *O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método*. **Organizações Rurais & Agroindustrias**, vol. 7, n. 1 2005. pp. 70-81

ROUSILEY, Maia. *A deliberação nos media: apontamentos conceituais*. **Comunicação & Sociedade**, v. 30, n. 50, p. 81-101, 2008.

SALDAÑA, Johnny. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. **Sage Publications**. 2013

SANTOS, Ana Flávia Moreira, FERREIRA, Luciana da Silva Sale, PAPATELLA, Vinícius. *Impactos supostos violências reais: a construção da legalidade na implantação do projeto Minas-Rio*. Em: ZHOURI, Andrea (Org.) *Mineração, violências e Resistências: Um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. ABA. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Edições Afrontamento, 2002.

_____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos CEBRAP**, p. 71-94, 2007.

SANTOS, Carlos. *Território e territorialidade*. **Revista zona de impacto**, v. 13, p. 1-8, 1982.

SANTOS, Milton. *O dinheiro e o território*. Em: SANTOS, Milton. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SANYAL, PAROMITA. *The role of emotion in deliberative development*. In. HELLER, Patrick; RAO, Vijayendra (Ed.). *Deliberation and development: Rethinking the role of voice and collective action in unequal societies*. World Bank Publications, 2015.

SENNA, Gabriel de Melo. *Uma cartografia do Plano Popular de Reassentamento Coletivo de Gesteira/MG: imersão em uma construção coletiva-comunidade atingida, assessoria técnica e universidade*. Monografia, (Graduação de Arquitetura e Urbanismo) da Universidade Federal de Ouro Preto. 2019.

SILVA, Denisson *et al.* *Teoria democrática contemporânea modelo democrático competitivo e modelo democrático popular*. **Revista Em Tese**, v. 10, n. 1, p. 1-27, 2013.

SILVA, Fabrício Pereira da. *Comunalismo nas refundações andinas do século XXI: o Sumak Kawsay/Suma qamaña*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 34, n. 101. 2019.

SMITH, Graham. *Democratic Innovations: Designing institutions for Citizen participation*. Cambridge University Press. 2009.

_____. *Deliberative democracy and the environment*. Routledge, 2003.

SOUZA, Tatiana Ribeiro de; CARNEIRO, Karine Gonçalves. O direito das “pessoas atingidas” à assessoria técnica independente: o caso de Barra Longa (MG). **Revista sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais**, v. 8, n. 2, p. 187-209, 2019.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?*. UFMG, 2010.

SSEBUNYA, Andrew Kawooya. *Why local realities matter for Citizens’ Voice and Accountability. Lessons from Mwananchi Uganda pilot projects in. Stories of Innovative democracy at local level. Enhancing participation, activism and social change across the world. FACTS Reports*. Civicus - 2014

STEWART, John. *Innovation in Democratic Practice in Local Government*. **Policy & Politics**, 24(1), 29–41.1996.

SVAMPA, Maristella. *Extraterritorialismo, desenvolvimento e movimentos sociais: Um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas? Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extraterritorialismo e alternativas ao desenvolvimento*. 1st. ed. [S.l.]: Elefante Editora, p. 140–174. 2016.

THURSTON, Wilfreda E. et al. *Public participation in regional health policy: a theoretical framework*. **Health Policy**, v. 73, n. 3, p. 237-252, 2005.

TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. Boston: Wesley Publishing Co., 1978.

TRAZZI, Paulo Henrique Camargos; PORTELLA, Rafael Mello. *Responsabilidade Social e participação em contextos de desastres. O direito de assessoria técnica sob a ótica dos direitos humanos procedimentais*. Anais: V Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. 2020.

VALE. *Manifestação judicial das empresas no eixo prioritário nº10. 30 de setembro de 2021*.

VALE. *Manifestação Judicial sobre o plano de Trabalho da Aedas*. 2019.

VALE. *Manifestação Judicial*. Autos do processo n. 026408-67.2019.8.13.0024. 2019.

VALOIS, Vinicius Lyra Reis. *Participação popular e resistências no espaço urbano: uma prática de assessoria técnica na Ocupação Quilombo Paraíso*. **Indisciplinar**, v. 5, n. 1, p. 222-243, 2019.

VALOR ECONÔMICO. *Entrega de casas a atingidos pelo rompimento da barragem da Samarco fica para 2023*. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/11/10/entrega-de-casas-a-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-fica-para-2023.ghtml>> 28/11/2022. Acessado em 28/12/2022

VASCONCELOS, André Aghasi; GRADVOHL, Marina Brasil. *Valores e educação popular na assessoria jurídica universitária popular*. **Extensão em Ação**, v. 1, n. 13, p. 44-53, 2017.

VEJA. *A história está ainda pior*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/a-historia-esta-ainda-pior/>> 15/02/2019. Acessado em: 20/12/2022.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. *Desigualdade ambiental e “zonas de sacrifício”*. **Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro**, v. 21, 2006.

VIEGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GAZRON, Luiz Fernando Nova. *Negociação e Acordo Ambiental: O termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais*. 2014.

Warren, M. *Participatory Deliberative Democracy in Complex Mass Societies*. **Journal of Deliberative Democracy** 16(2), p.81–88. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.16997/jdd.395>>

WCD. World Commission on Dams. *Dams and development: a new framework for decision making*. November, 2000. Disponível em: <https://archive.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf> Acessado em: 26/06/2022.

WERNECK, Nisia Maria Duarte *et al*. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Autêntica Editora, 2004.

WRIGHT, Scott. *Assessing (e-) democratic innovations: “Democratic goods” and downing street e-petitions*. **Journal of Information Technology & Politics**, v. 9, n. 4, p. 453-470, 2012.

YANOW, Dvora. *Interpretation in policy analysis: On methods and practice*. **Critical Policy Studies**. vol.1 n. 01. 2007.

YOUNG, I. *Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa*. In: SOUZA, J. (org.) **Democracia Hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Editora UNB – Brasília. 2001.

ZHOURI, A., BOLADOS, P., CASTRO, E. Introdução. Andrea Zhouri, Paula Bolados e Edna Castro. (Org.). *Mineração na América do Sul: Neoextrativismo e lutas territoriais*. 1ed.Sao Paulo: Annablume, v. 1 2016.

ZHOURI, Andréa. ROTHMAN, Franklin Daniel. *Assessoria aos atingidos por barragens em Minas Gerais: Desafios, limites e potenciais*. In. ROTHMAN, F. (org). *Vidas Alagadas: Conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Ed. UFV: Viçosa. 2008.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Ed.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Editora Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2010.

ZUCARELLI, Marcos Cristiano et al. *A matemática da gestão e a alma lameada: os conflitos da governança no licenciamento do projeto de mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco*. Tese (Doutorado), UFMG. 2018.

APÊNDICE

Apêndice 1: Categorias e códigos utilizados no segundo ciclo de codificação