

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS E VALORAÇÃO DOS
DANOS SOCIOECONÔMICOS CAUSADOS PARA
AS COMUNIDADES ATINGIDAS PELO ROMPIMENTO
DA BARRAGEM DE FUNDÃO**

**Reparação Individual nos
Territórios de Rio Doce, Santa Cruz
do Escalvado e Chopotó: Uma Análise
do Desenho, Procedimentos e da
Cobertura do Cadastro, do Programa
de Indenização Mediada e do Auxílio
Financeiro Emergencial
da Fundação Renova**



NOVEMBRO DE 2020

Dados internacionais de Catalogação na Publicação
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: Uma Análise do Desenho, Procedimentos e da Cobertura do Cadastro, do Programa de Indenização Mediada e do Auxílio Financeiro Emergencial da Fundação Renova / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020.

284 p.

Em colaboração com: Amanda Cappellazzo Arabage, Ana Carolina Marinato Resende, Ana Tereza de Carvalho Viana, André Portela Fernandes de Souza, Flavia Scabin, Giovana Gonçalves Pereira, Giovani Teixeira Massaro, Karina Denari Gomes de Mattos, Laura Alves de Oliveira, Leandro Mahalem de Lima, Maria Cecília de Araújo Asperti, Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira, Patrícia Franco Ravaioli, Rocío Alonso Lorenzo, Victor Simões Dornelas.

Acima do título: Projeto Rio Doce – Avaliação dos Impactos e Valoração dos Danos Socioeconômicos Causados para as Comunidades Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão.

Inclui bibliografia.

1. Projeto Rio Doce. 2. Fundão, Barragem de (MG). 3. Barragens e açudes - Aspectos ambientais. 4. Desastres ambientais – Doce, Rio, Bacia (MG e ES) – Aspectos econômicos. 5. Desastres ambientais – Doce, Rio, Bacia (MG e ES) – Aspectos sociais. 6. Indenização por responsabilidade. I. Título.

CDD – 627.8

EQUIPE TÉCNICA

Amanda Cappellazzo Arabage

Ana Carolina Marinato Resende

Ana Tereza de Carvalho Viana

André Portela Fernandes de Souza

Bernardo Ostrovski

Bruno Guimarães de Melo

Flavia Silva Scabin

Giovana Gonçalves Pereira

Giovani Teixeira Massaro

Karina Denari Gomes de Mattos

Laura Alves de Oliveira

Leandro Mahalem de Lima

Maria Cecília de Araújo Asperti

Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira

Patrícia Franco Ravaioli

Rocío Alonso Lorenzo

Victor Simões Dornelas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Mapa do alcance da judicialização de pleitos indenizatórios via Comissões no território	30
Figura 2 — Parâmetros para avaliação dos Programas Cadastro, PIM e AFE (PG01, PG02, e PG021)	37
Figura 3 — Parâmetros normativos de Cadastramento no Brasil	41
Figura 4 — Referências normativas ao Auxílio Financeiro Emergencial.....	46
Figura 5 — Referências normativas indenizatórias em casos de desastres	51
Figura 6 — Nuvem de palavras (Pareceres de impacto — Contexto)	80
Figura 7 — “Etapa 11: Atualização das informações do cadastro”	95
Figura 8 — Evolução do número total de Manifestantes e Titulares a partir da entrada no Cadastro segundo dados e indicadores disponibilizados pela Fundação Renova	114
Figura 9 — Pessoas e Danos deixados “para trás” pelo PG01	114
Figura 10 — Nuvens de palavras “trigram” e “lemmatizada” das Manifestações (PIM — PG02)	147

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Autorreconhecimento da tradicionalidade no território.....	52
Gráfico 2 — Autodeclaração de “Cor ou Raça”	97
Gráfico 3 — Percentual de entrevistados pela ATI Rosa Fortini que foram cadastrados pela Fundação Renova.....	122
Gráfico 4 — Percentual de entrevistados pela ATI Rosa Fortini que foram cadastrados pela Fundação Renova ou que solicitaram serem cadastrados via Manifestação.....	123
Gráfico 5 — Percentual de famílias entrevistadas pela ATI Rosa Fortini que foram cadastradas pela Fundação Renova.....	125
Gráfico 6 — Percentual de famílias entrevistadas pela ATI Rosa Fortini que foram cadastradas pela Fundação Renova ou que solicitaram serem cadastradas via Manifestação	125
Gráfico 7 — Percentual de pessoas cadastradas pela Fundação Renova que foram entrevistadas pela ATI Rosa Fortini (apenas municípios de atuação da ATI).....	128
Gráfico 8 — PG021 — Titulares x Dependentes/Status de Tratamento	134
Gráfico 9 — Evolução de titulares de Auxílio Financeiro (2018-2020).....	135
Gráfico 10 — Evolução de pagamentos realizados pelo PIM (2018-2020).....	142
Gráfico 11 — Principais temas no PIM (PG02)	146
Gráfico 12 — Principais temas no AFE (PG021).....	146
Gráfico 13 — Total de Manifestações ref. “Informações sobre os programas” (PIM — PG02)	148
Gráfico 14 — Status das manifestações ref. PG021 recorte dependentes.....	157
Gráfico 15 — Distribuição de Criticidade — AFE dependentes (AFE — PG021)	159
Gráfico 16 — Distribuição de tempo de resposta — AFE dependentes (AFE — PG021)	160
Gráfico 17 — Comparativo Tempo de resposta por Criticidade — AFE dependentes (AFE — PG021).....	160
Gráfico 18 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão com comprovação, Amostra A	202
Gráfico 19 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão sem comprovação, Amostra A	204
Gráfico 20 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão com comprovação, Amostra B	205
Gráfico 21 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão sem comprovação, Amostra B	207

Gráfico 22 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão com comprovação, Amostra A.....	224
Gráfico 23 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão com comprovação, Amostra B.....	225
Gráfico 24 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão sem comprovação, Amostra A.....	226
Gráfico 25 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão sem comprovação, Amostra B.....	226
Gráfico 26 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra A e versão com comprovação	229
Gráfico 27 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra A e versão sem comprovação	229
Gráfico 28 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra B e versão com comprovação	230
Gráfico 29 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra B e versão sem comprovação	230
Gráfico 30 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao PIM de fato atendidas pelo programa, Amostra A.....	239
Gráfico 31 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao PIM de fato atendidas pelo programa, Amostra B.....	240

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Análise qualitativa (Tradicionalidade)	79
Tabela 2 — Análise qualitativa (Subsistência)	84
Tabela 3 — Análise qualitativa (Dependência)	85
Tabela 4 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini por tipo de pareamento nas bases do Cadastro e de Manifestações da Fundação Renova	121
Tabela 5 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini pareadas com as bases do Cadastro e Manifestações por município	124
Tabela 6 — Pessoas cadastradas pela Fundação Renova por tipo de pareamento com a base de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini	127
Tabela 7 — Pessoas cadastradas pela Fundação Renova por município e situação de entrevistado pela ATI Rosa Fortini	129
Tabela 8 — Acordos e Pagamentos do PIM por setor (Fundação Renova)	142
Tabela 9 — Dados mensais desde o início dos encaminhamentos aos DH, em novembro de 2019 (Fundação Renova, ago. 2020)	162
Tabela 10 — Comparativo dos Programas Governo Federal e da Fundação Renova	165
Tabela 11 — Total de manifestações nos Canais de relacionamento da Fundação Renova entre os dias 29-6 a 7-7-20 — Assunto PG021	174
Tabela 12 — Número de famílias potenciais elegíveis por critério, versões com e sem comprovação, Amostra A	200
Tabela 13 — Número de famílias potenciais elegíveis por critério, versões com e sem comprovação, Amostra B	200
Tabela 14 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível com comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra A	202
Tabela 15 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível sem comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra A	203
Tabela 16 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível com comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra B	205
Tabela 17 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível sem comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra B	206

Tabela 18 — Comparação entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE, Amostra A e versão com comprovação	212
Tabela 19 — Comparação entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo	214
Tabela 20 — Comparação entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE, Amostra B e versão com comprovação	216
Tabela 21 — Comparação entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE, Amostra B e versão sem comprovação	217
Tabela 22 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por grupo de critérios de elegibilidade, versão com comprovação e por amostras de interesse	222
Tabela 23 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por grupo de critérios de elegibilidade, versão sem comprovação e por amostras de interesse	223
Tabela 24 — Número de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE em estratos de probabilidade prevista, Amostra A e versão com comprovação	232
Tabela 25 — Número de famílias potenciais elegíveis ao PIM por critério, Amostra A	235
Tabela 26 — Número de famílias potenciais elegíveis ao PIM por critério, Amostra B	236
Tabela 27 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível e atendidas pelo PIM (ao menos um pagamento do programa realizado para um de seus membros), Amostra A.....	238
Tabela 28 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível e atendidas pelo PIM (ao menos um pagamento do programa realizado para um de seus membros), Amostra B.....	238
Tabela 29 — Comparação entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo PIM, Amostra A.....	242
Tabela 30 — Comparação entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo PIM, Amostra B.....	243

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	10
1 INTRODUÇÃO	23
2 PREMISSAS PARA ANÁLISE DA REPARAÇÃO INDIVIDUAL: CADASTRO, AFE E PIM.....	28
2.1 Cadastro enquanto diagnóstico socioeconômico no contexto de desastres	37
2.2 AFE enquanto mecanismo de resposta no contexto de desastres	41
2.3 PIM enquanto mecanismo indenizatório	46
3 RECONHECIMENTO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS E IMPACTO NOS PROGRAMAS	52
4 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DO DESENHO DO CADASTRO	67
4.1 Metodologia de análise.....	74
4.2 Análise dos pareceres de impacto.....	77
4.3 Limitações do Cadastro no Reconhecimento da Condição de Atingido	86
5 ANÁLISE DE COBERTURA DO CADASTRO DA FUNDAÇÃO RENOVA NO TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO DA ATI ROSA FORTINI	118
6 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DO DESENHO DO AFE E PIM	130
6.1 Balanço do AFE (2015-2020)	132
6.2 Balanço do PIM (2015-2020).....	138
6.3 Metodologia de Análise	144
6.4 Solicitantes e Solicitações relacionados com PIM e AFE	145
6.5 PG021: Resposta a Desastres e Vulnerabilidade	162
6.6 PG02: Elegibilidade e Pagamento das Indenizações	181
7 ANÁLISE DE COBERTURA DOS PROGRAMAS AFE E PIM DA FUNDAÇÃO RENOVA NO TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO DA ATI ROSA FORTINI.....	193
7.1 Auxílio Financeiro Emergencial — AFE	196
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	244
REFERÊNCIAS	249
APÊNDICE A.....	261
APÊNDICE B.....	263
APÊNDICE C.....	269
APÊNDICE D.....	277

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente estudo busca sistematizar dados e informações técnicas a respeito do desenho e da execução dos programas do eixo socioeconômico “Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados” (PG01), “Programa de Indenização Mediada (PG02 — PIM), “Programa de Auxílio Financeiro Emergencial” (PG021 — AFE), nos municípios de Rio Doce (MG), Santa Cruz do Escalvado (MG) e Ponte Nova (MG, comunidade de Chopotó), na área de abrangência do escopo de atuação da Assessoria Técnica Independente “Centro Alternativo de Formação Popular Rosa Fortini” (“ATI Rosa Fortini”), com o objetivo de subsidiar o processo de levantamento de perdas e danos sofridos nos territórios, bem como a construção de alternativas para a sua remediação.

Este sumário executivo apresenta uma síntese das principais considerações, identificando-se os temas centrais e sua respectiva localização nos capítulos e subitens do relatório.

Premissas para análise da reparação individual: Cadastro, AFE e PIM (Capítulo 2): O processo de reparação foi moldado pelas dinâmicas estabelecidas no sistema de governança por meio dos acordos firmados entre empresas e instituições de justiça e dos desdobramentos judiciais perante a 12ª Vara Federal, que trata do tema da reparação individual no âmbito do Eixo Prioritário nº 7.

Entretanto, as movimentações processuais relacionadas ao tema mostram que o escopo e abrangência dos programas criados no ano de 2016 ainda não se encontram pacificados, em especial porque há interesses conflitantes das empresas e dos atingidos quanto aos fundamentos e premissas dos programas. Passados quase cinco anos do desastre, perquire-se de forma mais contundente quais os critérios de encerramento de tais programas, ao passo que os atingidos e as instituições do sistema de justiça buscam avaliar a efetividade e a eficiência da reparação ao longo desse tempo.

Nesse sentido, é preciso compreender o significado do princípio da reparação integral em um cenário pós-desastre, o qual requer o reconhecimento da necessidade de implementação das medidas necessárias para concretizar essa “reconstrução melhor”, reduzindo os riscos e inseguranças existentes e desenvolvendo a resiliência da comunidade atingida.

A interpretação sistemática dos acordos leva também à compreensão da necessidade de ampliação da participação social (via Assessorias Técnicas, Comissões etc.) e da diversificação dos estudos técnico-científicos (via experts etc.), que devem influenciar

diretamente na tomada de decisão sobre a escolha dos mecanismos de reparação integral, sendo certo que isso oferece novas possibilidades no âmbito reparatório — tanto do ponto de vista compensatório quanto de outras formas de reparação.

Reconhecimento de comunidades tradicionais e impacto nos programas (Capítulo 3): Em pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini e que abrangeu os territórios em questão, 51,2% dos respondentes qualificou sua família como parte da categoria Comunidade Tradicional. Dentre o grupo, 86,9% das famílias autodeclaram pertencer à categoria de pescadores artesanal/tradicional e 32,6% na identidade de garimpeiros/faiscadores. Os demais grupos de artesãos, congadeiros, ribeirinhos, rural tradicional ou “outra” somam os demais 7% da amostra.

O procedimento de cadastramento dessas famílias e indivíduos, além do reconhecimento dos impactos do desastre nas suas atividades produtivas e econômicas, deve ser adaptado a essas realidades e às possibilidades de prova neste contexto de ampla informalidade e composição social diferenciada, razão pela qual o próprio Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC) prevê programas específicos para esses atingidos e que justifica a elaboração das listas de autorreconhecimento coletivo no território. Essa também é a melhor interpretação das diretrizes nacionais e internacionais referente ao reconhecimento e ao tratamento de comunidades tradicionais. Entretanto, a disputa em torno do reconhecimento da tradicionalidade das comunidades do território dificultou a adoção de procedimentos adequados a essas realidades.

No processo de reparação, o tratamento individualizado de membros da coletividade pode ser uma nova fonte de lesões sociais, especialmente no caso de comunidades tradicionais, quando adotadas práticas que deixam de tratar aquela comunidade em seu todo, direcionando negociações isoladas entre seus indivíduos e o causador do dano socioambiental. Assim, é necessário que os processos individuais de reparação sejam coordenados com os processos coletivos de reconstrução das comunidades, de modo que a judicialização não se torne nova fonte de danos e rupturas comunitárias, acentuando uma tendência de fragmentação social pós-desastre.

Em seu pleito, bem como em diversos ofícios encaminhados à CTOS-CIF (Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial do Comitê Interfederativo), as Comissões seguem pontuando o desatrelamento entre programas gerais da Fundação Renova, notadamente o AFE, e a conclusão do mapeamento de povos e comunidades tradicionais. Para as Comissões, ainda que o AFE não se confunda com as políticas específicas à recuperação de populações tradicionais contidas no TTAC, não se justifica

a recusa da Fundação Renova em debater com os atingidos as metodologias de elegibilidade por eles formuladas, tampouco a não promoção do acesso dessas comunidades ao AFE, medida de resposta voltada à garantia de subsistência.

CADASTRO

Premissas (Capítulo 2.1): O Cadastro não é o único mecanismo de diagnóstico estabelecido pelo TTAC, mas sua perspectiva socioeconômica constitui medida essencial para o mapeamento da natureza e extensão dos danos socioeconômicos causados pelo desastre e parametrização dos programas socioeconômicos.

A esse respeito, o pleito das comissões de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó demonstra que o diagnóstico socioeconômico decorrente do processo de cadastramento de danos e atingidos, mesmo após cinco anos de cadastro, ainda é deficitário e não acolhe a completude das pessoas atingidas no território. Isso porque o procedimento de cadastro não foi desenhado para contemplar populações tradicionais ou indígenas, que compõem parte expressiva das comunidades e grupos presentes em Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, e não contempla mecanismos para autoidentificação de raça/cor presente em outros diagnósticos de referência. Sendo assim, entender as limitações do cadastro é tarefa central para uma nova proposta que delimite de forma mais completa novos parâmetros para a reparação integral.

Análise dos procedimentos e do desenho do cadastro quanto à tradicionalidade (Capítulo 4): Em 54,7% dos pareceres emitidos no território, sejam eles positivos ou negativos, o técnico responsável pela emissão do parecer indica que “a conclusão quanto à existência de impacto direto na atividade de pesca e extrativismo mineral poderá ser revista a partir dos resultados de estudos socioambientais e socioeconômicos e da disponibilização de novas informações e documentos comprobatórios”.

Entretanto, em razão da não conclusão do programa específico para reconhecimento das comunidades tradicionais nos municípios, iniciado em 2017 e revertido em 2019 e 2020 pela mudança de posicionamento da Fundação Renova, tais cadastros foram realizados, porém de forma não definitiva, já que o PG01 não foi desenhado para o reconhecimento das especificidades e singularidades dessas populações.

Análise dos procedimentos e do desenho do cadastro quanto à subsistência (Capítulo 4): Aproximadamente metade dos pareceres positivos e negativos (47,9%) indicam elementos que foram utilizados pelos técnicos para a configuração da subsistência: a) indicação da “alínea f” da Cláusula 01, inciso II do TTAC142 na conclusão do parecer; b) a indicação da Lei Nacional da Pesca no seu artigo sobre pesca de subsistência (Lei

nº 11.959/09, art. 3º, §1º143; c) a presunção de reconhecimento da subsistência mesmo que com a venda do pescado; e d) a presunção de aumento/redução de despesa como indício para aferição do impacto na atividade de subsistência.

Segundo os pareceres apontam, estima-se como produção na modalidade subsistência uma quantia média entre 10 a 100 kg/mês. Essa métrica diz respeito à “pesca de rio desembarcada” no protocolo da Synergia, porém a sua aplicação à modalidade de subsistência não apresentou fundamentação normativa ou técnica. O diagnóstico de pesca de subsistência também é baseado em outras presunções apontadas pelos técnicos, tais como pelo: critério de quantidade de pescado mensal, critério de finalidade (consumo/escambo/venda) e indícios a partir de outros elementos da renda (aumento/diminuição de despesas), tudo isso sempre coincidindo no reforço argumentativo da execução de uma atividade de subsistência, o que conduz a uma indenização ao atingido cadastrado inferior àquela prevista para pesca comercial.

Análise dos procedimentos e do desenho do cadastro quanto à dependência (Capítulo 4): Procedimentos de cadastro são sempre realizados com o titular do núcleo familiar, ocasião em que são relatados os danos sofridos por todos os membros do núcleo familiar, categorizados enquanto dependentes. Esse modelo de coleta de informações gerou consequências também nos pareceres finais do cadastro, pois identificou-se que os pareceres muito pouco dizem sobre os danos e impactos sofridos pelos demais membros dos núcleos familiares, o que gera impacto no reconhecimento do trabalho da mulher na economia familiar. Por isso, com exceção de algumas informações sobre a situação de saúde de familiares e eventos específicos, no campo “análise”, a forma padrão de indicação dos danos experimentados pela família é “afetação na qualidade de vida”.

Limitações do Cadastro no Reconhecimento da Condição de Atingido (Capítulo 4.3):

Ausência de dinamicidade e revisão de dependentes (Capítulo 4.3.1): Foi diagnosticada a insuficiência dos mecanismos que viabilizam o registro das mudanças decorrentes de interações sociais e ambientais do decurso do tempo, como o desmembramento familiar, adição ou remoção de dependentes ou verificação de titularidade, mesmo com a previsão expressa do direito dos titulares dos dados à revisão, na Lei Geral de Proteção de Dados. Foram identificados os seguintes pontos: I. a falta de tratamento ou de celeridade em relação aos pedidos de correção de informações incorretas inseridas no momento de abertura do cadastro; II. a falta de tratamento ou de celeridade em relação aos pedidos de atualização de informações em razão de mudanças ocorridas na vida das pessoas atingidas, muitas das quais relacionadas com mudanças no núcleo

familiar; III. que muitas vezes as pessoas atingidas precisam entrar em contato repetidamente para solicitar as atualizações, sem obter respostas da Fundação, ou quando há resposta é informado o prazo terminativo de 10 dias após a finalização do Cadastro; e IV. que não é concedido qualquer prazo para a avaliação dos pedidos e adequação das informações.

Esse fato tem gerado situações complexas do ponto de vista do aumento da conflituosidade e do acirramento de brigas familiares nos territórios, e mais intensamente em contextos de tradicionalidade que, como visto, possuem núcleos familiares e de convívio que muitas vezes perpassam a composição apenas de membros da mesma família.

Racismo Ambiental, Injustiça Ambiental e Discriminação (Capítulo 4.3.2): Em pesquisa realizada no ano de 2019, a ATI Rosa Fortini coletou informação sobre cor ou raça dos atingidos. Segundo o relatório final da pesquisa realizada com 1.592 famílias nos territórios de Ponte Nova, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, 68% dos atingidos desses territórios se autodeclaram pretos ou pardos. Essas informações complementam a pesquisa realizada pelo Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), pelo geógrafo Luiz Jardim Wanderley, a respeito de indícios de racismo ambiental nas localidades mais duramente atingidas pelos efeitos do desastre. Assim, é necessário tecer considerações acerca do reconhecimento da injustiça ambiental e do racismo ambiental no diagnóstico de riscos, impactos e danos; isso porque o desastre tende a causar danos mais severos no caso de grupos que já experienciam injustiça, exclusão e desigualdades históricas. A omissão nesses casos, diante da não consideração da raça/cor no momento de formulação e execução do questionário do Cadastro da Fundação Renova, se coloca como um mecanismo de apagamento de uma dimensão essencial e que deve ser considerada em face ao processo de reparação integral, e pode aprofundar a desigualdade e a injustiça existentes, podendo ser considerada como injustiça ambiental.

No processo de reparação, o tratamento não igualitário que se dispense sem uma justificativa que se baseie em direitos humanos pode ser configurado como discriminação. É o caso, por exemplo, da remoção do rejeito presente nos bairros centrais do município para deposição em áreas periféricas, como Volta da Capela, onde a população residente é majoritariamente negra e menos favorecida economicamente¹, sem a realização de medidas que mitigassem a dispersão de poeira e prevenissem a

¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. **Perdas ecossistêmicas [cartilha]**: Barra Longa atingida pela ruptura da Barragem de Fundão da Samarco/Vale/BHP Billiton. Ouro Preto: Gráfica da UFOP, 2019. v. 1, p. 26.

população do contato com o material, em procedimento que acabou por penalizar de maneira desproporcional determinadas populações, especificamente negras e empobrecidas. O mesmo aconteceu em relação às intervenções destinadas à recuperação da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves, por atingirem de forma mais gravosa as comunidades mais vulnerabilizadas, como Santana do Deserto, que após ter passado pelos impactos do rompimento de 2015 se veem sem informações sobre o cenário de riscos colocado pela deposição de rejeitos na Fazenda Floresta, cujo licenciamento ambiental ainda não foi aprovado, mesmo tendo essas obras iniciado em 2017.

Encerramento do cadastro e pessoas deixadas “para trás” (Capítulo 4.3.3): Algumas limitações do Cadastro indicam que pessoas e danos ficaram de fora do procedimento, dado o desenho da metodologia criada e critérios como a localidade de residência, posição no núcleo familiar, a desconsideração de situações de vulnerabilidades, bem como a exclusão de naturezas de danos específicas e modos de produção econômica (cadeia, pluriatividade, informalidade).

Além disso, mostra-se problemática a intersecção entre o perfil socioeconômico e sociodemográfico das comunidades atingidas, diante do cenário de baixa inclusão digital, que resultou em limitações na capacidade de acesso da Fundação Renova especificamente a grupos sociais que não dispõem de amplo acesso digital e acesso à informação, tal como os mecanismos de busca ativa atualmente em curso pela Fundação Renova (ex. atendimento telefônico, internet) exigem.

Finalmente, há um significativo percentual de indivíduos que estão cadastrados, mas nunca tiveram a resposta do programa. Segundo dados divulgados pela própria Fundação Renova sobre a bacia nos seus relatórios mensais encaminhados ao Comitê Interfederativo (CIF), apenas 73% dos cadastrados tiveram uma resposta do programa até o mês de agosto de 2020. Ou seja, aproximadamente um terço dos cadastrados não recebeu a carta com a conclusão a respeito da existência ou não de impacto direto a partir das informações por eles declaradas. Os não localizados pela Fundação Renova somam 2,5% dos solicitantes ao Cadastro.

Análise de Cobertura do Cadastro da Fundação Renova no Território de Atuação da Ati Rosa Fortini (Capítulo 5): Com o intuito de prover informações sobre os atingidos nas regiões de atuação da ATI Rosa Fortini, foram realizadas duas análises de cobertura: (I) do Cadastro Socioeconômico e das Manifestações da Fundação Renova e (II) do Questionário da Rosa Fortini. Para realizar tais análises foram utilizados os dados de Cadastro e de Manifestações da Fundação Renova — especificamente aquelas relacionadas a pedidos de cadastramento no PG01 —, e do Questionário da ATI Rosa Fortini.

Ao realizar a primeira análise, que diz respeito à cobertura conjunta do Cadastro e das Manifestações da Fundação Renova quando consideramos a população entrevistada pela ATI Rosa Fortini como universo, localizamos 3.058 pessoas da base da ATI Rosa Fortini que estão no Cadastro e 452 pessoas na base de Manifestações específicas para a solicitação de cadastramento. Pode-se dizer, portanto, que das 4.560 pessoas presentes na base de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini, a maioria foi encontrada nas bases de dados de Cadastro ou Manifestação da Fundação Renova (cobertura de 76,97%).

Ao fazermos uma análise de cobertura semelhante, mas considerando as famílias incluídas no levantamento feito pela AT, verificamos que a taxa de cobertura chega a 91,7% — em outras palavras, pode-se dizer que a maioria das famílias incluídas no Questionário da ATI Rosa Fortini tem pelo menos um de seus membros cadastrado pela Fundação Renova ou tendo registrado uma manifestação para solicitação de Cadastro junto a ela.

A segunda análise explora a cobertura da pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini ao considerar a população cadastrada pela Fundação Renova em seu respectivo território de atuação como universo. Das 4.226 pessoas cadastradas nestes municípios, 2.928 foram encontradas nos dados do Questionário da Rosa Fortini, de maneira que se pode dizer que 69,29% foram entrevistadas pela AT.

AFE

Premissas (Capítulo 2.2): O AFE consiste em uma responsabilidade das empresas assumida consensualmente (Cláusulas 8 e 137 do TTAC), com respaldo no princípio do poluidor pagador (art. 225, CF/88), garantida a partir da noção ampla de responsabilidade civil socioambiental pelo desastre, assim como, no próprio direito civil (art. 950 e 951, CC), e correspondente à etapa de resposta mediante transferência de renda no contexto pós-desastre. Essa etapa de resposta tem o objetivo de alcançar a estabilidade após um desastre, buscando garantir que as pessoas atingidas se

encontrem em segurança e tenham as suas necessidades básicas atendidas. Enquanto etapa de resposta, o AFE tem ainda o condão de aumentar a capacidade de resiliência de uma comunidade pós-desastre e, com isso, colaborar para a consecução de uma “Reconstrução Melhor” (*Build Back Better*).

As falhas na elaboração e condução de medidas de reparação dos danos socioeconômicos culminaram em uma situação na qual, após quase cinco anos do desastre, o território ainda dependa desse mecanismo de resposta. Mostra-se que não foi concluído o requisito para seu encerramento — qual seja “o restabelecimento das condições para o exercício da atividade econômica originais — ou na inviabilidade, condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior” (Cláusula 140, TTAC). A insatisfação dos territórios com essa situação fica evidente nas petições das comissões de atingidos que optaram por judicializar suas demandas relativas ao AFE, muito embora a 12ª Vara não tenha tratado do assunto no âmbito do Eixo Prioritário nº 7.

Balanco (Capítulo 6.1): No caso de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, o histórico de implementação do AFE é marcado pela disputa em torno do reconhecimento a comunidades tradicionais no território (faiscadores e pescadores artesanais), para além da implementação do PG04 (Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida de Povos e Comunidades Tradicionais). Na petição, as Comissões narram que a falta de um critério previamente acordado com a comunidade deu ensejo a uma série de conflitos sociais, o que demandou a intervenção do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público Estadual do Estado de Minas Gerais (MPE-MG), que, por sua vez, corroboraram com a necessidade de um processo de autoidentificação coletiva e o pagamento retroativo aos membros constantes das listas que não tivessem recebido o auxílio até então.

Solicitantes e solicitações relacionadas ao AFE (Capítulo 6.4): A ausência de uma política indenizatória específica no PG02 ou PG04 tem gerado a suspensão do direito ao auxílio financeiro no PG21, por interpretação extensiva do critério de um programa a outro, ou seja, das políticas indenizatórias do PIM ao AFE, realizada pela Fundação Renova.

Mesmo com recomendações de todo o sistema de governança CIF e instituições, além de contratações de pareceres específicos, a Fundação Renova não finalizou ainda um plano de atendimento para concessão de AFE aos tradicionais e segue emitindo pareceres de negativa com fundamento em justificativas indevidas e violadoras do direito dessas comunidades.

Sobre a inclusão de dependentes e reconhecimento de outras formas de composição familiar (Capítulo 6.4): Verifica-se também nas manifestações nos canais de atendimento a postura restritiva da Fundação Renova quanto ao reconhecimento de modos de vida e situações familiares específicas. A relação de dependência instituída pela Fundação Renova se apoia no art. 16 da Lei nº 8.213/1991, muito embora o texto legal seja mais ampliativo que o previsto nas respostas da Fundação Renova quanto ao acesso ao AFE.

Desmembramento e troca de titularidade (Capítulo 6.4): No caso das mulheres, diversas solicitações nos canais de relacionamento do AFE e do PIM dizem respeito ao reconhecimento do trabalho e do impacto na atividade econômica da mulher de forma separada do marido. Nesses casos, quando há resposta da Fundação Renova, a mulher atingida é orientada a refazer seu cadastro, visto que o impacto direto somente é reconhecido na atividade de seu marido, na maioria das vezes o titular do cadastro. Ainda, há relatos de dificuldade para o desmembramento decorrente de separação ou divórcio.

Análise de criticidade (Capítulo 6.4): Apesar da criação do fluxo específico na Ouvidoria para os casos de AFE, entende-se pelo teor das manifestações e criticidade das questões trazidas nos Canais de Relacionamento (Canais de Atendimento, 0800, site e outros) da Fundação Renova, que há a necessidade de expansão deste direcionamento também no caso dos Canais, especialmente, como visto em situações que também sejam ensejadoras de um tratamento priorizado. Foi identificado ainda que, mesmo em situações de extrema vulnerabilidade, os casos são catalogados como criticidade baixa, que corresponde a 84,5% da amostra analisada. Se analisado o tempo médio de resposta a partir da criticidade, verifica-se que nos casos com criticidade alta a maior parte é respondida entre oito a 50 dias ou acima de 100 dias, o que não denota que haja um fluxo eficiente para o tratamento de urgência em casos de alta criticidade.

Análise comparada entre AFE e Auxílio Emergencial COVID (Capítulo 6.5.1): A política pública emergencial no contexto da COVID-19 adotou uma série de medidas voltadas a corrigir as distorções causadas pelas vulnerabilidades de gênero e informalidade do mercado, e buscou viabilizar a elegibilidade ao programa sob uma perspectiva mais ampliadora, de forma a atingir os objetivos de transferência de renda. O AFE da Fundação Renova, ao contrário, adota critérios restritivos que dificultam o acesso ao Programa, em descompasso com a obrigação assumida contratualmente pelas empresas e com as diretrizes internacionais de resposta a desastres. O estudo de caso comparativo AFE e Auxílio COVID se justifica na medida em que ambos os programas partem de um mesmo fato gerador, qual seja, a mitigação de vulnerabilidades em

contexto de desastres. Ainda que a Fundação Renova detenha rol distinto de direitos e obrigações em relação ao Poder Público, o estudo de caso visa enfatizar, em especial, a importância de soluções que contemplem o tratamento da informalidade como critério de entrada e das questões de gênero como priorização de grupos específicos na concessão dos benefícios.

Episódios de cancelamento do AFE (Capítulo 6.5.2): No contexto dos episódios de cancelamento em massa do AFE, identificou-se um expressivo crescimento na quantidade de manifestações nos canais de relacionamento da Fundação Renova com o objetivo de compreender os cortes, além de refletir preocupações sobre segurança alimentar e subsistência, que se perpetua com a não evidência objetiva da reparação integral dos danos do desastre.

PIM

Premissas (Capítulo 2.3): O PIM é um dos programas socioeconômicos da Fundação Renova destinado a proceduralizar a indenização individual por meios consensuais. Sendo assim, o PIM se enquadra como uma medida compensatória do ponto de vista dos marcos internacionais sobre reparação integral, pois tem como escopo tão somente a reparação pecuniária dentro de um vasto conjunto de possibilidades reparatórias que devem subsidiar a escolha de mecanismos adequados de remediação. Todavia, no âmbito dos acordos, não se confunde com a definição de programas compensatórios — que seriam todas aquelas medidas residuais previstas quando não seja possível ou viável a reparação².

Na experiência do processo reparatório do Rio Doce, o PIM tem apresentado falhas graves quanto ao necessário diálogo com as pessoas atingidas e à adequação às realidades locais, já que estabeleceu diversas regras e procedimentos de comprovação de danos inadequados ao contexto de pluriatividade e informalidade, conforme já vastamente colocado pelas instituições do sistema de justiça e pelas comissões, mais recentemente. O reconhecimento dessas limitações tem motivado o pleito das comissões de atingidos por novos sistemas indenizatórios e as decisões judiciais que também seguem nesse sentido.

² TTAC, Cláusula 01, XVIII e XIX — PROGRAMAS REPARATÓRIOS: compreendem medidas e ações de cunho reparatório que têm por objetivo mitigar, remediar e/ou reparar impactos socioambientais e socioeconômicos advindos do EVENTO. PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS: compreendem medidas e ações que visam a compensar impactos não mitigáveis ou não reparáveis advindos do EVENTO, por meio da melhoria das condições socioambientais e socioeconômicas das áreas impactadas, cuja reparação não seja possível ou viável, nos termos dos PROGRAMAS.

Balanço do PIM (Capítulo 6.2): No caso do território de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, a elevada proporção de populações tradicionais, aliada ao atraso do PIM e à demora na formulação de políticas indenizatórias adequadas, ensejaram o pleito de pagamento do valor devido a título de indenização pela via judicial pelas Comissões de Atingidos. Nesse caso, o pagamento das indenizações consiste em uma das etapas da Proposta de Adequação Acordada, que se pauta no conceito de reparação integral para englobar uma série de outras medidas a serem adotadas pelas empresas.

Solicitantes e Solicitações relacionados ao PIM (Capítulo 6.4): No PIM, a grande ênfase das manifestações está na solicitação de informações sobre o programa, que se divide em múltiplas etapas e depende de informações de outros programas, como o cadastro, para avançar. Ainda assim, diversos danos e categorias não estão acolhidos pelas políticas indenizatórias atualmente existentes.

Ademais, a análise automatizada das manifestações referentes a PIM no território evidencia a demanda por informações por parte dos atingidos nas seguintes expressões “buscando informações sobre”, “cia solicitando informações”, “contato solicitando informações”, “solicitando informações sobre”.

Observa-se, dos dados analisados, que ao longo dos cinco anos de implementação do PIM, não houve um “aprendizado contínuo” para aperfeiçoamento do mecanismo pelo feedback dos detentores de direitos. Ademais, a continuidade de manifestações frequentes relacionadas à ausência de informações indica que há um descolamento entre o proposto pelos Princípios Orientadores da ONU (Organização das Nações Unidas) e a execução do mecanismo pela Fundação Renova no que diz respeito a engajamento, diálogo, transparência e legitimidade do PIM.

Elegibilidade e pagamento das indenizações (Capítulo 6.6): A falta de acesso à informação quanto à situação das indenizações pendentes e às políticas indenizatórias foi tratada também em diversos ofícios encaminhados pela ATI Rosa Fortini à Câmara Técnica de Organização Social (CTOS), os quais evidenciam, ainda: (I) a falta de clareza quanto aos critérios de elegibilidade do programa; e (II) a ausência de motivação dos pareceres de elegibilidade. Essa situação se soma ao contexto de paralisação das políticas indenizatórias em que diversas categorias permanecem sem acesso ao PIM, o que fomentou as iniciativas de promoção de um processo participativo de definição de categorias por meio das listas de autorreconhecimento.

As comissões de atingidos dos territórios de Santa Cruz, Rio Doce e Chopotó ressaltam, em sua petição, o tensionamento social causado pelo não cumprimento da Fundação Renova de seu compromisso em receber um documento elaborado por estas

Comissões de Atingidos com a identificação das categorias afetadas no território e em situação de vulnerabilidade.

De outra parte, os danos causados pela deposição de rejeitos na UHE Risoleta Neves inserem-se naqueles não mapeados ou concretizados, seja pela existência de diagnóstico ainda em andamento, seja pelo fato de que muitos danos se manifestarão apenas com o decorrer dos anos. Essa perspectiva se traduz no pleito das Comissões de adoção de ações de compensação ambiental e de estabelecimento de uma unidade de conservação ao longo do leito do Rio Doce. Tais medidas consistem no item 8 da proposta de “adequação acordada” para encerramento do Cadastro.

Análise de Cobertura dos Programas AFE e PIM da Fundação Renova no Território de Atuação da ATI Rosa Fortini (Capítulo 7): Para prover informações a respeito de programas de remediação individual executados pela Fundação Renova, especificamente AFE e PIM, foram realizadas análises de cobertura dos mesmos e, também, comparações entre os perfis de famílias potenciais elegíveis atendidas e não atendidas pelos programas. A metodologia utilizada no capítulo 7 é similar à utilizada para a caracterização dos cadastrados contemplados pelo AFE e pelo PIM no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019).

Utilizamos duas abordagens distintas para identificar os cadastrados pela Fundação Renova nos territórios de atuação da ATI Rosa Fortini. Especificamente, utilizamos duas amostras de dados com composições diferentes de famílias e indivíduos. A Amostra A é formada por cadastrados pela Fundação Renova nos municípios de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Ponte Nova. Já a Amostra B é formada por cadastrados pela Fundação Renova que foram entrevistados pela ATI Rosa Fortini. Ambas as amostras levam a resultados e conclusões semelhantes³.

Elaborou-se, portanto, as seguintes análises para o território de atuação da ATI Rosa Fortini: (I) cobertura dos atendimentos dos programas AFE e PIM considerando as famílias classificadas como potencialmente elegíveis⁴ aos mesmos; e (II) comparações entre os perfis de famílias potenciais elegíveis atendidas e não atendidas pelos programas. Na análise (II) foram consideradas características como composição da unidade familiar, renda per capita familiar pré-desastre e a distância da propriedade

³ Para fins de sintetização, neste Sumário executivo, optou-se por discorrer sobre os resultados das análises realizadas a partir da amostra B.

⁴ Todas as análises que envolvem a classificação de famílias como potenciais elegíveis apresentadas ao longo do presente estudo referem-se a *aproximações* realizadas pela Fundação Getúlio Vargas a partir das definições dos programas AFE e PIM e dos dados do Cadastro da Fundação Renova. Para mais detalhes sobre a construção de tais variáveis, consultar o Capítulo 7.

vinculada à família no Cadastro em relação ao rio. Para o caso do AFE, foram estimados modelos de previsão de atendimento, cujos resultados também são utilizados para comparar famílias atendidas e não atendidas pelo programa, de forma a elucidar se existem diferenças entre seus perfis que poderiam explicar os tratamentos distintos que recebem no que se refere à inclusão no AFE.

Para a Amostra B, é possível verificar que há 935 famílias potenciais elegíveis ao AFE ao considerar a versão com comprovação (82,5% do total de famílias da amostra — 1.133) e, destas, 323 famílias são de fato atendidas pelo programa, o que corresponde a uma taxa de cobertura de 34,5%. Já para o caso do PIM, das 1.113 famílias classificadas como potenciais elegíveis (correspondente a 98,2% do total de 1.133 famílias na amostra), apenas 23 já ingressaram no programa — o que equivale a uma taxa de cobertura de apenas 2,1%.

No caso do AFE, ao comparar famílias classificadas como potenciais elegíveis que são atendidas pelo programa com aquelas que não são atendidas, é possível verificar que as famílias atendidas pelo programa apresentam, em média, maior número de indivíduos em sua composição e estão vinculadas a propriedades que, em média, são mais próximas do rio (Rio Doce, Rio do Carmo ou Rio Gualaxo do Norte).

Por outro lado, existem famílias não atendidas com perfis similares aos das atendidas. Quando comparamos famílias atendidas e não atendidas com probabilidades estimadas semelhantes de atendimento pelo AFE, não foi possível apontar um ou mais aspectos do seu perfil que justificassem de forma sistemática o não atendimento delas pelo programa.

No caso do PIM, nota-se que as famílias atendidas, em média, possuem uma renda familiar per capita pré-rompimento maior do que as famílias não atendidas (R\$ 1.479,51 contra R\$ 902,36), considerando apenas as famílias que são potenciais elegíveis ao programa. Ainda, a proporção de famílias que atendem a mais de um critério de elegibilidade é maior entre as famílias atendidas que para as não atendidas pelo PIM (83% e 62%, respectivamente).

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca sistematizar dados e informações técnicas a respeito do desenho e da execução dos programas do eixo socioeconômico “Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados” (PG01); “Programa de Indenização Mediada (PG02), “Programa de Auxílio Financeiro Emergencial” (PG021), nos municípios de Rio Doce (MG), Santa Cruz do Escalvado (MG) e Ponte Nova (MG, comunidade de Chopotó), na área de abrangência do escopo de atuação da Assessoria Técnica Independente “Centro Alternativo de Formação Popular Rosa Fortini” (“ATI Rosa Fortini”), com o objetivo de subsidiar o processo de levantamento de perdas e danos sofridos nos territórios, bem como a construção de alternativas para a sua remediação.

Visa identificar, junto⁵ à ATI Rosa Fortini,⁶ aspectos da remediação individual executada pela Fundação Renova nesses últimos cinco anos que evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento dos programas e das ações executadas no território.

Vale lembrar que a contratação de Assessorias Técnicas foi estabelecida como obrigação das empresas no âmbito das alterações que ocorreram na Ação Civil Pública nº 023863-07.2016.4.01.3800, após a assinatura do TTAC, com a celebração do Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), em janeiro de 2017, seu respectivo Termo Aditivo, em novembro daquele mesmo ano e, finalmente, o Termo de Ajustamento de Conduta conhecido como “TAC Governança”, em agosto de 2018.

Essa reestruturação se deu tendo em vista a necessidade de garantir maior participação das pessoas atingidas no processo de reparação⁷. Nesse contexto, a ATI Rosa Fortini

⁵ São atribuições da Fundação Getúlio Vargas a atuação junto às Assessorias Técnicas, na condição de Expert do Ministério Público Federal (MPF), em particular no que diz respeito o quanto disposto pela alínea “f” do item 1.8.2.1.2 do Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP-A).

⁶ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Atividades**, [s.d.]. Informações disponíveis em: <http://www.centrorosafortini.com.br/atividades-assessoria-tecnica-independente.php>.

⁷ TAP-A, Cláusula 7.1: Caberá às Assessorias Técnicas na forma do TAP e deste Aditivo, sob a coordenação, inclusive metodológica, do FUNDO BRASIL, prestar auxílio às pessoas, famílias, grupos sociais e comunidades atingidas para (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

foi constituída em fevereiro de 2018, em audiência pública, a partir da anterior organização das Comissões dos Atingidos de Rio Doce⁸, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó⁹, que escolheram o Centro Alternativo de Formação Popular Rosa Fortini para prestar assessoria multidisciplinar independente. O Projeto de Assessoria Técnica Independente aos Atingidos dos Municípios de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Ponte Nova (Comunidade Chopotó), foi aprovado pela Fundação Renova e pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual em 31 de agosto de 2018¹⁰.

Cumpre ressaltar, como se verá no relatório, que a ATI foi constituída apenas em 2018, apesar de o território por ela abrangido ter sido um dos primeiros a sofrer os impactos do desastre, dado que a primeira onda de rejeitos, a mais devastadora, atingiu estes municípios na manhã do dia seguinte ao rompimento da Barragem de Fundão, aos 6 de novembro de 2015. Uma segunda onda mais lenta chegou algumas horas depois, carregando a destruição provocada pelo caminho, vegetação e destroços das comunidades atingidas¹¹. O território ainda tem sofrido impactos em decorrência das ações de remoção de rejeitos da UHE Risoleta Neves (Barragem de Candonga) e a deposição dos rejeitos na Fazenda Floresta, que também é bem cultural e patrimônio paisagístico do local, após sua aquisição da área pela Samarco em 2016. Em 2/6/2020, as Comissões de Atingidos de Rio Doce (MG), e de Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova (MG, comunidade de Chopotó) peticionaram nos autos do processo nº 1020534-28.2020.4.01.3800 (Id. 247571466) para requerer o tratamento mais célere das demandas voltadas à reparação dos danos e com a efetiva participação da população

socioeconômico pela FGV; e (VI) oferecer formação em direitos humanos para os representantes das comunidades atingidas.

⁸ 20/04/2017 — A Comissão de Atingidos de Rio Doce foi criada através de Decreto Municipal nº 1.417 é posteriormente ampliada pelo Decreto nº 1.533. 06/2018 — Assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta — TAC Gov. e convalidação das Comissões Locais de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado. Disponível em: <http://www.centrorosafortini.com.br/linha_do_tempo_ati.php>.

⁹ 02/2018 — A Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado/Chopotó teve início a partir da formação de um Grupo de Trabalho (GT), criado para analisar a situação dos garimpeiros faiscadores e pescadores artesanais. 06/2018 — Assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta — TAC Gov. e convalidação das Comissões Locais de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado. Disponível em: <http://www.centrorosafortini.com.br/linha_do_tempo_ati.php>.

¹⁰ Desde então, a ATI Rosa Fortini tem como beneficiários das suas ações a população atingida dos municípios de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Ponte Nova (Comunidade Chopotó). Nesse período, a ATI já atendeu aproximadamente 2.000 famílias. Sua pesquisa mais recente acusa o total de 1.592 famílias atingidas mapeadas pela ATI nesses municípios. Ver: OPUS. **Pesquisa com atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão: Resultados gerais**, 2020. v.1, p. 244.

¹¹ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA) **Encarte Especial sobre a Bacia do Rio Doce. Rompimento da Barragem em Mariana, MG. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. Informe 2015**. Brasília DF: Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, 2016. Disponível em: <arquivos.ana.gov.br/RioDoce/EncarteRioDoce_22_03_2016v2.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

atingida na reparação. Apresentou na petição uma proposta de resolução de demandas dos territórios mineiros de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado e da comunidade Chopotó (Ponte Nova) focada nas realidades locais e no agravamento de vulnerabilidade da região. A petição também informou ao juízo sobre a situação local de agravamento do desastre em razão da remoção do rejeito depositado na UHE Risoleta Neves (Candonga) e deposição de rejeitos na Fazenda Floresta.

Após a petição apresentada, sobreveio decisão judicial (Id. 252206390) aos 9-6-2020 para determinar o prazo para que a Fundação Renova tomasse ciência do teor da demanda até 19-7-2020. Determinou que as partes estabeleçam no prazo de 120 dias a partir de 20-7-2020 a formação de grupos de trabalho, mesas e rodadas de negociações diretas a fim de viabilizarem a solução adequada e comercial dos temas tratados em juízo.

Após o prazo concedido, as partes deveriam levar a juízo o resultado das negociações do Grupo de Trabalho, apresentando os temas que foram objeto de resolução/consenso para fins de exame e eventual homologação. Após homologação judicial será dado o início às ações de execução. Nos temas que permanecerem como dissenso o Juízo pretender deliberar e adotar, em definitivo, as medidas judiciais pertinentes.

No contexto de judicialização da remediação individual nos diferentes territórios, decisões proferidas pela 12ª Vara Federal nos territórios de Baixo Guandu, Naque e São Mateus estabeleceram padrões que devem ser considerados como mínimos para a indenização individual, sem obstar que as populações atingidas, observada a sua centralidade e a participação, venham em qualquer território, apresentar suas especificidades e suas demandas. Sendo assim, a FGV apresenta neste relatório dados e informações que permitem refletir sobre os mecanismos de remediação individual aplicados nos territórios de Santa Cruz do Escalvado, Chopotó e Rio Doce, seu desenho, procedimentos e execução, considerando-se dados relacionados, especificamente, ao Cadastro, Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) e Programa de Indenização Mediada (PIM).

As considerações jurídicas acerca das premissas, desenho, procedimentos e critérios desses programas baseiam-se na análise documental e de dados. Os objetivos de tais análises são avaliar o atendimento às normas pertinentes e às diretrizes dos acordos na execução dos Programas, além de subsidiar o processo de levantamento de perdas e danos sofridos nos territórios, bem como a construção de alternativas para a sua remediação.

No Capítulo 2, são apresentadas as premissas para a análise da reparação individual pelos Programas Cadastro, AFE e PIM, sendo brevemente abordados seus parâmetros técnicos e normativos no âmbito da responsabilização socioambiental e socioeconômica das empresas no desastre do Rio Doce. Em especial, busca-se apresentar os fundamentos para uma adequada compreensão do conteúdo do princípio da “reparação integral”, tão utilizado no âmbito da responsabilidade civil e reproduzido em boa parte dos documentos que norteiam o processo reparatório do Rio Doce.

O Capítulo 3 contextualiza a ocupação histórica dos territórios analisados por comunidades tradicionais ligadas ao garimpo, à criação de animais e produção de laticínios, e à fixação de pequenos lavradores às margens dos rios. Traz uma breve caracterização do território e apresenta os desafios relacionados ao desenvolvimento de programas adequados à realidade local dessas comunidades. Retoma a trajetória do PG04, criado pelo TTAC, para adequação do processo reparatório aos tradicionais, que nunca foi implementado de forma eficiente e adequada às comunidades autorreconhecidas de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó.

O Capítulo 4 enfoca o PG01, a partir de suas premissas, para apontar aspectos jurídicos relacionados aos procedimentos e desenho do cadastro tendo em vista a tradicionalidade, atividades de subsistência, dependência e outras limitações no reconhecimento dos atingidos, além de aspectos acerca de sua execução e cobertura no território.

O Capítulo 5 analisará a cobertura de atendimento do programa de Cadastro da Fundação Renova no território de atuação da ATI Rosa Fortini a partir dos dados de Cadastro e de Manifestações da Fundação Renova — especificamente aquelas relacionadas a pedidos de cadastramento no PG01 —, e do Questionário da ATI Rosa Fortini¹². Duas análises foram feitas acerca: (I) da cobertura conjunta do Cadastro e das Manifestações da Fundação Renova quando consideramos a população entrevistada pela ATI Rosa Fortini como universo; e (II) da cobertura da pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini quando consideramos a população cadastrada pela Fundação Renova em seu respectivo território de atuação como universo. Tais análises foram operacionalizadas a partir do cruzamento das bases de dados via pareamento probabilístico do nome completo e data de nascimento (ou apenas nome completo, a depender da base de dados) e conferência visual um a um.

¹² Trata-se da pesquisa domiciliar realizada pela ATI Rosa Fortini no período de 24 de julho a 25 de setembro de 2019.

Ainda em termos de análise jurídica, o Capítulo 6 trata dos Programas AFE e PIM (PG021 e PG02), também partindo das suas premissas para apontar aspectos jurídicos relacionados aos seus procedimentos e desenho. Nesse capítulo é analisada uma amostra de solicitantes e solicitações ao AFE e ao PIM, por meio do Canal de Relacionamento da Fundação Renova, para avaliar se os procedimentos adotados são capazes de atender aos objetivos previstos nos acordos firmados no âmbito do processo de reparação do Rio Doce e às normas e parâmetros aplicáveis.

No Capítulo 7, apresentam-se os resultados das análises de cobertura dos programas AFE e PIM no território de atuação da ATI Rosa Fortini. São apresentados também os resultados de comparações entre os perfis de famílias atendidas e não atendidas por estes dois programas da Fundação Renova, mais uma vez considerando especificamente o território de atuação da ATI. Vale destacar que as análises apresentadas ao longo de tal capítulo, basearam-se nas metodologias já apresentadas no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019) e partiram do cruzamento de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini e das bases de dados da Fundação Renova de Cadastro e de pagamentos tanto do AFE, como do PIM, também para a região de interesse.

Tem-se, portanto, que além desta Introdução e do Sumário Executivo apresentado anteriormente, este documento possui outros seis capítulos. No capítulo a seguir, Capítulo 2, são apresentadas as premissas necessárias para a análise da reparação individual dos atingidos para o “Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados”, e os programas Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) e Programa de Indenização Mediada (PIM). O Capítulo 3 discorre sobre as comunidades tradicionais, seu reconhecimento e impactos nos programas em termos jurídicos. Já o Capítulo 4 apresenta as análises jurídicas dos procedimentos e desenhos específicos do PG01. Ainda sobre análises do PG01, o Capítulo 5 exhibe resultados quantitativos sobre a sua cobertura no território de atuação da ATI Rosa Fortini. Nos Capítulos 6 e 7 são expostas análises semelhantes àsquelas contidas no Capítulos 4 e 5, respectivamente, porém específicas para os programas AFE e PIM. O último capítulo deste documento apresenta as considerações finais.

2 PREMISSAS PARA ANÁLISE DA REPARAÇÃO INDIVIDUAL: CADASTRO, AFE E PIM

Após o rompimento da Barragem de Fundão, a União, Estados e suas respectivas autarquias firmaram um acordo com as empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. intitulado Termo de Transação de Conduta (TTAC, 2016), em que as partes dispuseram sobre a constituição de uma fundação, à qual incumbiria, de forma centralizada, a gestão das ações com o objetivo de “recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da área de abrangência impactada pelo evento, de forma a restaurar a situação anterior” (Cláusula 5).

Essas ações foram organizadas sob o formato de “Programas”, divididos em duas frentes: uma socioeconômica e uma socioambiental. A primeira contém ações voltadas a reverter ou reduzir os impactos causados pelo rompimento¹³, incluindo o manejo do rejeito, a reconstrução das vilas, indenizações e auxílio emergencial. A segunda, por sua vez, trata de ressarcir a sociedade pelos danos gerais causados na vida das pessoas¹⁴, por meio de ações como restauração florestal, recuperação de nascentes e saneamento para os municípios ao longo do Rio Doce.

Como mencionado, após a assinatura do TTAC, mudanças significativas ocorreram no âmbito da Ação Civil Pública nº 023863-07.2016.4.01.3800, com a celebração dos sucessivos acordos que estabeleceram o sistema de governança vigente.¹⁵ Como aponta o levantamento da FGV, “Análise do Cadastro Socioeconômico” (2019), essa sucessão de acordos foi movida, dentre outros motivos, pela necessidade de promover maior participação das pessoas atingidas nas ações de reparação, bem como a possibilidade de repactuação dos programas socioeconômicos e socioambientais.¹⁶

¹³ TTAC Cláusula 1, IX. PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS: conjunto de medidas e de ações a serem executadas de acordo com um plano tecnicamente fundamentado, necessárias à reparação, mitigação, compensação e indenização pelos danos socioeconômicos decorrentes do EVENTO, fiscalizadas e supervisionadas pelo PODER PÚBLICO, nos termos do ACORDO.

¹⁴ TTAC, Cláusula 1, X: PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS: conjunto de medidas e de ações a serem executadas de acordo com um plano tecnicamente fundamentado, necessárias à reparação e compensação pelos danos socioambientais decorrentes do EVENTO, fiscalizadas e supervisionadas pelo PODER PÚBLICO, nos termos do ACORDO.

¹⁵ Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), em janeiro de 2017, seu respectivo Termo Aditivo, em novembro daquele mesmo ano e, finalmente, o Termo de Ajustamento de Conduta conhecido como “TAC Governança”, em agosto de 2018.

¹⁶ De acordo com o levantamento da FGV: Entre as mudanças previstas estava a contratação de experts para assessoramento do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos Estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo, para realização de diagnósticos socioeconômico e socioambiental dos danos e atingidos, monitoramento dos programas nesses dois eixos e contratação de assessorias técnicas às pessoas atingidas, tudo com base

Além das alterações apontadas no sistema de governança ao longo dos últimos quase cinco anos desde o desastre, também releva considerar o impacto das novas dinâmicas judiciais que se estabeleceram a partir da instituição dos incidentes interpretativos e Eixos Prioritários pela 12ª Vara Federal, principalmente a partir do ano de 2019, quando foi homologada a chamada “planilha de consenso” (decisão Id. 103838903).

A instituição dos eixos, até o momento organizados em 12 temáticas e para cada um dos quais há Processos Judiciais Eletrônicos (PJs) específicos, teve por objetivo, segundo a decisão que os instituiu, dirimir pontos relacionados à execução do TTAC tidos como controversos.¹⁷ Desde então, o tema do Cadastro (PG01) e das Indenizações (PG02)¹⁸ passou a ser tratado no Eixo Prioritário nº 7, PJ nº 1000415-46.2020.4.01.3800, ao qual foi apensada a discussão relacionada ao encerramento do Cadastro (Certidão nº 167643382)¹⁹.

A partir de 4-5-2020, diversas comissões optaram por judicializar o recebimento das indenizações²⁰, alegando a inadequação dos critérios de elegibilidade pela Fundação Renova, a ineficiência do PG01 e diversas pendências relacionadas ao direcionamento do Cadastro para os demais programas. As comissões também relatam dificuldades dos atingidos para cadastro e reconhecimento dos danos.

na premissa de se buscar a reparação integral. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. p. 21.

¹⁷ Vide BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. Ação Civil Pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800. **Decisão nº 149537388**. 12ª Vara Federal de Minas Gerais, assinada eletronicamente por Mario de Paula Franco Junior. 7-1-2020. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20010714292234400000147088470>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

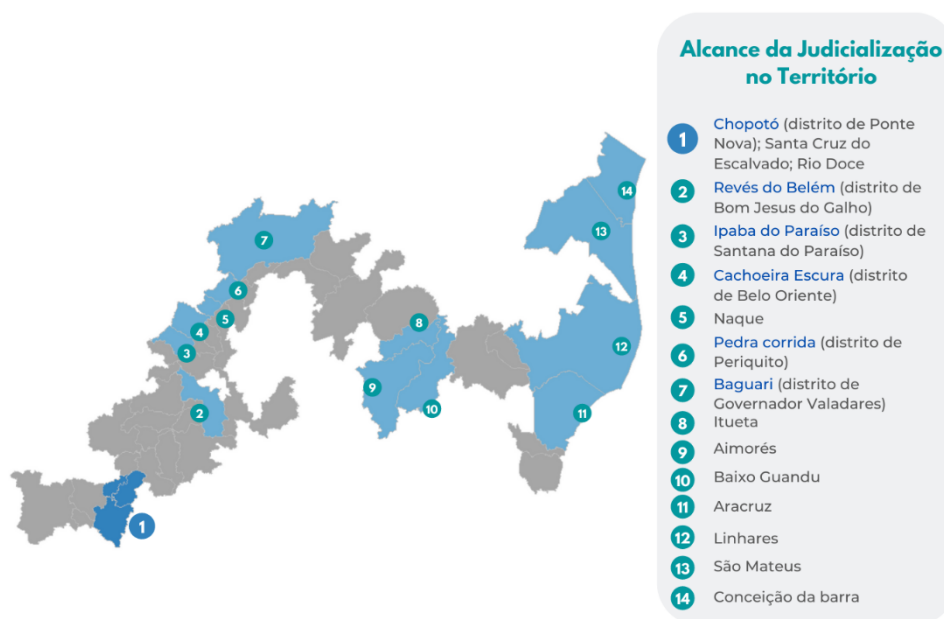
¹⁸ A compensação do Auxílio Financeiro Emergencial (PG21) nos valores devidos pela via do Programa de Indenização Mediada (PG02) segue em discussão no âmbito da Apelação nº 1013613-24.2018.4.01.3800 e do Agravo de Instrumento nº 1024659-90.2020.4.01.0000 perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

¹⁹ O encerramento do Cadastro vem sendo pleiteado pelas empresas desde 6-11-2019 (ID 115132884), ao que se opõem os Ministérios Públicos Federal, de Minas Gerais e do Espírito Santo (ID 164368847), o Grupo Interdefensorial do Rio Doce (ID 164368851) e a Advocacia Geral da União, representando o CIF (ID 164348848).

²⁰ Até o momento da elaboração deste relatório, as comissões das seguintes localidades optaram por judicializar as suas demandas: Baixo Guandu (PJ nº 1016742-66.2020.4.01.3800), Naque (PJ nº 1017298-68.2020.4.01.3800), São Matheus (PJ nº 1018890-50.2020.4.01.3800), Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó (PJ nº 1020534-28.2020.4.01.3800), Baguari (PJ nº 1025077-74.2020.4.01.3800), Pedra Corrida (PJ nº 1025056-98.2020.4.01.3800), Linhares (PJ nº 1024973-82.2020.4.01.3800), Aracruz (PJ nº 1024965-08.2020.4.01.3800), Ipaba do Paraíso (PJ nº 1027971-23.2020.4.01.3800), Revés do Belém (PJ nº 1027964-31.2020.4.01.3800), Conceição da Barra (PJ 1027958-24.2020.4.01.3800). Além disso, a Confederação Nacional de Pescadores e Aquicultores se manifestou em 25-8-2020 em nome de seus associados, apresentando uma matriz de danos referente ao seu pleito e pretendendo representar todos os pescadores da bacia do Rio Doce que sejam impactados e possuam Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP).

Abaixo segue um mapa do território com a marcação dos municípios que já peticionaram na 12ª Vara Federal até setembro de 2020, melhor detalhado no **Apêndice A** do presente relatório:

Figura 1 — Mapa do alcance da judicialização de pleitos indenizatórios via Comissões no território



Fonte: Elaboração própria, 2020. Judicialização de pleitos indenizatórios via Comissões no território (data de corte: set. 2020).

Além da judicialização das pretensões indenizatórias, o AFE também vem sendo debatido em âmbito judicial especialmente em incidente interpretativo sobre a natureza do programa²¹ e na decisão judicial que suspende o cancelamento dos auxílios, promovido de forma unilateral pela Fundação Renova no ano de 2020²², como se verá em capítulo específico sobre o tema.

Para compreender a lógica dos programas indicados cumpre brevemente abordar seus parâmetros técnicos e normativos no âmbito da responsabilização socioambiental e socioeconômica das empresas no desastre do Rio Doce. Em especial, busca-se apresentar os fundamentos para uma adequada compreensão do conteúdo do princípio da “reparação integral”, tão utilizado no âmbito da responsabilidade civil e reproduzido

²¹ Vide: Autos nº 1013613-24.2018.4.01.3800.

²² Vide: ID 276019876, autos nº 1024354-89.2019.4.01.3800.

em boa parte dos documentos que norteiam o processo reparatório do Rio Doce, em especial o TAC-GOV, que faz uso do termo 23 vezes²³.

O “Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres” traz, como um de seus princípios fundamentais, a “Reconstrução Melhor” (*Build Back Better*), de forma que um cenário pós-desastre requer a implementação de medidas de resposta, reconstrução, recuperação e reabilitação capazes de reconstruir melhor, ou seja, de forma a evitar a criação de novos riscos e reduzir os já existentes²⁴. E isso é relevante sobretudo em face de um desastre causado por empresa, considerando que as empresas poderão continuar a realizar suas atividades e operações no território atingido. Assim, partindo de três pilares essenciais — redução de riscos de desastres, recuperação da comunidade e implementação efetiva da reconstrução²⁵ —, torna-se possível implementar a “reconstrução melhor”, por meio da implementação de medidas “econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas”²⁶.

Deste modo, a compreensão do princípio da reparação integral em um cenário pós-desastre requer o reconhecimento da necessidade de implementação das medidas necessárias para concretizar esta reconstrução melhor, reduzindo os riscos e inseguranças existentes e promovendo a resiliência da comunidade atingida²⁷.

Quanto à noção de implementação efetiva da reconstrução, tem-se a necessidade de a reparação não apenas garantir, ao final, a implementação das medidas adequadas, mas também a observância do respeito aos direitos em todo o processo de remediação.

²³ Contabilização a partir de: Tribunal Federal Regional da 1ª Região (TRF1). ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800; ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Ajustamento de Conduta “Governança” (TAC-Gov)**. Belo Horizonte/MG: 25 de junho de 2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/mg/salade-imprensa/docs/tac-governanca/view>. Acesso em: 4 nov. 2019.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório das Nações Unidas para Redução dos Riscos de Desastres (UNISDR). **Marco de Sendai para Redução dos Riscos de Desastres 2015-2030**, de 7-4-2015, p. 9. Disponível em <www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁵ MANNAKKARA, S; WILKINSON, S; POTANGAROA, R. **Resilient Post Disaster Recovery Through Building Back Better**. 2ª ed. Londres e Nova York: Routledge, 2019.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório das Nações Unidas para Redução dos Riscos de Desastres (UNISDR). **Marco de Sendai para Redução dos Riscos de Desastres 2015-2030**, de 7-4-2015, p. 7. Disponível em <www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório das Nações Unidas para Redução dos Riscos de Desastres (UNISDR). **Marco de Sendai para Redução dos Riscos de Desastres 2015-2030**, de 7-4-2015, p. 9. Disponível em <www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

Nesse caso, lições importantes podem ser extraídas dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), acerca dos quais o Grupo de Trabalho da ONU sobre empresas e direitos humanos, responsável pela promoção da implementação de tais princípios em diversos países, emitiu diversos documentos que orientam mecanismos estatais e não estatais de reparação e estabelecem parâmetros a fim de avaliar sua legitimidade, sua acessibilidade, sua adequação, entre outros.

A esse respeito, é importante pontuar que, além de os Termos e Acordos existentes no caso reconhecerem que é preciso respeitar os direitos humanos, as empresas envolvidas no desastre afirmam, por meio de suas políticas, deverem respeito aos POs.

Os POs estabelecem que as empresas detêm a obrigação de remediar ou cooperar na remediação dos impactos adversos por ela ocasionados ou para os quais tenham contribuído, por meio de processos legítimos²⁸. Desde logo é importante observar que tais princípios adotam o termo "*remedy*" que, na tradução para o português promovida pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, consta como "remediar"/processo de "remediação", referindo-se tanto ao processo que leva à reparação como a reparação como resultado²⁹.

Essa observação é importante pois o conceito de remediação empregado visa justamente deixar clara a necessidade de serem observados tanto os aspectos procedimentais (relacionados aos processos por meio dos quais as violações são ouvidas e decididas³⁰) quanto substanciais (referente aos resultados dos procedimentos, ao alívio concedido³¹) quando do endereçamento de impactos adversos ocasionados pelas empresas.

Neste sentido, o Grupo de Trabalho da ONU, em seu relatório A/72/162 de 2017, busca justamente estabelecer o conteúdo do direito à remediação no contexto de impactos adversos causados por empresas. Observa, dentre outros aspectos, que, para se

²⁸ BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção Global; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos**: implementando os parâmetros para proteger, respeitar e reparar das Nações Unidas, 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁹ BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção Global; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos**: implementando os parâmetros para proteger, respeitar e reparar das Nações Unidas, 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

³⁰ SHELTON, D. **Remedies in International Human Rights Law**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 15.

³¹ SHELTON, D. **Remedies in International Human Rights Law**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 15.

concretizar a remediação, os procedimentos empregados devem ser acessíveis, céleres e adequados ao endereçamento de todos os danos sofridos³² e as medidas substanciais implementadas ao final devem ser variadas e satisfatórias para o atendimento à diversidade dos danos, contemplando as seguintes modalidades: (I) restituição; (II) compensação³³; (III) reabilitação; (IV) satisfação; (V) garantias de não repetição³⁴.

Para o Grupo de Trabalho da ONU, a escolha dos remédios nessas cinco formas acima descritas pretende abarcar a maior efetividade possível a partir das diversas situações concretas, fornecendo um rol de possibilidades reparatórias, que variam entre remédios que dizem respeito às compensações financeiras e não financeiras, e remédios relacionados a pedidos de desculpas, à restituição — conceito desenvolvido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos³⁵, à reabilitação — a partir de uma visão holística do dano, e também via sanções punitivas e preventivas (sanções criminais, administrativas ou injunções e garantias de não repetição).

Como já indicado, os acordos celebrados no âmbito do processo reparatório do Rio Doce adotam uma acepção ampla no conteúdo da reparação integral dos danos no desastre, na medida em que (I) discorrem sobre procedimentos e medidas substanciais; (II) estabelecem a implementação de 42 Programas com o intuito de implementar medidas reparatórias ao longo do tempo; (III) estabelecem a contratação de experts para realização de diagnósticos, demonstrando a preocupação não apenas com a

³² UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/72/162. Geneva: United Nations, 2017. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/162>.

³³ Sobre o conceito de “compensação”, cumpre dizer que o TTAC parte de conceitualização distinta dos parâmetros internacionais em relação à divisão entre programas reparatórios e compensatórios.

Para o TTAC a indenização distingue-se da compensação (Cláusula 01, IX) e compõe a categoria de “programas reparatórios” (Cláusula 01, XVIII), e não “programas compensatórios” (Cláusula 01, XIX), o que pode gerar uma confusão terminológica. Para o TTAC a compensação só é possível quando não haja a possibilidade de reparação ou mitigação do dano.

Nos parâmetros internacionais, compensação é o mesmo que reparação ou indenização, já que deve ser oferecida para qualquer dano que seja economicamente avaliável, quando apropriado e proporcional à gravidade do abuso a direitos e às circunstâncias de cada caso, tais como danos morais, danos materiais e perda de uma chance.

Por isso, esclarecemos que o uso do termo “compensação” neste capítulo referir-se-á SEMPRE ao uso previsto nas normativas internacionais sobre medidas substanciais de remediação de impactos adversos causados por empresas. Quando usarmos a conceitualização do TTAC será expressamente indicado.

³⁴ UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/72/162. Geneva: United Nations, 2017. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/162>.

³⁵ PASQUALUCCI, J. *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), pp. 239-240 apud UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/72/162. Geneva: United Nations, 2017. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/162>.

diversidade de danos potencialmente ocasionados, mas também com a verificação da melhor forma de conduzir e concretizar a remediação.

O dever de reparação integral foi também expressamente assumido pelas empresas nos acordos celebrados, em especial no TAC Gov, segundo o qual a execução das medidas de reparação integral deve ser adequada à diversidade dos danos (TAC Gov, Cláusula IX).

O TAC Gov indica, dentre os princípios que o regem, a necessidade da “restauração das condições de vida das pessoas atingidas” (Cláusula 2ª, IV) e a execução de “medidas de reparação integral que sejam adequadas à diversidade dos danos” (Cláusula 2ª, IX). Tais pressupostos indicam justamente a importância na combinação de remédios que sejam capazes de restituir e reconstruir as condições de vida, reabilitadores de reconstrução dos projetos de vida pré-desastre e, ao mesmo tempo, compensatórios — de forma adequada à diversidade de danos. Outra previsão do TAC Gov que pode ser sublinhada neste aspecto é a própria previsão de um “processo de repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos” a partir dos novos estudos realizados pelos experts e pela atuação das assessorias técnicas (Capítulo XIV, TAC Gov). Tal previsão indica que, a partir do reconhecimento de novos danos e situações jurídicas previamente não relacionadas em acordos, podem ser consideradas novas formas de reparação que ampliem os níveis previamente assegurados (vide Cláusula 101ª, parágrafo único) em prol da reparação integral.

Tais exemplos demonstram que a interpretação sistemática dos acordos leva à compreensão da ampliação da participação social (via Assessorias Técnicas, Comissões etc.) e dos estudos técnico-científicos (via experts etc.), que devem influenciar diretamente na tomada de decisão sobre a escolha dos mecanismos de reparação integral, sendo certo que isso oferece novas possibilidades no âmbito reparatório — tanto do ponto de vista compensatório quanto de outras formas de reparação.

Não obstante, o ordenamento brasileiro, no que diz respeito à responsabilidade socioambiental, também se adaptou às mudanças mundiais mais modernas relacionadas à ruptura com uma concepção individualista e patrimonial da reparação dos danos, reconhecendo-se interesses transindividuais ou supraindividuais que passam a ser considerados como dignos de proteção. O Código Civil brasileiro, reagindo a tal movimento, passou a incorporar a responsabilização face ao risco da atividade desenvolvida, adotando a chamada “cláusula geral de responsabilidade pelo risco” (art. 927, parágrafo único).

A atenção ao risco, além de possibilitar uma nova maneira de imputar a responsabilidade pela reparação, quando já ocasionado o dano, desencadeou também, de outro lado, uma nova tendência de valorização da função preventiva da responsabilidade civil, a qual se coaduna com o principal marco normativo internacional para a redução dos riscos de desastres, o Marco de Sendai³⁶.

Como aponta a FGV, ao tratar de parâmetros para uma abordagem baseada em direitos humanos para a resposta e reconstrução de desastres envolvendo empresas, releva observar que a reparação integral pós-desastre requer a restauração da condição e dos modos de vida das pessoas e comunidades atingidas, o que inclui a recuperação das relações sociais, e do status econômico, bem como a recuperação do meio ambiente natural e artificial.³⁷

Isso porque a reconstrução que busca apenas o retorno das pessoas atingidas à situação em que se encontravam no momento anterior ao desastre pode recriar e agravar a exposição ao risco e vulnerabilidades preexistentes, sobretudo no caso da permanência das empresas, que causaram o desastre, no território. Por isso, a FGV indica que a reparação integral ganha maior concretude com a previsão dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, aprovados pela ONU e adotados pelo Brasil em 2011.³⁸

Mais recentemente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) elaborou o relatório A/HRC/44/32 de 2020³⁹, que trata sobre o conteúdo do direito à reparação integral no contexto específico de impactos adversos e violações causados por empresas. Como aponta o relatório, o direito à reparação contém aspectos tanto substantivos como procedimentais, de modo que abarcam também o direito a mecanismos efetivos de reparação, os quais devem ser acessíveis, céleres e adequados à reparação de todos os danos sofridos.

³⁶ A esse respeito, vide: LEITÃO, M. P. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 138. A autora observa que nesse sentido de valorização da prevenção tem sido criadas normas ambientais que buscam mitigar os riscos, como o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, bem como a necessidade de adequada gestão dos riscos no setor privado, tal como previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).

³⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 34.

³⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 45.

³⁹ UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/HRC/44/32. Geneva: United Nations, 2020. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/32>.

Dentre as propostas do relatório da ACNUDH para ampliar a efetividade de mecanismos de resposta desenvolvidos por empresas para lidar com violações de direitos humanos por empresas, destacam-se a acessibilidade e a igualdade.

Quanto à acessibilidade (§8), significa dizer que as empresas devem trabalhar proativamente para assegurar que todos saibam de sua existência, objetivos e processos, devendo os mecanismos serem operacionalizados de forma que seja adequada às noções de Igualdade e Não discriminação e seus critérios de entrada devem ser claros e corretamente aplicados, além de serem adequados à realidade local e experiência do usuário (múltiplas portas, adequados às realidades, canais formais e informais de comunicação, dentre outros)⁴⁰.

Quanto à igualdade (§9), afirma que devem ser ajustados para acomodar as particularidades de pessoas atingidas por traumas ou danos severos, e as que têm risco acentuado de vulnerabilidade ou marginalização, e devem ser adaptados para terem ampla capacidade legal e operacional de endereçar diferentes tipos de danos incluindo as informações mais relevantes sobre realidades locais e dificuldades específicas do caso⁴¹.

Esse relatório da ONU apresenta, portanto, considerações específicas sobre como devem ser planejados e executados os mecanismos de empresas, que serão retomadas adiante em cada um dos programas com observações e recomendações aplicáveis. De todo modo, já se tem em vista que, de uma perspectiva procedimental, o processo de reparação implementado em face do rompimento da Barragem de Fundão, pautado especialmente pelos Acordos TTAC, TAC Gov, TAP e TAP Aditivo, insere-se dentro da perspectiva ampla de acesso à justiça e de devido processo legal.⁴²

⁴⁰ UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/HRC/44/32. Geneva: United Nations, 2020, p. 12. Disponível em: < https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/32 >.

⁴¹ UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/HRC/44/32. Geneva: United Nations, 2020, p. 13. Disponível em: < https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/32 >.

⁴² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa**: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), 2020, p. 117.

Figura 2 — Parâmetros para avaliação dos Programas Cadastro, PIM e AFE (PG01, PG02, e PG021)



Fonte: Elaboração própria, 2020.

2.1 Cadastro enquanto diagnóstico socioeconômico no contexto de desastres

A dupla natureza do Cadastro, que é tanto um Programa Socioeconômico da Fundação Renova quanto uma ferramenta de diagnóstico para referência de dimensionamento e quantificação para os demais Programas, foi explorada com maior profundidade pelo levantamento da FGV, “Análise do Cadastro Socioeconômico” (2019).⁴³

Como demonstra o referido relatório, o levantamento e cadastro de “impactados”, a servir de referência de dimensionamento e quantificação de todos os demais programas socioeconômicos (Cláusula 23), é uma dentre as atribuições da Fundação Renova instituídas pelo TTAC. Nesse sentido, o Cadastro não é o único mecanismo de diagnóstico estabelecido pelo TTAC que prevê que a definição dos programas deverá ser embasada em “estudo de avaliação dos impactos socioambientais e socioeconômicos” (Cláusula 6, inciso II) e que a “totalidade das áreas em que se constatarem impactos sociais, culturais, econômicos ou ambientais” deverá ser identificada a partir de estudos validados pelo CIF (Cláusula 20). Trata-se, contudo, de

⁴³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

importante procedimento de diagnóstico, realizado também sob o formato de programa, de natureza socioeconômica, por uma opção das partes do TTAC.

Considerando as premissas colocadas para obtenção da reparação integral por meio de medidas de remediação efetivas, tem-se que o diagnóstico socioeconômico dos danos e atingidos promovido pelo Cadastro constitui medida essencial para o mapeamento da natureza e extensão do dano causado pelo desastre. A delimitação sobre as características e efetivo impacto do desastre nas comunidades e nos modos de vida das pessoas permite a tomada de ações de reparação adequadas, dentre as diversas possíveis, além da efetiva prevenção para que novos desastres não ocorram.

Isso porque há uma relação entre o PG01 e as etapas de resposta, recuperação e resiliência ao desastre. A FGV, por isso, aponta como ponto de partida da análise o princípio da Reconstrução Melhor (*Build Back Better*)⁴⁴ do Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres, visando assegurar a reconstrução do território sem os riscos e vulnerabilidades que causaram o desastre com o rompimento da Barragem de Fundão, como já descrito no tópico anterior.

Tendo em vista as recomendações da ONU sobre o tema (A/HRC/44/32 de 2020), o cadastro deve coletar todas as informações relevantes que permitam a identificação completa e adequada dos danos e grupos de pessoas atingidas pelo desastre, de modo que se possa adequar as possibilidades reparatórias (que vão além da compensação monetária) às suas necessidades e contexto local. O cadastro também deve ter mecanismos de identificação de vulnerabilidade e severidade do dano e suas informações devem permitir um registro apurado para o futuro, garantindo-se que todos os atingidos tenham direito à reparação integral dos danos causados.

No Brasil, os parâmetros normativos para a realização do cadastro são originários da legislação ambiental brasileira e dos programas sociais que dependem da realização de procedimentos cadastrais. Quanto a programas sociais, o principal parâmetro normativo para o cadastro é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas para Redução dos Riscos de Desastres (UNISDR). **Marco de Sendai para Redução dos Riscos de Desastres 2015-2030**, de 7-4-2015, p. 9. Disponível em <www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

No caso do Decreto nº 7.257/2010⁴⁵, que trata do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo federal se dará mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre, e deve conter as seguintes informações (art. 7º §1º, incisos I a VI):

- I — tipo do desastre, de acordo com a codificação de desastres, ameaças e riscos, definida pelo Ministério da Integração Nacional;
- II — data e local do desastre;
- III — descrição da área afetada, das causas e dos efeitos do desastre;
- IV — estimativa de danos humanos, materiais, ambientais e serviços essenciais prejudicados;
- V — declaração das medidas e ações em curso, capacidade de atuação e recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros empregados pelo respectivo ente federado para o restabelecimento da normalidade; e
- VI — outras informações disponíveis acerca do desastre e seus efeitos.

A Lei nº 12.340/2010, por seu turno, demonstra a necessidade do cadastro com estimativa de danos para o próprio reconhecimento da situação, além da destinação adequada de recursos e ações. Além disso, conforme a Lei nº 12/608/2012⁴⁶, é também de responsabilidade da União “promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência” (art. 6º, III), além de responsabilidade de outros entes federativos a identificação de vulnerabilidades e levantamento de informações sobre os desastres (art. 7º e 8º).

Porém, tal legislação não detalha como deve ser realizado o cadastro. Esta especificidade está regulada do ponto de vista de programas sociais do governo, tal como o CadÚnico, reconhecido pela Fundação Renova como base para a criação do PG01, conforme indicado na definição do programa de novembro de 2018, que aponta que para a criação do programa houve o “Levantamento de publicações acerca dos critérios e métodos de levantamento de dados adotados na execução do censo

⁴⁵ Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências.

⁴⁶ Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC); autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1-12-2010, 10.257, de 10-7-2001, 6.766, de 19-12-1979, 8.239, de 4-10-1991, e 9.394, de 20-12-1996; e dá outras providências.

demográfico realizado pelo IBGE e do Cadastro Único, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁴⁷.

O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas⁴⁸.

Conforme se verá no Capítulo 4, o CadÚnico constitui parâmetro nacional importante para a identificação das capacidades e limitações do PG01 na identificação de potenciais atingidos. Todavia, entende-se que a Fundação Renova não adaptou integralmente pontos importantes do CadÚnico como, por exemplo, a desconsideração da dimensão da raça/cor, dentre outros pontos importantes para o aperfeiçoamento do PG01, em especial no território da ATI Rosa Fortini.

Especificamente quanto ao cadastro nos territórios de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, as Comissões narram severas dificuldades relacionadas ao procedimento do Programa. Por isso, na sua proposta de adequação acordada, indica que “as partes definirão um calendário de resolução das pendências apontadas pelas comissões peticionárias nas temáticas definidas pelo grupo de trabalho”. E depois da negociação e pagamento do AFE e da delimitação do calendário, o cadastro “será considerado fechado para os territórios mineiros de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e comunidade de Chopotó (Ponte Nova), ressalvadas as identificações de novos danos e agravos oriundos das ações de reparação e compensação a serem executadas nos territórios”.

Além disso, as comissões também solicitam que a Fundação Renova encerre, no prazo acima sugerido, a análise de todas as solicitações pendentes de requerimento de

⁴⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados. Definição do Programa**, nov. 2018. Vide: 5.3.1 Histórico de engajamento das partes interessadas e Projeto de Cadastro Integrado — Requisitos, Premissas e restrições. (vide: p. 13 e 21).

⁴⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. p. 95.

Cadastro e de eventuais pedidos de correção de dados no SGS, mediante comunicação formal ao atingido, em prestígio ao amplo contraditório e complementação de documentos aos atingidos quando necessário⁴⁹.

Figura 3 — Parâmetros normativos de Cadastramento no Brasil



Fonte: Elaboração própria (2020).

2.2 AFE enquanto mecanismo de resposta no contexto de desastres

Um dos Programas Socioeconômicos previstos na Cláusula 8 do TTAC, o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PG021) é disciplinado pelas Cláusulas 137 a 140 do TTAC. O pagamento do AFE é devido nos casos em que há comprovação da interrupção das atividades produtivas ou econômicas em decorrência do desastre:

Cláusula 137: Caberá à FUNDAÇÃO desenvolver um programa de auxílio financeiro emergencial à população IMPACTADA que tenha tido comprometimento de sua renda em razão de interrupção comprovada, nos termos da CLÁUSULA 21, de suas atividades produtivas ou econômicas em decorrência do EVENTO, até o restabelecimento das condições para a retomada das atividades produtivas ou econômicas.

Depreende-se, da redação dada pelo TTAC, que o PG021 cumpre o papel de resposta emergencial e recuperação do território atingido mediante a transferência de renda no contexto pós-desastre. Não possui, portanto, natureza indenizatória ou ressarcitória, mas consiste em uma forma de lidar com a falta de acesso a ativos financeiros por parte de todos/todas que tiveram suas atividades econômica e de subsistência afetadas pelo rompimento da Barragem de Fundão, até que se realize a reparação integral e a reconstrução do território.

⁴⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. PJE nº1020534-28.2020.4.01.3800. **Petição ID 247571466**. Comissão de Atingidos de Rio Doce. Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Chopotó. p. 7

Nesse sentido, as Cláusulas 137 e 138 do TTAC dispõem sobre o AFE de forma apartada dos programas indenizatórios (o “Programa de Indenização Mediada” — PIM, inicialmente previsto com a denominação de “Programa de Negociação Coordenada” — PNC). Seus objetivos são diversos: enquanto o AFE visa mitigar as consequências da afetação da atividade econômica, o PIM visa ressarcir os impactos e danos sofridos. Aliás, o AFE ainda possui base de cálculo baseada no critério do mínimo existencial (objetivo) em detrimento do PIM, que realiza a correspondência do valor concedido com a situação fática do indivíduo (subjeto).

Como indica a Nota Informativa “Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial”⁵⁰, apresentada nos autos do Processo nº 1024354-89.2019.4.01.3800, a obrigação de responder ao desastre e implementar medidas emergenciais, que tradicionalmente é considerada como um dever do Estado, passa a ser também das empresas poluidoras em casos de desastres tecnológicos, como o do Rio Doce,⁵¹ em que as pessoas têm reduzida sua capacidade de prover para seu próprio bem-estar, ficando sem acesso a abrigo, alimentação, água e outros bens e serviços necessários à vida humana.

Nesse sentido, a resposta consiste em uma das etapas de gestão do desastre e tem como objetivo “salvar vidas, reduzir impactos e garantir a segurança e a subsistência das pessoas e comunidades atingidas”. Em geral, entende-se que os trabalhos de reconstrução devem se dar quando finalizada a etapa de resposta⁵². Entretanto, como pontua a FGV, a duração dessa etapa varia a depender da escala, tipo e contexto do desastre, e sua conclusão se dá quando todas as pessoas atingidas tiverem as suas necessidades básicas atendidas, uma vez que:

Desastres tecnológicos envolvendo contaminação ambiental são marcados por incertezas quanto à natureza e extensão dos danos causados, o que torna difícil a determinação de quando termina o desastre. Além disso, nesses casos, o agente causador do dano é passível de identificação e responsabilização — diferentemente dos casos de desastres naturais, em que o evento perigoso causador do desastre está associado a fenômenos naturais. Apesar disso, a resposta e a reconstrução pós-desastres tecnológicos tendem a ser

⁵⁰ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa:** Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), 2020, p. 117.

⁵¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa:** Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), 2020, p. 37.

⁵² MANNAKARA, S; WILKINSON, S; POTANGAROA, R. **Resilient Post Disaster Recovery Through Building Back Better**. 2. ed. Londres e Nova York: Routledge, 2019.

adversariais, morosas e marcadas pela litigiosidade, fazendo com que as etapas pós-desastre sigam um padrão não linear.⁵³

Em geral, a etapa de resposta é “composta por uma fase de busca e resgate logo após um desastre, seguida por uma fase de médio prazo dedicada à estabilização da condição física e emocional dos sobreviventes”⁵⁴. Com isso, espera-se que as atividades de resposta estabeleçam as bases para a etapa de reconstrução.⁵⁵

A etapa de resposta tem o objetivo de alcançar a estabilidade após um desastre, isto é, busca garantir que todas as pessoas atingidas se encontrem em segurança e tenham suas necessidades básicas atendidas. Conforme esclarece a terminologia empregada pela ONU, a etapa de resposta tem como foco o atendimento a necessidades imediatas e de curto prazo das pessoas atingidas.⁵⁶ Enquanto etapa de resposta, o AFE tem, ainda, o condão de aumentar a capacidade de resiliência de uma comunidade pós-desastre e, com isso, colaborar para a consecução de uma “Reconstrução Melhor” (*Build Back Better*), que busca, justamente, aumentar a resiliência das comunidades por meio da integração de medidas de redução de risco na restauração da infraestrutura física, social, econômica, ambiental e dos meios de subsistência. Essa reconstrução para melhor deve partir da adequada condução das fases de recuperação, reabilitação e reconstrução para o desenvolvimento da resiliência.

O AFE consiste, portanto, em uma responsabilidade da empresa, assumida consensualmente, com respaldo no princípio do poluidor pagador (art. 225, CF/88), garantida a partir da noção ampla de responsabilidade civil socioambiental pelo desastre, assim como, no próprio direito civil (art. 950 e 951, CC), e correspondente à etapa de resposta no contexto pós-desastre.

A previsão do auxílio em comento teve como inspiração o instituto previsto no art. 1º da Lei nº 10.954/04, o qual é “destinado a socorrer e a assistir famílias com renda mensal média de até 2 (dois) salários mínimos, atingidas por desastres, no Distrito Federal e nos Municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência

⁵³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 12.

⁵⁴ INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). **Responding to disasters**. Genebra: IFRC, [s.d.]. (Tradução nossa). Disponível em: <<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

⁵⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 34.

⁵⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 12.

reconhecidos pelo Governo Federal, mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional”.

Quando da celebração do TTAC, o Poder Público, inspirado neste dispositivo, e tendo em consideração que a obrigação da reparação pelo desastre deveria ser atribuída, prioritariamente, às empresas envolvidas (responsabilidade solidária de execução subsidiária), formalizou proposta para que as empresas assumissem esta obrigação, proposta esta que foi voluntariamente aceita pelas empresas, passando a constar como Cláusula 137 do TTAC. Tal instituto legal, que serviu de inspiração para a instituição do AFE, em nada se confunde com o instituto dos lucros cessantes — ao contrário, trata-se de uma medida de transferência de renda que não obsta que as pessoas prejudicadas pelo desastre pleiteiem as medidas reparatorias a que fazem jus, independentemente do recebimento de tal auxílio. Logo, a mesma lógica deve ser aplicada ao auxílio assumido contratualmente pela Fundação Renova — a lógica da cumulatividade e não da alternatividade.

A alegação de que o AFE possui caráter assistencial e, portanto, seria de competência do Estado também não subsiste. Primeiramente, não há qualquer normativa no âmbito da seguridade social que imponha ao Estado o dever automático e solidário de responder pelos riscos provenientes de atividade industrial particular. Ainda, conforme já assentado na jurisprudência, em que pese a responsabilidade civil do Estado por omissão nos casos de danos ambientais ser solidária, a sua execução possui caráter subsidiário (ou seja, primeiramente deve-se acionar a empresa). Trata-se de uma medida que buscar evitar a privatização do bônus e coletivização do ônus, conforme observado no Agravo de Instrumento interposto pela Força-Tarefa.

Ainda é importante observar que, no Acordo entabulado (TTAC), foi assumida de forma expressa a obrigação, por parte da Fundação Renova, de promover a assistência social aos impactados em decorrência do “evento” (Cláusula 209, TTAC).

A própria decisão liminar proferida pela 12ª Vara Federal quanto ao cancelamento indevido de Auxílios Financeiros Emergenciais pela Fundação Renova neste ano de 2020⁵⁷ reitera a sua previsão contratual (Cláusulas 137 e 138 do TTAC⁵⁸) e reconhece

⁵⁷ Decisão **ID 276019876**, proferida no âmbito dos autos principais (PJE nº 1024354-89.2019.4.01.3800).

⁵⁸ CLÁUSULA 137: Caberá à FUNDAÇÃO desenvolver um programa de auxílio financeiro emergencial à população IMPACTADA que tenha tido comprometimento de sua renda em razão de interrupção comprovada, nos termos da CLÁUSULA 21, de suas atividades produtivas ou econômicas em decorrência do EVENTO, até o restabelecimento das condições para retomada das atividades produtivas ou econômicas.

que o seu pagamento às pessoas atingidas é ensejado pelo comprometimento da renda do atingido em razão da interrupção comprovada de suas atividades produtivas ou econômicas em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão.

Essa natureza emergencial do PG021 foi apontada pela CTOS na NT nº 42/2020 da CTOS, aprovada pela Deliberação CIF nº 420/2020⁵⁹, que sistematiza os pontos trazidos pela NT nº 25/2018 (a qual, por sua vez, levantou uma série de questões sobre o Documento de Definição do AFE, produzido pela Fundação Renova) e as respostas apresentadas aos questionamentos e solicitações de revisão, tais quais o conceito de vulnerabilidade adotado, os critérios de elegibilidade adotados e a falta de indicadores sobre a elegibilidade ao AFE.

Segundo a NT nº 42/2020, à luz das práticas internacionais e de lições aprendidas, o AFE — assumindo perda de renda — precisa qualificar sua estratégia e processos e resultado sem diálogo com o Programa de Proteção Social (PPS) — assumindo outras faces da vulnerabilidade social —, o qual busca considerações complementares de seguridade social e de políticas de mercado e trabalho:

Inicialmente, torna-se relevante situar o papel e propósito dos mecanismos de transferência de renda em contextos de pós-desastre, como sendo um instrumento de proteção social que, associado a demais ações de natureza emergencial (ex. água, remédio, moradia), se apresenta como uma política de resposta-chave para reduzir riscos e situação de vulnerabilidade e, articulado com outras políticas, ajuda as pessoas a melhorar suas condições de vida por meio da expansão de seus ativos e uso mais eficiente dos mesmos de forma integrada (NT nº 42/2020, p. 25).

Segundo a CTOS, outra dimensão e enfoque do AFE envolve a integração do tratamento individual com ações e medidas de reparação coletiva. Indivíduos precisam, em alguma medida, da coletividade (coesão social) para enfrentar cenários pós-desastre, e a comunidade também necessita construir resiliência para superar os desafios e sair fortalecida do processo. A interface do AFE com Proteção Social e os programas de retomada econômica deve ser estruturalmente e metodologicamente repensada — o que não se exaure por meio da apresentação genérica ou por fluxos de comunicação criados (NT nº 42/2020, p. 26).

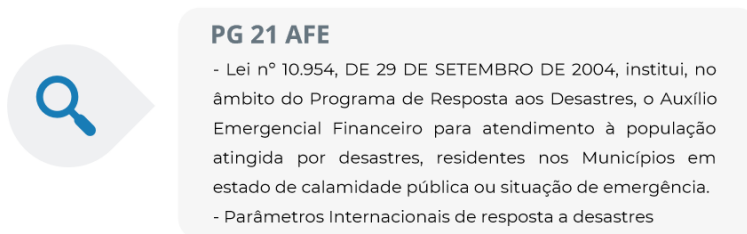
CLÁUSULA 138: Para que seja concedido um auxílio financeiro mensal, será necessário cadastramento e verificação da dependência financeira da atividade produtiva ou econômica.

⁵⁹ COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Deliberação CIF nº 420**, de 31 de julho de 2020. Aprova, com ressalvas e recomendações, o Escopo do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (Pafe). Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2020/cif-deliberacao-420.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2020.

Em razão dessas falhas na condução do AFE, da sua falta de interface com demais programas socioeconômicos e limitações verificadas no escopo e execução dos demais programas socioeconômicos, verifica-se que, após quase cinco anos do desastre, o território ainda depende do mecanismo de resposta para subsistência — já que não foi concluído o requisito para seu encerramento —, qual seja “o restabelecimento das condições para o exercício da atividade econômica originais — ou, na inviabilidade, condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior” (Cláusula 140, TTAC). Esta percepção é reforçada na Deliberação nº 417/2020, aprovada pelo CIF aos 30 de julho de 2020⁶⁰, que solicita a prorrogação do AFE por mais um ano.

Ademais, a insatisfação nos territórios com a falta de pagamento adequado do AFE ou com o seu cancelamento indevido, feito de forma unilateral pela Fundação Renova em 2019 e 2020⁶¹, fica evidente na petição das comissões que optaram por judicializar suas demandas, visto que todas optam por incluir em seus pedidos o pagamento do valor devido a título de AFE e negligenciado pela Fundação Renova, tema não tratado pela Decisão da 12ª Vara nas decisões de Baixo Guandu e Naque. A forma de tratamento do AFE pelas Comissões de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó será melhor abordada no item sobre o AFE, no Capítulo 6.

Figura 4 — Referências normativas ao Auxílio Financeiro Emergencial



Fonte: Elaboração própria (2020).

2.3 PIM enquanto mecanismo indenizatório

Organizado no TTAC como o segundo programa socioeconômico — subsequente ao programa de Cadastro —, o PIM tem como escopo a indenização dos danos materiais

⁶⁰ COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Deliberação CIF nº 417**, 2020. Prorrogação do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, conforme parágrafo único da Cláusula 140 do TTAC. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2020/cif-deliberacao-417.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁶¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa**: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), 2020, p.117.

e morais diretamente decorrentes do rompimento. Conforme disposto no TTAC, o "Programa de Ressarcimento e Indenização dos Impactados" é parte da Cláusula 08 que lista os programas socioeconômicos e está disciplinado pelas Cláusulas 31 a 38 do TTAC, sob o nome de "Programa de Negociação Coordenada", que depois foi substituído pelo nome "Programa de Indenização Mediada" (PIM):

CLÁUSULA 33: Para implementação do programa previsto na Cláusula 32ª, a FUNDAÇÃO deverá estabelecer um programa de negociação, coordenado, dirigido e conduzido por coordenador com formação na área jurídica ("PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA"), o qual deverá gerir o PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA, considerando as especificidades de cada IMPACTADO, as provas colhidas, o valor das indenizações e as modalidades de reparação aplicáveis.

O TTAC também indica que a Fundação elaborará os parâmetros de indenização considerando as condições socioeconômicas dos impactados na situação anterior, bem como os princípios gerais da lei brasileira e os parâmetros existentes na jurisprudência brasileira (Cláusula 34). Além disso, garante a promoção de assistência judiciária gratuita (Cláusula 37) e prevê como prazo de encerramento o período de 12 meses da assinatura do acordo, devendo o pagamento das indenizações efetuado em até três meses da conclusão da negociação sem prejuízo das ações emergenciais em curso (Cláusula 38)⁶². O programa tem como foco a "indenização individual", sem que haja prévia negociação coletiva dos critérios e valores de indenização.

Conforme balanço mais recente do programa, realizado ao final de 2018 pela Nota Técnica nº 31/2018 da CTOS, responsável pelo monitoramento do programa, são apontados alguns dados que indicam que o programa de indenização segue distante de cumprir os objetivos pelos quais foi criado. Segundo a CTOS, os processos na governança da própria Fundação têm causado morosidade das negociações e pagamentos, além dos atrasos relativos a políticas indenizatórias em elaboração — tais como pescador sem documento de ofício ("Pescador de Fato") e pescadores de subsistência:

⁶² Apesar do prazo firmado, sucessivas dilações foram aprovadas pelo Comitê Interfederativo (CIF) até a Deliberação mais recente, Deliberação nº 211/2018, que considera não atendidas as Notificações nos 06/2018-DCI/GABIN e 10/2018-DCI/GABIN, referentes ao descumprimento dos prazos para pagamento das indenizações dos atingidos cadastrados nas Campanhas 1 e 2 do Cadastro Integrado, estabelecidos nas Deliberações CIF nos 111 e 119, e determina imposição de penalidades previstas no TTAC. A Deliberação estabelece que a Fundação Renova deverá finalizar o pagamento efetivo das indenizações devidas aos atingidos cadastrados nas Campanhas 1 e 2 até o dia 31 de dezembro de 2018, conforme Plano de Trabalho apresentado pela Fundação à CTOS. Essa data foi prevista pela própria Fundação Renova que, posteriormente, indicou não ser possível cumpri-la (CTOS, 2018, p. 9).

Não obstante as peculiaridades do grupo de pescadores sem documento de ofício, outros grupos continuam sem respostas para seus processos indenizatórios, pode-se citar as lavadeiras, os carroceiros, camaroeiros, artesãos e os profissionais da cadeia de pesca. Para esses, ainda não há política indenizatória/metodologia proposta pela Fundação. Causa igual preocupação outros grupos que demandam maior celeridade no processo indenizatório, tais como os pescadores de subsistência, agropecuaristas e comerciantes, cujas propostas de políticas já foram apresentadas à CTOS pela Renova desde 2017⁶³.

Como informado pela CTOS, o Programa de Indenização, ao longo dos anos, se demonstrou atrasado e insuficiente para contemplar as possibilidades reparatórias, como ficará mais claro no Capítulo 6. Isso porque não atendeu desde sua concepção a parâmetros internacionais de construção de mecanismos reparatórios adequados em situação de desastres.

Vale esclarecer que o PIM se enquadra como uma medida compensatória do ponto de vista dos marcos internacionais sobre reparação integral, pois tem como escopo tão somente a reparação pecuniária dentro de um vasto conjunto de possibilidades reparatórias que devem subsidiar a escolha de mecanismos adequados de remediação. Todavia, no âmbito dos acordos, não se confunde com os programas compensatórios dos danos — que seriam todas aquelas medidas residuais previstas quando não seja possível ou viável a reparação⁶⁴.

Sob esse prisma, tem-se que os Princípios Orientadores da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas optaram por conferir uma abordagem transformativa à remediação de impactos adversos sobre direitos humanos, e não meramente compensatória. Essa escolha parte da ideia de que, em matéria de direitos humanos, a reparação pecuniária pode ser insuficiente para fazer frente a todas as dimensões dos impactos causados. Portanto, é necessário que a remediação tenha o condão de transformar leis, políticas, estruturas sociais e outras causas subjacentes ao impacto adverso em questão⁶⁵.

⁶³ CAMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. **Nota Técnica nº 31**, 2018, p. 6-7.

⁶⁴ TTAC, Cláusula 01, XVIII e XIX — PROGRAMAS REPARATÓRIOS: Compreendem medidas e ações de cunho reparatório que têm por objetivo mitigar, remediar e/ou reparar impactos socioambientais e socioeconômicos advindos do EVENTO. PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS: Compreendem medidas e ações que visam a compensar impactos não mitigáveis ou não reparáveis advindos do EVENTO, por meio da melhoria das condições socioambientais e socioeconômicas das áreas impactadas, cuja reparação não seja possível ou viável, nos termos dos PROGRAMAS.

⁶⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 12. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes->

Essas formas incluem: pedidos de desculpas, restituição, reabilitação, compensação financeira e não financeira e sanções punitivas (sejam criminais ou administrativas, como as multas), além da prevenção de dano por meio de injunções ou garantias de não repetição⁶⁶. Mesmo se tomada apenas a compensação financeira, indica que esta deve ser oferecida para qualquer dano que seja economicamente avaliável, quando apropriado e proporcional à gravidade do abuso a direitos e às circunstâncias de cada caso, tais como danos morais, danos materiais e perda de uma chance⁶⁷.

Ainda a título de parametrização internacional, segundo documento de 2020 da ONU (A/HCR/44/32), os mecanismos operacionais voltados à remediação de impactos e danos devem ser, além de legítimos, acessíveis, previsíveis, transparentes e se pautar pela Igualdade e Não discriminação, devem acima de tudo ser compatíveis com direitos e baseados no engajamento e diálogo⁶⁸.

Isso significa que devem ser culturalmente apropriados e adaptados às realidades locais especialmente no que diz respeito às maneiras pelos quais os remédios devem ser implementados, reconhecendo que um remédio eficaz irá variar dependendo das circunstâncias do caso e das necessidades dos detentores de direitos em questão e pode incluir remédios financeiros (e formas semelhantes de reparação) e remédios não financeiros (incluindo agradecimentos, desculpas e outros remédios simbólicos), bem como soluções preventivas oportunas para mitigar ou prevenir danos futuros (§12.2). Além disso, segundo a ONU, o processo de remediação deve ser uma experiência de empoderamento para os detentores dos direitos em causa (§12.2).

Além disso, relacionado ao tema do empoderamento e diálogo, entende a ONU que é essencial que o mecanismo foque no diálogo como forma de endereçar e resolver situações, especialmente partindo de boas práticas baseadas em mediação e uso de

casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_analise-do-cadastro-socioeconomico>. Acesso em: 24 jul. 2020.

⁶⁶ UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework**. Genebra: UN, 2011. Disponível em: <www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinessshr_eN.pdf>. Acesso em: 31 out. 2019, p. 27. Também no UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/72/162. Geneva: United Nations, 2017. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/162>.

⁶⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 12. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_analise-do-cadastro-socioeconomico>. Acesso em: 24 jul. 2020. p. 67.

⁶⁸ UNITED NATIONS (UN). General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/HRC/44/32. Geneva: United Nations, 2020. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/32>. p. 15.

colaboração na condução dos processos de investigação e mediação quando necessário (§14.2).

Como se verá com maior detalhamento no Capítulo 6, o PIM, apesar de ter adaptado as recomendações internacionais ao prever um sistema de mediação intermediado pela contratação de especialistas para condução do processo junto aos atingidos, de outro lado apresenta falhas graves na adaptação de um processo mais dialogado com os atingidos e ajustado às realidades locais, já que estabeleceu diversas regras e procedimentos de comprovação de danos inadequados à pluriatividade e informalidade, conforme já vastamente colocado pelas instituições do sistema de justiça e pelas comissões, mais recentemente. Além disso, como outras pesquisas que partem de parâmetros internacionais de desastres, é impreciso quanto às medidas compensatórias e quanto aos seus instrumentos e estratégias de implementação⁶⁹.

Como se verá adiante, a principal motivação para a emissão de decisões judiciais mais recentes propondo novos sistemas indenizatórios é justamente o reconhecimento amplo, de atores institucionais e das comunidades, das inúmeras falhas no sistema indenizatório proposto pela Fundação Renova.

As decisões judiciais indenizatórias de Baixo Guandu e Naque⁷⁰, emitidas em julho de 2020, são baseadas na própria formulação dos atingidos, que buscaram “encontrar uma nova via de acesso, um novo fluxo de indenização, mais direto, simplificado e, sobretudo, flexibilizado”. A decisão inaugurou uma nova política indenizatória a partir do estabelecimento de uma matriz de danos por grupos ocupacionais, reconhecendo como atingidas diversas categorias, algumas ainda não reconhecidas pela Fundação Renova em suas políticas indenizatórias. Sendo assim, considerando que o sistema legal não oferece “solução adequada para processos dessa envergadura”, o magistrado propõe uma nova abordagem para a indenização dos atingidos partindo de soluções medianas e de uma matriz indenizatória comum, resolvendo, com isso, “um grande número de casos oferecendo aos litigantes a fixação de uma compensação (indenização), a partir de uma base comum presumível”. Deste modo, o “novo sistema indenizatório” instituído

⁶⁹ Segundo pesquisa recém-divulgada focada no estudo de caso sobre as medidas compensatórias em desastres tecnológicos, é identificado o predomínio da definição generalista e vaga tanto das medidas compensatórias quanto aos instrumentos e estratégias de sua implementação. DOWBOR, M.; RESENDE, R. C.; RUSCHEINSKY, A. Medidas compensatórias nos desastres tecnológicos: um elo negligenciado. In: **43º Encontro Anual da ANPOCS**, 2019, Caxambu. Anais do 43º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2019. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/auvbxeyclfpfoys/TAN_MD3_RCR2_AR3.pdf?dl=0>.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal de Belo Horizonte. ACP nº 1016742-66.2020.4.01.3800. **Matriz de Danos de Baixo Guandu** (ID 255922939). 1-7-2020. BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal de Belo Horizonte. ACP nº PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800. **Matriz de Danos de Naque** (ID 269675445). 9-7-2020.

com a decisão afasta a instrução individualizada de cada um dos atingidos e estabelece um patamar comum de valoração de danos a partir das categorias ocupacionais.

Embora o sistema indenizatório instituído com a sentença não substitua as opções vigentes — concernentes ao PIM ou pelo ajuizamento de ação individual na justiça local —, cumpre ressaltar que a adesão ao novo sistema, que deverá ser individualizada e constituída por advogados, prevê a quitação definitiva dos danos e servirá como referência para as próximas decisões, de acordo com o próprio juiz, o que já se verifica a partir da decisão de Naque (MG) e de São Mateus (MG)⁷¹.

No caso da petição apresentada pelas Comissões dos territórios de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, as Comissões narram as dificuldades de comprovação dos danos e reconhecimento de atingidos aptos a ingressar no Programa ao longo desses cinco anos, em especial as dificuldades relacionadas às comunidades tradicionais (faiscadores e pescadores artesanais) em conseguir a indenização dos danos causados. Coloca também que é imperioso que os grupos tradicionais supracitados sejam reconhecidos como sujeitos de direito com os quais o diálogo é indispensável no processo de definição de ações de indenização e de compensação de danos⁷². Por isso, requer a autorização de um processo específico de resolução acordada para a indenização das categorias afetadas e definição das medidas de desenvolvimento territorial e reestruturação produtiva (Pauta 1); além do pagamento do AFE aos grupos tradicionais (Pauta 2).

Figura 5 — Referências normativas indenizatórias em casos de desastres



PG 02 PIM

- Normas nacionais que disciplinam a responsabilidade civil e responsabilidade ambiental (Constituição Federal, Código Civil, legislação ambiental)
- Programa compensatório a partir dos marcos internacionais de reparação integral (ONU)

Fonte: Elaboração própria (2020).

⁷¹ BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal de Belo Horizonte. ACP nº 1016742-66.2020.4.01.3800. **Matriz de Danos de Baixo Guandu** (ID 255922939). 1-7-2020.

BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal de Belo Horizonte. ACP nº PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800. **Matriz de Danos de Naque** (ID 269675445). 9-7-2020.

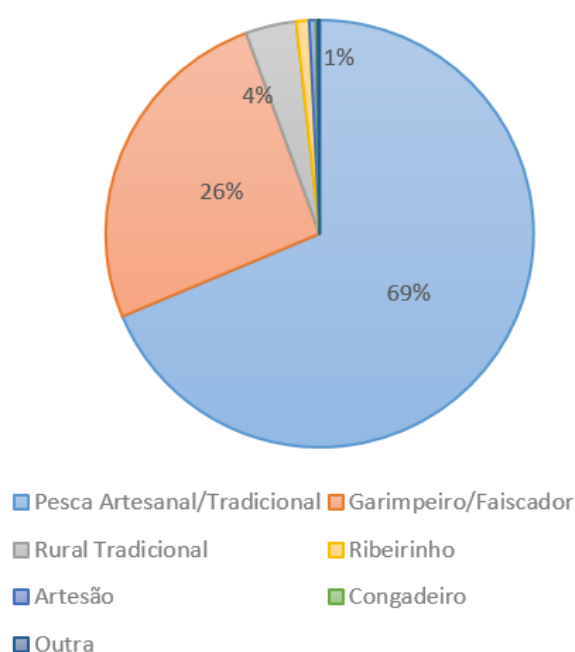
⁷² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. PJE nº 1020534-28.2020.4.01.3800. **Petição ID 247571466**, p. 63.

3 RECONHECIMENTO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS E IMPACTO NOS PROGRAMAS

Os territórios mineiros de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e comunidade de Chopotó (Ponte Nova) têm como lar populações tradicionais de faiscadores (garimpeiros artesanais) e pescadores artesanais. Em pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini e que abrangeu os territórios em questão (1.592 questionários), o total de 2.333 respondentes (51,2% do total) qualificou sua família como parte da categoria Comunidade Tradicional⁷³.

Dentre o grupo, 86,9% das famílias autodeclararam pertencer à categoria de pescadores artesanal/tradicional e 32,6% na identidade de garimpeiros/faiscadores. Os demais grupos de artesãos, congadeiros, ribeirinhos, rural tradicional ou “outra” somam os demais 7% da amostra⁷⁴.

Gráfico 1 — Autorreconhecimento da tradicionalidade no território



Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de OPUS. Pesquisa como atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão — Povos e comunidades tradicionais — Volume 1, BLOCO 01, p. 4-12. Pergunta: 2.3 Se a família se identifica como tradicional, qual a identidade?

⁷³ OPUS Pesquisa e Opinião. **Pesquisa como atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão — Povos e comunidades tradicionais**, 2020. v. 1, BLOCO 01, p. 4-12. Pergunta: 2.1 A qual categoria a família pertence?

⁷⁴ OPUS Pesquisa e Opinião. **Pesquisa como atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão — Povos e comunidades tradicionais**, 2020. v. 1, BLOCO 01, p. 4-12. Pergunta: 2.3 Se a família se identifica como tradicional, qual a identidade?

Isso se dá pois a região do Alto Rio Doce, onde se inserem os territórios de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e comunidade de Chopotó (Ponte Nova), foi ocupada há séculos com populações ligadas ao garimpo, à criação de animais e produção de laticínios, à fixação de pequenos lavradores às margens dos rios⁷⁵. Os moradores dos territórios em análise sempre tiveram no Rio Doce e seus afluentes uma alternativa de renda possível, por meio da pesca e do garimpo, além da extração de areia, pedras e outras atividades⁷⁶. Os povoados, vilas ou comunidades ao longo dos rios ou represas mantêm uma feição pouco urbanizada, contando com poucos serviços públicos e com características marcadamente rurais, onde o contato com turistas, romeiros e profissionais que visitam a região mantém a rede de sustentação da economia local⁷⁷.

No mesmo sentido, um estudo encomendado pela Fundação Renova à Herkenhoff & Prattes (H&P), a respeito da população atingida da região do Rio Doce e de Santa Cruz do Escalvado, chama atenção para a necessidade de compreender os pescadores e garimpeiros artesanais como parte dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais⁷⁸, pontuando serem “populações que tradicionalmente têm, no uso econômico do rio, sua fonte de subsistência e renda, ao mesmo tempo em que efetivam um modo de vida particular, construído ao longo de gerações⁷⁹”.

Segundo a cartilha elaborada pelo “Programa Mapeamento de povos e comunidades tradicionais em Minas Gerais: visibilização e inclusão sociopolítica”, desenvolvido pelo Gesta/UFGM, com apoio da Pronex/UFGM e do MEC/Sesu coordenada pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG)⁸⁰, no estado de Minas Gerais já há o mapeamento de diversas comunidades tradicionais já reconhecidas: os povos indígenas, as comunidades quilombolas, os pescadores artesanais, os povos de terreiro, os geraizeiros, os vazanteiros (moradores tradicionais da vazante, que sempre

⁷⁵ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, p. 21-22.

⁷⁶ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, p. 24.

⁷⁷ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, p. 22.

⁷⁸ HERKENHOFF & PRATES (H&P). **Públicos Vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG)**, mar. 2017, p. 12.

⁷⁹ HERKENHOFF & PRATES (H&P). **Públicos Vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG)**, mar. 2017, p. 3.

⁸⁰ COORDENADORIA DE INCLUSÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAIS (CIMOS); MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MPMG) (Org.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**, 2014. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2020.

consoziaram o uso de terras altas e baixas, atualmente restritos a ilhas e pequenas parcelas de terra nas beiras de grandes rios que cortam o estado), os veredeiros (que ocupam, usam e preservam tradicionalmente as veredas, subunidade do bioma cerrado/gerais), os apanhadores de flores sempre-vivas, os faiscadores (que exercem o garimpo artesanal), entre outros. Além desses, outros estão em processo de reconhecimento⁸¹.

É importante reforçar que tais povos e comunidades possuem práticas tradicionais, vínculos territoriais e de parentesco, marcas de identidade próprias, lutas políticas pela recuperação de territórios ou pela manutenção de seus modos de vida, luta pela ampliação e efetivação dos seus direitos. Pois além de relações específicas com as terras ocupadas, a sua forma de execução de atividades produtivas ou econômicas — plantio, criação, caça, pesca, extrativismo, artesanato, comércio informal — estão associadas a relações de parentesco e compadrio e são baseadas em relações de troca e solidariedade entre famílias, grupos locais e comunidades⁸². Além disso, os grupos sociais em questão têm como característica a conformação de famílias extensas ou ampliadas (é comum numa única unidade doméstica, dois, três ou mais núcleos familiares, residindo na mesma casa avós, filhos, netos, afilhados, outros agregados). Cabe salientar que a conformação da família nesses contextos atende a necessidades morais, sociais, culturais e econômicas próprias, sobretudo porque a família é central na organização de toda a vida da comunidade⁸³.

As atividades econômicas desempenhadas pelos grupos familiares dos povos ou comunidades tradicionais em questão se caracterizam pela lógica da reprodução da vida e do patrimônio (não necessariamente da propriedade) e têm como base a complementação de renda advinda da pluriatividade produtiva dos diversos membros da família, incluindo eventualmente trabalho remunerado de algum destes⁸⁴. Em um

⁸¹ COORDENADORIA DE INCLUSÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAIS (CIMOS) — MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MPMG) (ORG.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**, 2014, p. 15. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>> Acesso em: 24 set. 2020.

⁸² COORDENADORIA DE INCLUSÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAIS (CIMOS) — MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MPMG) (ORG.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**, 2014, p. 13-14 Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁸³ COORDENADORIA DE INCLUSÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAIS (CIMOS) — MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MPMG) (ORG.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**, 2014, p. 14. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁸⁴ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, p. 22-23.

cenário de pouco acesso à terra e recursos naturais, onde a produção agropecuária rende pouco, as atividades produtivas desempenhadas pelo grupo familiar como a produção de quintal, trocas de produtos, pesca e garimpo (quando presente um acesso fluvial) e bicos em cidades próximas são essenciais para atingir os objetivos de composição da renda familiar e a sobrevivência e reprodução digna das famílias⁸⁵.

Isso dito, nota-se que o procedimento de cadastramento dessas famílias e indivíduos, além do reconhecimento dos impactos do desastre nas suas atividades produtivas e econômicas, deve ser adaptada a essas realidades e às possibilidades de prova neste contexto de ampla informalidade e composição social diferenciada, razão que justifica a elaboração das listas de autorreconhecimento coletivo no território e pela qual o próprio TTAC prevê programas específicos para esses atingidos. Essa também é a melhor interpretação das diretrizes nacionais e internacionais quanto ao reconhecimento e tratamento de comunidades tradicionais. Entretanto, como será detalhado a seguir, a disputa em torno do reconhecimento da tradicionalidade das comunidades do território dificultou a adoção de procedimentos adequados a essas realidades.

Segundo a Constituição Federal, deve ser promovido e protegido pelo Poder Público o patrimônio cultural brasileiro, considerando tanto os bens de natureza material quanto imaterial — o jeito de se expressar, ser e viver — dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 215 e 216). Além da Constituição, a legislação infraconstitucional define e protege tais comunidades.

Segundo a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007), compreende-se por povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; enquanto o conceito de territórios tradicionais engloba os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os art. 231 da Constituição e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (art. 3, I e II).

⁸⁵ Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó, de 7-2-2020, p. 23-24.

Ainda conforme o estabelecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁸⁶, os povos indígenas e tribais devem ser identificados como povos que possuem autodeterminação. Segundo as diretrizes da OIT, a denominação “povos tradicionais” parece não ser uma categoria fechada, mas expressa elementos de identidade política e reafirmação de direitos a partir da autonegação. Nesse sentido, pode-se também utilizar o termo “populações tradicionais”, de modo a incluir não apenas as comunidades indígenas, mas também outras populações que vivem em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental⁸⁷. Para tanto, é necessário aceitar que a reunião de coletividades tão diversas do ponto de vista sociocultural pode ser problemática. No entanto, é feita de modo abrangente como forma de reconhecer a todos esses grupos como vulneráveis, ainda que tal vulnerabilidade possa se expressar de maneiras muito variadas.

A jurisprudência brasileira também tem avançado na direção de reconhecer os pescadores artesanais como sujeitos do direito à consulta prévia, livre e informada (CCPLI)⁸⁸, o que significa o reconhecimento destes como comunidades tradicionais. A título de exemplo, no Paraná, o TRF-4 reconheceu que a ausência de consulta às comunidades locais, inclusive de pescadores artesanais, a partir dos critérios estabelecidos na Convenção 169 da OIT, prejudica o licenciamento de empreendimento que as afeta⁸⁹. Decisão semelhante se deu em ação que o Estado do Amazonas foi condenado à obrigação de não se fazer consistente no impedimento de tomar qualquer decisão administrativa acerca do local de um “Polo Naval” enquanto não realizasse a

⁸⁶ A Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, e entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. No Brasil, o cumprimento dessa Convenção foi determinado pelo Decreto Presidencial n. 5.051, de 19 de abril de 2004.

⁸⁷ Tais como povos quilombolas e comunidades locais (caiçaras, açorianos, caipiras, babaçueiros, jangadeiros, pantaneiros, pastoreiros, ribeirinhos/caboclo amazônico, ribeirinhos/caboclo não amazônico (varjeiro), sertanejos/vaqueiro, pescadores artesanais, extrativistas, seringueiros, camponeses, dentre outros).

⁸⁸ O direito à consulta livre, prévia e informada é um direito que os indígenas e povos tradicionais tem de serem consultados, mediante procedimentos apropriados, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afeta-los diretamente. Trata-se de um direito previsto na Convenção 169 da OIT (art. 6), na Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (art. 19) e na Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas (art. 23).

⁸⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Quarta Turma. **Agravo de Instrumento: AG 5039207-39.2018.4.04.0000**. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior. DJ: 05/11/2018. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000736236&versao_gproc=244&crc_gproc=b31b1671. Acesso em 07 ab. 2020.

consulta prévia, formal, livre e informada aos povos tradicionais da região, dentre os quais uma comunidade de pescadores⁹⁰.

É notável que a temática das populações tradicionais e sua proteção atingiu um patamar inédito no atual contexto jurídico e social nacional e internacional. A ideia de proteção e tutela do modo de ser, construções culturais, organizacionais, religiosas e do próprio território dos grupos em questão está amplamente difundida no debate público⁹¹.

Entretanto, populações tradicionais podem se ver ameaçadas não somente por negação de seus direitos, mas também pelo reconhecimento ideológico, que pode ser compreendido como “práticas de dominação que reforçam de forma enrustida o reconhecimento negativo ou a negação de reconhecimento, configurando rotulações que podem mesmo cooptar o ser em uma anulação de propósito próprio, para assumir um propósito externo, imposto por práticas sociais e institucionais que asfixiam a própria liberdade”⁹². Desta maneira, o reconhecimento ideológico é projetado externamente a um indivíduo parte de uma coletividade (no caso, uma população tradicional), perdurando o reconhecimento negativo e alimentando relações de dominação e implicando distorções nas relações cooperativas⁹³.

Em situações específicas de processos judiciais de reparação de danos socioambientais provocados por ação antrópica que resulta em lesões, tanto à população tradicional como um todo quanto aos indivíduos que a formam, o tratamento individualizado de membros da coletividade pode ser nova fonte de lesões sociais, através de práticas de reconhecimento ideológico em programas de fragmentação e individualização, onde a população tradicional deixa de ser tratada em seu todo para ser levada a negociações isoladas entre seus indivíduos e o causador do dano socioambiental⁹⁴.

No caso do desastre do Rio Doce, houve a preocupação nos acordos firmados para o tratamento adequado de povos e comunidades tradicionais e indígenas em razão das recomendações emitidas por parâmetros nacionais e internacionais sobre o tema.

⁹⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Ação Civil Pública: 0006962-86.2014.4.01.3200**. DJ: 16.05.2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/sentenca-2016-suspensao-polo-naval>>. Acesso em: 22 novembro 2019.

⁹¹ KOKKE, M. Reconhecimento ideológico e danos às populações tradicionais. **Revista dos Tribunais**, v. 1.012, ano 109. São Paulo: Ed, RT, 2020, p. 276.

⁹² KOKKE, M. Reconhecimento ideológico e danos às populações tradicionais. **Revista dos Tribunais**, v. 1.012, ano 109. São Paulo: Ed, RT, 2020, p. 281.

⁹³ KOKKE, M. Reconhecimento ideológico e danos às populações tradicionais. **Revista dos Tribunais**, v. 1.012, ano 109. São Paulo: Ed, RT, 2020, p. 281.

⁹⁴ KOKKE, M. Reconhecimento ideológico e danos às populações tradicionais. **Revista dos Tribunais**, v. 1.012, ano 109. São Paulo: Ed, RT, 2020, p. 276-277.

O TTAC prevê o tratamento especial de povos e comunidades tradicionais pela criação do Programa 04 (Qualidade de Vida de outros Povos e Comunidades Tradicionais — PG04), cujo objetivo é o de mitigar, reparar, recuperar e compensar os impactos sociais, econômicos, ambientais e culturais identificados, assim como promover o desenvolvimento integrado de povos e comunidades tradicionais direta ou indiretamente impactadas na área de abrangência do evento, conforme Cláusulas 46 a 53 do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC).

Não apenas o TTAC, mas o TAC Gov (2018) também reforça a importância de reconhecimento das especificidades e singularidades dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais na condução dos programas reparatórios:

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;

XI — o reconhecimento das *especificidades e singularidades de cada povo indígena, quilombola e tradicional*, quando da reparação integral dos danos (TAC Gov, 2018, p. 5).

Apesar da previsão nos acordos e da criação do PG04 no início do processo reparatório proposto, verifica-se pelo desenvolvimento das ações da Fundação Renova, especialmente entre os anos de 2017 e 2019, que não foi acolhido o tratamento que respeitasse “especificidades e singularidades” conforme acordado, visto que a Fundação Renova, apesar do reconhecimento e tratamento dos casos na Comunidade Quilombola de Degredo (CQD), não atuou da mesma forma quanto aos atingidos tradicionais dos territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó. Pelo contrário, após o reconhecimento de listas mudou o posicionamento para retroagir e desconsiderar atingidos tradicionais destes territórios que já haviam sido reconhecidos previamente.

Segundo divulgado pela Fundação Renova no seu portal on-line, o progresso atual do PG04 está relacionado especialmente ao pagamento do AFE aos elegíveis da comunidade quilombola de Degredo (178 titulares) e à distribuição de água mineral neste território, e no caso das comunidades tradicionais de Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce, o pagamento do AFE aos titulares considerados elegíveis (209 titulares)⁹⁵.

⁹⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **Progresso do PG04** [s.d.]. Informações disponibilizadas no portal da Fundação Renova sobre o progresso do programa até o mês de jun. 2020. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/qualidade-de-vida-de-outros-povos-e-comunidades-tradicionais/>>. Acesso em: 24 set. 2020.

Todavia, ainda que divulgado no Portal da Fundação Renova como um “progresso do PG04” em junho de 2020, o reconhecimento dos faiscadores e pescadores tradicionais dos territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó como apenas 209 titulares, a própria Fundação Renova já havia previamente, no ano de 2017, se posicionado a favor do reconhecimento do pagamento do AFE a 511 atingidos, mudando o seu posicionamento no ano de 2019 e regredindo à situação de pessoas já reconhecidas previamente — retirando o direito ao auxílio desses atingidos⁹⁶.

Esses números estão ainda muito distantes dos apresentados pelo Questionário da ATI Rosa Fortini realizado em 2020, a partir de pesquisa domiciliar realizada no período de 24 de julho a 25 de setembro de 2019. Ao todo foram aplicados 1.592 questionários, que correspondem ao número de domicílios entrevistados. As informações coletadas no nível do indivíduo se referem a 4.560 moradores. Nos relatórios finais apresentados, a ATI Rosa Fortini indica que 2.333 respondentes (ou 51,2% do total de entrevistados) qualificam sua família como parte da categoria Comunidade Tradicional⁹⁷. Como é uma estimativa apresentada por família, o número pode ser ainda maior a nível de indivíduos.

Ainda que não se possa afirmar que a pesquisa da ATI contemple o universo de atingidos do território, as diferenças apontam para uma composição ainda mais substantiva no território de pessoas que se autoidentificam como tradicionais, se comparado à primeira lista emitida em 2017. Isso porque a autoidentificação e o autorreconhecimento são processos também de empoderamento nas comunidades, que passam pela melhor compreensão sobre práticas tradicionais e modos de vida que a caracterizem como tal. Então é natural que o autorreconhecimento seja um processo que se dá ao longo do tempo e seja cada vez mais expressivo nesses territórios⁹⁸.

⁹⁶ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, Anexo I — Relato cronológico de fatos relacionados à violação de direitos dos faiscadores e pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e comunidade de Chopotó (Ponte Nova) [s.d.].

⁹⁷ OPUS Pesquisa e Opinião. **Pesquisa como atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão — Povos e comunidades tradicionais**, 2020. v. 1, BLOCO 01, p. 4-12. Pergunta: 2.1 A qual categoria a família pertence?

⁹⁸ Nesse sentido, importa levar em conta que a identidade de uma comunidade tradicional nem sempre vem acoplada a esse qualificativo. Diante das diversas denominações locais, é comum que esses grupos sejam identificados de outras formas e a sua tradicionalidade não seja levada em conta. Isso se dá porque, muitas vezes, o autorreconhecimento de grupos ditos tradicionais tem sido parte de um processo que se constitui a partir do conflito e das circunstâncias. Assim, mesmo povos ditos tradicionais que não reivindicavam qualquer identidade específica em um passado recente, acabam por assumir a tradicionalidade em seu discurso e prática política como parte de sua agenda reivindicatória. Nesse sentido, ver: BRASIL. Ministério Público Federal. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**, 2014, p. 92. <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de>

Segundo indicado pela FGV em Nota Técnica sobre o tema⁹⁹, em outubro de 2017 a Fundação Renova criou um “Plano de Ação Transitória — Povos Tradicionais ‘Faiscadores’”¹⁰⁰, com a previsão de reconhecimento de auxílio emergencial e tratamento individualizado com relacionamento e diálogo com comunidades tradicionais. Neste plano de 2017, previa como ação financeira o “pagamento mensal de R\$1.500 por indivíduo que exercia atividade econômica com base nas listas de autorreconhecimento das comunidades e o valor de uma cesta básica (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos — DIEESE)”, além de proposta de “pesquisa e estudo” e “relacionamento e diálogo” com as comunidades. Valor, portanto, acima do previsto pelo AFE, no TTAC, justamente em razão das especificidades daqueles povos, descritas acima pela composição dos núcleos familiares de forma alargada e característica específicas da forma de exploração econômica e produtiva no território¹⁰¹. No mesmo ano, procedeu ao reconhecimento e pagamento do AFE a 511 atingidos previstos em lista — 213 faiscadores e 298 pescadores¹⁰².

Em ata de reunião no MPF do dia 26-9-2018, a Fundação Renova se comprometeu a receber, por meio das Comissões Locais de Atingidos, a documentação relativa ao histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo de grupos tradicionais para fins de AFE, nos moldes do ocorrido em dezembro de 2017, devendo entregar uma devolutiva em 45 dias contados do recebimento dos documentos. Os membros das Comissões Locais se corresponsabilizariam pelo respectivo processo¹⁰³.

As duas Comissões Locais de Atingidos dos territórios em questão protocolaram a documentação requerida em dezembro de 2018. No mesmo período, a Fundação Renova contratou um parecer antropológico de profissional que, sem realizar qualquer pesquisa de campo, afirmava a não existência de grupos tradicionais nos municípios de

atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>. Acesso em: 8 out. 2020.

⁹⁹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Nota Técnica: Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce — Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Chopotó**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020, p. 105.

¹⁰⁰ FUNDAÇÃO RENOVA, **Ofício SEQ3963/2017/GJU**, 2017.

¹⁰¹ FUNDAÇÃO RENOVA, **Ofício SEQ3963/2017/GJU**, 2017, p. 16-ss.

¹⁰² FUNDAÇÃO RENOVA, **Ofício OFI.NII.062019.6846-03**, de 14-6-2019, p. 5.

¹⁰³ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, Anexo I — Relato cronológico de fatos relacionados à violação de direitos dos faiscadores e pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Comunidade de Chopotó (Ponte Nova) [s.d.].

Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, e vinculava a concessão de novos AFE ao término do parecer antropológico¹⁰⁴.

Em março de 2019, as Comissões de Atingidos dos territórios em questão também enviaram ao Ministério Público Federal e à Fundação Renova o Ofício Conjunto nº 001/2019, que trata do mapeamento de povos e comunidades tradicionais impactados de Mariana, Barra Longa, Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Ponte Nova no contexto dos programas gerais da Fundação Renova. No documento em questão, as Comissões Locais relatam a vinculação histórica e simbiótica das comunidades tradicionais dos territórios citados com o Rio Doce, que era o canal de sustento e obtenção de renda dos pescadores e faiscadores da região¹⁰⁵.

As Comissões Locais seguem pontuando que, apesar do rompimento da Barragem de Fundão ter gerado o direito à reparação integral dos atingidos, a Fundação Renova vem falhando em adotar medidas concomitantes aos programas já implementados visando as diversas naturezas de danos. No caso descrito no Ofício, as Comissões dos territórios em questão afirmam haver um desatrelamento dos programas gerais da Fundação Renova, notadamente o AFE, à conclusão do mapeamento de povos e comunidades tradicionais¹⁰⁶. Para as Comissões, ainda que o AFE não se confunda com as políticas específicas à recuperação de populações tradicionais contidas no TTAC, nada justifica a recusa da Fundação Renova em debater com os atingidos as metodologias de elegibilidade por eles formuladas, nem a recusa ao acesso a tais programas urgentes como o AFE (voltado à garantia de subsistência mínima) pelas comunidades tradicionais¹⁰⁷.

As Comissões concluem que a concessão de AFE é paralela e independente aos processos de reparação e da indenização, e que o posicionamento adotado pela Fundação Renova nos territórios de aguardar o estudo de componente específico e de elaboração de plano básico ambiental após o mapeamento visa postergar desnecessariamente o reconhecimento de direitos que independem de tradicionalidade,

¹⁰⁴ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, Anexo I — Relato cronológico de fatos relacionados à violação de direitos dos faiscadores e pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Comunidade de Chopotó (Ponte Nova) [s.d.].

¹⁰⁵ COMISSÃO DE ATINGIDOS DE MARIANA, BARRA LONGA, SANTA CRUZ DO ESCALVADO, RIO DOCE E PONTE NOVA. **Ofício Conjunto nº 001/2019**, de 18-3-2019.

¹⁰⁶ COMISSÃO DE ATINGIDOS DE MARIANA, BARRA LONGA, SANTA CRUZ DO ESCALVADO, RIO DOCE E PONTE NOVA. **Ofício Conjunto nº 001/2019**, de 18-3-2019.

¹⁰⁷ COMISSÃO DE ATINGIDOS DE MARIANA, BARRA LONGA, SANTA CRUZ DO ESCALVADO, RIO DOCE E PONTE NOVA. **Ofício Conjunto nº 001/2019**, de 18-3-2019.

ainda mais diante de uma posição de suspeição prévia e burocratização forçada, com exigências de critérios e pressupostos documentais para comprovação de tradicionalidade ou a exclusão de categorias de povos tradicionais como um todo, como foi o caso dos pescadores artesanais. Segundo estas Comissões: “não é um expert que irá afirmar quem é e quem não é tradicional (...) a tomada de consciência individual e o reconhecimento coletivo são inalienáveis”¹⁰⁸.

Em busca de Diálogo com a Fundação, as Comissões de Atingidos dos territórios em análise mobilizaram junto do MPF uma reunião em 1-4-2019. Foi deliberado e aceito pela Fundação Renova a desvinculação do estudo antropológico do professor Aderval ao atendimento de AFE para grupos caracterizados como tradicionais¹⁰⁹.

Todavia, houve uma mudança de posicionamento da Fundação Renova em 2019, mesmo após a conclusão dos processos de autorreconhecimento de atingidos por suas Comissões¹¹⁰, e passou a não mais aceitar o autorreconhecimento destas comunidades para ingresso no PG04 e concessão de AFE. Em reunião realizada em 2-5-2019 no município de Santa Cruz do Escalvado com a comissão de atingidos e o MPF, a Fundação Renova nega a concessão de novos AFE aos grupos tradicionais do Território, não apresentando qualquer proposta metodológica de reconhecimento a esses grupos¹¹¹.

A partir da negativa, foram elaboradas diversas notas técnicas e deliberações do CIF¹¹², no sentido de dar efetividade ao programa e aos acordos estabelecidos para

¹⁰⁸ COMISSÃO DE ATINGIDOS DE MARIANA, BARRA LONGA, SANTA CRUZ DO ESCALVADO, RIO DOCE E PONTE NOVA. **Ofício Conjunto nº 001/2019**, de 18-3-2019.

¹⁰⁹ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, Anexo I — Relato cronológico de fatos relacionados à violação de direitos dos faiscadores e pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Comunidade de Chopotó (Ponte Nova) [s.d.].

¹¹⁰ Comissões Locais (Comissão de Atingidos de Rio Doce e Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Chopotó). COMISSÃO DE ATINGIDOS DE RIO DOCE. **Relatório: Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo**. Rio Doce: 2018. COMISSÃO DE ATINGIDOS DE SANTA CRUZ DO ESCALVADO E CHOPOTÓ. **Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo “Faiscadores, Garimpeiros, Produtores Rurais, Pescadores Artesanais, Areeiros e transportadores de areia atingidos pelo rompimento da barragem de rejeitos da Samarco em 5 de novembro de 2015**, nov. 2018.

¹¹¹ RAMBOLL. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó**, de 7-2-2020, Anexo I — Relato cronológico de fatos relacionados à violação de direitos dos faiscadores e pescadores artesanais de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Comunidade de Chopotó (Ponte Nova) [s.d.].

¹¹² Nota Técnica nº 04/2019 aos 29-5-2019, o que culminou na Deliberação CIF 300/2019, aprovada em 25-6-2019. Em 27-8-2019 a CT-IPCT aprovou a Nota Técnica CT-IPCT 06/2019 (NT CT IPCT 06/2019), que notifica a Fundação Renova do descumprimento da Deliberação

reconhecimento dessas populações. Neste sentido, a própria Instância de Assessoria Jurídica do CIF (IAJ-CIF) indica que “os atingidos pelo desastre socioambiental de Mariana e insertos em pretensão de recebimento do AFE (Auxílio Financeiro Emergencial) possuem direito fundamental ao devido processo legal quanto aos atos que venham a lhes produzir efeitos jurídicos”, do que decorre o dever de motivação da Fundação Renova como consectário da afirmativa de regularidade da Renova em face das atribuições que são mediatamente fundadas em decisão judicial¹¹³.

Essa mudança de posicionamento revela a disputa em torno do reconhecimento da tradicionalidade das comunidades e a dificuldade de adaptação dos mecanismos de reparação para identificação das comunidades tradicionais. Diante dessas dificuldades, muitos optaram por inscrever-se no Programa de Cadastro (PG01), mesmo sem um procedimento adaptado à realidade das comunidades tradicionais, em razão dos obstáculos criados pela Fundação Renova para autorreconhecimento por listas e pelas representações adequadas dessas comunidades.

Isso levou à situação, que será exposta a seguir no Capítulo 4.2, de diversos pareceres finais de cadastramento cujos técnicos atestam a presença de requisitos de configuração de tradicionalidade dentre os atingidos cadastrados no PG01. Fica evidente uma incongruência no tratamento adequado a essas comunidades e ao reconhecimento de danos e atingidos em razão da tradicionalidade, que deveria ser conduzido pelo PG04. O reconhecimento dos requisitos de configuração de tradicionalidade através dos Canais de Relacionamento do AFE e do PIM é um sinal da falha do PG04 e deveria gerar um processo de contestação ou reanálise interna na Fundação Renova.

Em razão da identificação de danos, os pareceres reconhecem o “IMPACTO DIRETO” nas atividades econômicas realizadas (extração mineral e atividade pesqueira impactadas). Os pareceres indicam também a importância de estudos específicos para essas comunidades, o que também é a recomendação do documento “Protocolo de

nº 300. A CT-IPCT reapresentou, então, a Nota Técnica CT-IPCT nº 06/2019, cuja aprovação culminou na Deliberação CIF nº 333/2019, de 21/10/2019, que notifica a Fundação Renova pelo descumprimento da Deliberação CIF nº 300/2019 e confere o prazo de 15 dias corridos para sanar os descumprimentos, em especial a inadequação da justificativa das negativas e a conclusão dos pareceres faltantes. A CT-IPCT aprovou a Nota Técnica nº 08/2019 no dia 19-11-2019, que recomenda novamente a aplicação de multa à Fundação Renova nos termos do art. 247 do TTAC.

¹¹³ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer nº 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**, de 18-9-2019.

Avaliação de Impacto” elaborado pela Fundação Renova para o Programa de Cadastro¹¹⁴:

As seguintes situações não são contempladas no PG01, mas terão tratamento específico em outros programas da Fundação Renova: — Famílias que se declararam quilombolas, pois serão enfocadas no Programa de Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida de Outros Povos e Comunidades Tradicionais; — Pessoas que se declararam indígenas que merecerão atenção adequada por meio do Programa de Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos Indígenas; — Perda de oportunidade de lazer a ser mitigada por medidas implementadas no Programa de Apoio ao Turismo, Cultura, Esporte e Lazer; — Danos à saúde física e mental que terão encaminhamento apropriado no Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada; — Impactos na qualidade e suprimento de água que está sendo objeto de reparação por ações previstas no Programa de Indenização Mediada (PIM)¹¹⁵.

Em outro documento, o chamado “Procedimentos para Tratamentos de Manifestações para Novos Cadastros”, há informações pormenorizadas destinadas aos atendentes e equipe técnica do cadastro, reforçando-se, novamente, que não são elegíveis ao cadastro pessoas que tiverem alegado, dentre outros, os danos declarados de comunidades pertencentes a comunidades tradicionais¹¹⁶.

Possivelmente em razão da alegada mudança de posicionamento da Fundação Renova no ano de 2019 — passando a não reconhecer os tradicionais como comunidades que devem ser tratadas de forma diferenciada no PG04 e desconsiderando as recomendações e os parâmetros de direitos humanos nacionais e internacionais para o tratamento de povos tradicionais e indígenas —, a proposta apresentada da chamada “Fase 2” do Cadastro Integrado, formalizada no ano de 2019 à CTOS, coloca como premissa que se pretende agora cadastrar povos e comunidades tradicionais¹¹⁷ pelo procedimento comum¹¹⁸.

¹¹⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados**, nov. 2018, p. 1.

¹¹⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 4.

¹¹⁶ De acordo com FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimentos para Tratamentos de Manifestações para Novos Cadastros** [s.d.], “não são elegíveis ao cadastro pessoas que tiverem alegado (I) danos relacionados com interrupção do abastecimento de água em área urbana; (II) danos relacionados com qualidade da água fornecida por empresa de tratamento; (III) danos declarados de saúde, especialmente de natureza psicológica; (IV) danos declarados de comunidades pertencentes a comunidades tradicionais; (V) dano moral; (VI) dano relacionado com lesão corporal, exclusivamente”.

¹¹⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **Detalhamento Metodológico**, set. 2019, p. 21 — item 2.11. Cadastramento de Povos Tradicionais.

¹¹⁸ Segundo a Fundação Renova são previstas as seguintes etapas de trabalho: Etapa 1: Apresentação presencial para cada comunidade tradicional dos objetivos do Programa de

A uniformização de tratamento das comunidades tradicionais junto às demais comunidades de atingidos vai de encontro às premissas nacionais e internacionais acolhidas pelos acordos no tratamento de povos tradicionais e indígenas e desconsidera todos os estudos e relatórios realizados pelas Comissões para o autorreconhecimento e identificação autônoma dos povos e comunidades tradicionais dos municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó. Ainda, ignora os acordos firmados entre a Fundação Renova e as comunidades, com a presença do Ministério Público Federal e outros entes públicos, que previam o pagamento de auxílio às listas já predeterminadas, causando nova demora e insegurança jurídica no processo de reparação e resposta ao desastre. Os Ministérios Públicos e Defensorias por meio da Recomendação Conjunta nº 10 de 26-3-2018 colocam que:

“4. Promovam nas comunidades indígenas e quilombolas, e naquelas outras identificadas como tradicionais, esclarecimentos acerca das especificidades de sua situação e do enquadramento correto a respeito de todos os programas socioeconômicos a serem destinados aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais, em especial o programa de indenização, sendo informado prazo razoável para o início de tal programa, haja vista o atraso da sua implementação estar causando conflitos dentro das comunidades tradicionais” (p. 25).

Ressalta-se aqui novamente que o AFE é um auxílio destinado a minorar as consequências danosas de um desastre como mecanismo de “resposta” que busca atender de forma imediata atingidos e comunidades em situação de vulnerabilidade. Após quase cinco anos do desastre, a reversão do reconhecimento de povos tradicionais obsta a necessária celeridade esperada para tal tipo de ação, assim como o caso dos procedimentos de compensação indenizatória.

Fazem-se necessárias a coordenação e a simetria entre os processos individuais de reparação de danos e os processos coletivos de reconstrução de comunidades tradicionais afetadas por danos socioambientais, com a inserção de mecanismos que identifiquem atos de reconhecimento ideológico para o impedimento de fragmentação e consolidação de situações de injustiça social em populações tradicionais, para que a judicialização não se transforme em uma nova fonte de danos e causa de rupturas no

Cadastro e dos formulários de pesquisa; Etapa 2: Desenvolvimento em conjunto com a comunidade tradicional de formulários específicos para levantamento da tradicionalidade; Etapa 3: Levantamento das informações por meio de pesquisa direta (presencial); Etapa 4: Avaliação de impacto conforme metodologia da Fase 2 e construção de Roteiro da Reparação. FUNDAÇÃO RENOVA. **Detalhamento Metodológico**, set. 2019, p. 21 — item 2.11. Cadastramento de Povos Tradicionais, p. 21.

âmbito da comunidade tradicional, o que levaria à legitimação velada do próprio dano socioambiental em si¹¹⁹.

Em razão de todo o exposto, cumpre salientar que a Fundação Renova não só deixou de cumprir com os termos do processo legal estabelecido pela Deliberação nº 300/2019 (e subsequentes), como vem protelando a resposta individual aos atingidos após autorreconhecimentos apresentados pelas duas comissões, arguindo a não elegibilidade dos membros das Comissões, tendo inclusive revisto a concessão de AFE de atingidos que já tinham seu reconhecimento assegurado em 2017, o que implica em afronta à noção mais ampla de “direito adquirido” no âmbito do processo reparatório.

¹¹⁹ KOKKE, M. Reconhecimento ideológico e danos às populações tradicionais. **Revista dos Tribunais**, v. 1.012. ano 109. p. 277. São Paulo: Ed, RT, 2020.

4 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DO DESENHO DO CADASTRO

Segundo a Cláusula 21 do TTAC, o cadastro se refere às pessoas físicas e jurídicas (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas), famílias e comunidades, devendo conter o levantamento das perdas materiais e das atividades econômicas impactadas.¹²⁰

Anteriormente ao TTAC, o processo de cadastramento das pessoas atingidas se deu por meio do Cadastro Emergencial, entre novembro de 2015 e maio de 2016. O procedimento foi realizado por diversas empresas, com o uso de formulários e critérios de coleta de informação distintos.¹²¹ Ao cadastramento realizado pela Fundação Renova após a sua constituição e apresentação do Programa à CTOS, chamou-se “Cadastro Integrado”.

Ambas as etapas (Cadastro Emergencial e Cadastro Integrado) inserem-se no escopo do Programa 01, o primeiro dos 42 previstos no acordo (PG01)¹²², apresentado à CTOS na sua 2ª Reunião Ordinária em maio de 2016, e debatido na 3ª Reunião Ordinária em junho de 2016 com novas observações. Após esse debate, foi consolidado o formulário a ser aplicado na entrevista e no levantamento dos dados — com início em agosto de 2016 e previsto para encerramento em 31-3-2017 (Nota Técnica 6/2016 CTOS e Deliberação CIF nº 32/2016) —, ampliando o prazo original do TTAC que previa oito meses para a conclusão do cadastro em sua Cláusula 19.¹²³

A Nota Técnica nº 29/2018 da CTOS, aprovada pela Deliberação nº 251/2018 do CIF em 17-12-2018, faz uma série de apontamentos a serem observados para consolidação do escopo do programa, inclusive com relação às recomendações exaradas pelos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas no documento conjunto Recomendação Conjunta nº 10/2018. A última revisão do PG01 foi apresentada à CTOS em novembro

¹²⁰ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 19 e 20.

¹²¹ Conforme aponta a Nota Técnica nº 9/2016 da CTOS, o primeiro Banco de Dados Emergencial Integrado (BDEI) foi entregue pela Fundação Renova em agosto de 2016, com dados sobre 8.513 famílias após determinação da CTOS de unificação para viabilizar as análises necessárias.

¹²² De acordo com o levantamento da FGV: “As famílias já registradas no ‘Cadastro Emergencial’ seriam novamente cadastradas no ‘Cadastro Integrado’, remetendo-se, ainda, os lotes de cadastros para análise de consistência pela CTOS1 e validação pelo CIF1 conforme Cláusulas 22 e 25 do TTAC. Ainda no âmbito da CTOS, a Fundação Renova apresentou o documento de descrição do PG01 em outubro de 2017”.

¹²³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. p. 19 e 20.

de 2018 e propõe diretrizes e requisitos, etapas procedimentais, que integram sua proposta de escopo e um processo de atualização, complementação e ajuste do Cadastro, visando atender o disposto na Cláusula 28 do TTAC¹²⁴⁻¹²⁵ avaliado pela CTOS na Nota Técnica nº 32/2019 (promulgada pelo CIF por meio da Deliberação nº 277/2019).

Em razão das falhas apontadas pelo sistema CIF e demais atores do sistema de governança, a Fundação Renova estabeleceu um novo procedimento de cadastro denominado como “Fase 2” do Cadastro. As mudanças foram apresentadas na CTOS desde fevereiro de 2019, mas sua fase de testes começou a ser implementada em agosto de 2019. A última versão da definição da Fase 2 foi apresentada em setembro de 2019¹²⁶ e ajustes foram implementados pela Fundação Renova entre os meses de novembro e dezembro de 2019, no sistema criado para o cadastramento da Fase 2¹²⁷.

A Fundação Renova identificou os seguintes pontos de melhoria durante a realização da etapa de testes da Fase 2: a) saneamento da base para pessoas de uma mesma família que abriram mais de uma solicitação de cadastro; b) cadastro de pessoa jurídica; c) agendamento e aplicação de formulário (atendentes fazendo tentativa de contato ao mesmo tempo para a mesma pessoa); d) registro do termo de recusa de cadastro; e) visualização do status de cadastro pela equipe de atendimento dos canais de relacionamento da Fundação Renova¹²⁸.

A Fundação Renova informou à CTOS que, após a conclusão da etapa de testes (agosto a dezembro de 2019), a Fase 2 passou a ser implementada de forma regular e inclusive com a previsão de ampliação da equipe para dar conta do passivo de solicitantes.

¹²⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados**, nov. 2018.

¹²⁵ Cláusula 28: A FUNDAÇÃO deverá criar mecanismos permanentes de atualização, revisão e correção do cadastro para situações individualizadas, que poderão ser utilizados tanto para a inclusão quanto para a exclusão de pessoas físicas e jurídicas.

¹²⁶ FUNDAÇÃO RENOVA. **Detalhamento Metodológico da Fase 2 do Cadastro Integrado**, set. 2019.

¹²⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício OFI.NII.122019.8529** de 9-12-2019 (Resposta à Delib. nº 346/2019); FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício OFI.FR.2020.0214**, de 14-12-2019 (Resposta ao Enc. E43-2, e E43-3 da CTOS).

¹²⁸ FUNDAÇÃO RENOVA. **OFÍCIO OFI.FR.2020.0214**, de 14-12-2019. No ofício anterior de 9-12-2019 (ofício OFI.NII.122019.8529) são identificados 10 pontos de aprimoramento.

Como já apontado, o tema do Cadastro (PG01), assim como das Indenizações (PG02)¹²⁹ é tratado judicialmente no Eixo Prioritário nº 7 e nos processos movidos pelas Comissões de Atingidos que optaram por judicializar as suas demandas.

Nas diferentes petições que requerem a resolução das pendências mencionadas, as Comissões de Atingidos manifestam concordância com o encerramento do Cadastro, uma vez que, segundo as empresas, após o encerramento, as indenizações pendentes seriam resolvidas. Como se depreende dos autos do Eixo Prioritário nº 7 e dos demais processos vinculados, algumas comissões manifestaram concordância com o encerramento na própria petição inicial. Outras, por sua vez, enviaram por e-mail documentos de abaixo-assinado em que atingidos por ela representados manifestam tal concordância¹³⁰.

A associação no processo judicial dos temas Cadastro e Indenização se dá justamente porque o Cadastro é tido como meio para o reconhecimento e devida reparação dos danos causados. Sem um cadastro efetivo e completo sobre os grupos de atingidos e danos causados, todo o processo de reparação resta comprometido.

Isso levou inclusive ao argumento da Fundação Renova de que o cadastro precisaria ser encerrado para uma maior previsibilidade e definitividade nos pleitos indenizatórios. No entanto, conforme se verá a seguir, não há uma vinculação lógica ou operacional entre o encerramento do cadastro para indenização, pelo contrário, o Cadastro constitui instrumento de apoio aos programas reparatórios justamente para o acompanhamento das famílias e da reparação dos danos causados, inclusive na eventualidade de danos continuados ou danos da reparação configurados.

No caso específico do território de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, as comissões propõem judicialmente o encerramento do Cadastro condicionado a uma adequação acordada em 13 (treze) pontos, como segue¹³¹:

¹²⁹ A compensação do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), nos valores devidos pela via do Programa de Indenização Mediada (PG02), segue em discussão no âmbito da Apelação nº 1013613-24.2018.4.01.3800 perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

¹³⁰ Até o momento da elaboração deste relatório, as comissões das seguintes localidades optaram por judicializar as suas demandas: Baixo Guandu (PJE nº 1016742-66.2020.4.01.3800), Naque (PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800), São Matheus (PJE nº 1018890-50.2020.4.01.3800), Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó (PJE nº 1020534-28.2020.4.01.3800), Baguari (PJE nº 1025077-74.2020.4.01.3800), Pedra Corrida (PJE nº 1025056-98.2020.4.01.3800), Linhares (PJE nº 1024973-82.2020.4.01.3800), Aracruz (PJE nº 1024965-08.2020.4.01.3800), Ipaba do Paraíso (PJE nº 1027971-23.2020.4.01.3800), Revés do Belém (PJE nº 1027964-31.2020.4.01.3800), Conceição da Barra (PJE 1027958-24.2020.4.01.3800).

¹³¹ Vide BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. PJE nº1020534-28.2020.4.01.3800. **Petição ID 247571466.**

- 1 — As partes definirão um calendário de resolução das pendências apontadas pelas comissões peticionárias nas temáticas definidas pelo grupo de trabalho.
- 2 — As comissões peticionárias e a Fundação Renova definirão uma lista de atingidos com elegibilidade para negociação de indenização e pagamento de AFE (Auxílio Financeiro Emergencial), no prazo de 120 (cento e vinte) dias após a decisão da criação de um processo específico pelo Juízo da 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais. Após essa data, o cadastro será considerado fechado para os territórios mineiros de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e comunidade de Chopotó (Ponte Nova), ressalvadas as identificações de novos danos e agravos oriundos das ações de reparação e compensação a serem executadas nos territórios, bem como que a Fundação Renova encerre, no prazo acima sugerido, a análise de todas as solicitações pendentes de requerimento de Cadastro e de eventuais pedidos de correção de dados no Sistema de Gestão de Stakeholders (SGS), mediante comunicação formal ao atingido, em prestígio ao amplo contraditório e complementação de documentos aos atingidos quando necessário.
- 3 — Após o prazo acima indicado, a Fundação Renova irá realizar negociação e pagamento dos atingidos elegíveis em 60 (trinta) dias.
- 4 — Os casos de atingidos não considerados elegíveis em comum acordo entre as partes, será remetido para decisão do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, com expressa autorização da pessoa atingida. Se esta não autorizar o envio para decisão deste juízo, poderá tomar medidas em ação individual na comarca de Ponte Nova (MG).
- 5 — As partes discutirão, em conjunto, propostas de desenvolvimento do território e de reativação econômica para as categorias abaixo indicadas até 1-8-2020: Produtores Rurais/Meeiros e Arrendatários; Cadeia Produtiva do Areal (Areeiros); Faiscadores; Pescadores profissionais; Pescadores amadores e de subsistência; Perda de renda e emprego; Comerciantes [...]¹³².

¹³² Segundo Comissões: Entende-se por Plano de Desenvolvimento Territorial e Reativação Econômica o conjunto de proposições técnicas que visam integrar ações econômicas, sociais e ambientais sustentáveis, com a finalidade de potencializar economicamente e socialmente em curto, médio e longo prazo o desenvolvimento local destes territórios. Para a retomada de atividades econômicas destes territórios atingidos, entende-se a necessidade do diálogo e integração das partes com poder público local. Os recursos para essas iniciativas virão da multa fixada pela Deliberação nº 195 do CIF, dos Programas de Reparação estabelecidos pelo TTAC e de outros recursos da Fundação Renova e suas mantenedoras. Haverá a criação de

- 6 — As partes definirão, em conjunto, proposições de projetos de reativação econômica para as categorias abaixo indicadas até 1-12-2020: Produtores Rurais/Meeiros e Arrendatários; Cadeia Produtiva do Areal (Areeiros); Faiscadores; Pescadores profissionais; Pescadores amadores e de subsistência; Perda de renda e emprego; Comerciantes [...] ¹³³.
- 7 — Se as partes não chegarem a um acordo na discussão e definição das propostas de desenvolvimento territorial e reativação econômica citadas nas Cláusulas 5 e 6, caberá ao Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais deliberar sobre a medida que deverá ser adotada para a solução da controvérsia.
- 8 — As partes constituirão esforços para implementar ações/projetos de compensação ambiental sustentável, tendo em vista os impactos da reparação pelas obras de retomada da UHE Risoleta Neves e manejo de rejeitos do trecho 12, bem como para a criação de uma unidade de conservação estadual ao longo do Rio Doce desde seu início (fz do Rio Piranga e Carmo) até o Parque Estadual do Rio Doce, nos moldes da Lei Municipal nº 3225/2008, do Município de Ponte Nova (MG) [...] ¹³⁴.
- 9 — As partes discutirão, até o dia 1-8-2020, medidas de indenização, compensação e mitigação em relação aos impactos ambientais gerados na comunidade do Gerônimo, conforme consta nos autos nº 0011045-23.2016.4.01.3800.
- 10 — A Fundação Renova compensará os municípios de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (conforme estudo em anexo validado pela CTEI — NT 65 e pelo CIF

um fundo garantidor da sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento a serem implementados e de uma governança própria para gestão e execução deste.

¹³³ Segundo Comissões: A adesão individual à ação decorrente dos Projetos de Reativação Econômica será voluntária e implicará em concessão de uma remuneração que será recebida pelo prazo de 3 (três) anos, desde o início da implementação dos projetos de Desenvolvimento Territorial e Reativação Econômica. O recebimento desta remuneração implica no término do pagamento do AFE (Ajuda Financeira Emergencial). Em decorrência do disposto nesta cláusula, a Renova arcará com os custos, para elaboração de projetos específicos de reativação econômica, de caráter coletivo e por arranjos produtivos, os quais serão discutidos junto ao Grupo de Trabalho entre Comissões de Atingidos, Assessoria Técnica do Centro Rosa Fortini e Fundação Renova, com posterior apresentação ao juízo dos consensos e dissensos.

¹³⁴ Segundo Comissões: A Fundação compromete-se a aplicar nesta medida compensatória o valor de R\$ 400.000.000 (quatrocentos milhões de reais) em um prazo de 10 anos, conforme cronograma a ser definido entre as partes. Os valores acima citados serão aplicados no Plano de Manejo da futura unidade de conservação que conterà, obrigatoriamente, investimentos voltados para geração de empregos e fortalecimento ao turismo na região. Os valores serão ainda aplicados em medidas de mapeamento genético da ictiofauna e adoção de medidas para melhorias das condições abióticas (tratamento de esgoto, recomposição da cobertura vegetal nativa ao longo da UC, aumento da estrutura de habitat e controle de poluição) e bióticas (controle de espécies exóticas ou alóctones e levantamento da ictiofauna para determinar o status de conservação das espécies) no Rio Doce e rio do Carmo. Será investido também em educação ambiental e contratação de mão de obra local para criação e manutenção da citada unidade de conservação.

- Deliberação nº 225), mediante metodologia apresentada no estudo realizado pelos municípios.
- 11 — A Fundação Renova desistirá do processo interposto na comarca de Ponte Nova contra atingidos até o dia 1-6-2020 (Autos 5003033-98.2019.8.13.0521).
- 12 — Os recursos objeto deste acordo virão da multa fixada na Deliberação nº 195 e de outros recursos da Fundação Renova e suas mantenedoras da seguinte forma:
 - a) 10% destinado aos municípios para implementação de programas específicos nas áreas de Saúde e Assistência Social, tendo em vista os impactos sociais resultantes da pandemia do COVID-19 nestes municípios, desde que tenha aprovação e supervisão dos respectivos conselhos municipais, e aportados aos fundos municipais; b) 50% destinado à implementação dos projetos de desenvolvimento territorial; c) 40% destinado para a criação do fundo garantidor da sustentabilidade e manutenção dos projetos.
- 13 — As partes discutirão ações de mitigação e compensação bem como de reativação econômica/produtiva para abarcar as externalidades e impactos oriundos do processo de licenciamento ambiental das obras de Candonga e Fazenda Floresta.

Alguns dos temas trazidos como condicionantes ao encerramento do Cadastro já vinham sendo tratados em outros eixos prioritários, notadamente eixos 5 (retomada das atividades da UHE Risoleta Neves, PJE nº 1000406-84.2020.4.01.3800) e 8 (retomada das atividades socioeconômicas, PJE nº 1000417-16.2020.4.01.3800), o que evidencia a função primordial do Cadastro na elaboração do diagnóstico dos danos sofridos como referência de dimensionamento e quantificação para os demais Programas (não limitados ao PG02), de maneira coerente com o disposto na Cláusula 23 do TTAC.

O pleito da Comissão evidencia, assim, que a função do Cadastro perpassa pela compreensão do que seria um adequado diagnóstico apto a subsidiar um processo de reparação integral, impondo uma perspectiva holística do processo. Em que pese a utilidade pragmática da fragmentação imposta pelos eixos prioritários e pela separação dos programas em si, que visam à sistematização do processo de reparação, o pleito das comissões aponta os reflexos do fechamento do cadastro em diferentes temas.

Na proposta de adequação acordada das comissões, podem ser identificados os seguintes temas principais cujo tratamento é condicionante ao encerramento do Cadastro, demonstrando a amplitude dos impactos que tal medida gera:

- Definição de prazos e celeridade dos pagamentos devidos a título de indenização e de AFE (itens 1 e 3);
- Critérios de elegibilidade do Cadastro, quantidade de solicitações pendentes e falta de dinamicidade (item 2);
- Manutenção de possibilidades de reparação em razão de novos danos e agravos oriundos das ações de reparação e compensação a serem executadas nos territórios (item 2);
- Exigência de comunicação formal e diálogo com os atingidos a respeito do andamento e/ou encerramento do cadastro (item 2);
- Adequado direcionamento das negativas da Fundação Renova (item 4);
- Desenvolvimento do território e reativação econômica para diversas categorias (itens 5, 6 e 7);
- Cessação do uso de medidas judiciais para coagir os atingidos na busca de seus direitos (item 11);
- Compensação ambiental sustentável referente aos impactos da reparação pelas obras de retomada da UHE Risoleta Neves (item 8), mitigação e compensação na comunidade de Gerônimo (item 9) e das obras de Candonga e Fazenda Floresta (item 13).

Verifica-se, portanto, que o pleito de encerramento do Cadastro realizado pelas Comissões não pode ser lido de forma isolada das condicionantes e do plano de adequação acordada proposto, em especial, colocando a importância de que seja mantido o cadastro para novos danos e danos da reparação.

A partir dessas possibilidades colocadas pelas Comissões e do histórico do PG01, o presente capítulo trará informações mais aprofundadas sobre a execução do PG01 nos territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó (comunidade de Ponte Nova) que sejam aptas a subsidiar as reflexões para a mesa de negociação.

Além disso, como já proposto neste relatório, entende-se que o Cadastro é etapa primordial para a caracterização dos danos e possibilidades reparatórias e de resposta que serão tratadas no Capítulo 6 — por isso, as falhas apontadas no PG01 precisam ser consideradas no tratamento e na reformulação das propostas compensatórias, reparatórias e de resposta analisadas adiante.

4.1 Metodologia de análise

O presente capítulo parte essencialmente da análise documental de dados e informações produzidas sobre o PG01. Como já colocado no relatório da FGV¹³⁵, a análise documental se faz necessária para compreender o panorama factual e jurídico do processo de reparação em curso. Os documentos analisados são, eminentemente: Notas Técnicas e Deliberações emitidas pelos órgãos do CIF; Documentos emitidos pelas instituições da Força-Tarefa, tais como ofícios e manifestações conjuntas; Relatórios de Monitoramento Mensal (RMM), Descrição (“Escopo”), Notas Metodológicas dos Programas, Ofícios e demais manifestações elaboradas pela Fundação Renova e enviados à CTOS; Documentos com detalhamento e esclarecimentos elaborados pela Fundação Renova a partir de demandas dos experts do MPF.

Para contribuir com a análise documental, foi consultada uma base de dados com o fim de aprofundar os relatos sobre a execução do programa no território de forma quantitativa e qualitativa. O banco de dados utilizado foi a base de “Pareceres de Impacto”, no que diz respeito ao resultado dos cadastros realizados nos territórios.

Como já informado pela FGV¹³⁶, aliando o acesso aos bancos de dados com a análise documental, e tendo em vista o propósito de se analisarem aspectos relacionados com o procedimento e os critérios utilizados pelo Cadastro, entendeu-se necessária a análise da fundamentação de alguns pareceres de impacto emitidos pela Fundação Renova ao final do processo de cadastramento. O intuito, portanto, foi o de realizar uma análise qualitativa desses pareceres, extraindo-se considerações acerca dos argumentos utilizados pela Fundação Renova para considerar a pessoa cadastrada elegível ou inelegível aos programas reparatórios, averiguando-se como os próprios critérios adotados pelo programa são utilizados na prática.

Os pareceres de impacto são a etapa final de Cadastro em que a Fundação Renova apresenta os fundamentos de sua análise de elegibilidade para seus programas reparatórios, discorrendo sobre a existência de impacto direto, de acordo com os critérios por ela adotados. Segundo o Protocolo de Avaliação de Impacto, da Fundação Renova e Synergia, o Parecer de Avaliação de Impacto tem como suporte de informações a Ficha Cadastral Familiar/Pessoa Jurídica que, por sua vez, é gerada por

¹³⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 19 e 20.

¹³⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. p. 220.

meio de uma extração qualificada de dados, provenientes do Cadastro Integrado (CI), banco de dados estruturado para caracterizar os impactos provocados aos núcleos familiares pelo evento, conforme o escopo concebido no Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados¹³⁷.

As conclusões emitidas nos pareceres deveriam refletir de forma adequada a percepção da população impactada sobre os danos provocados pelo desastre e impactos decorrentes, submetida a uma análise técnica, considerando vistorias, laudos e parâmetros referenciais¹³⁸. Por isso, os Pareceres servem estritamente para dar subsídios à Fundação Renova para executar sua estratégia de reparação, compensação ou mitigação dos danos provocados pelo evento. E, segundo colocado, “as análises realizadas não pressupõem a assunção de qualquer responsabilidade pela forma de reparação, compensação ou mitigação a ser adotada pela Fundação Renova”¹³⁹.

Cumprе destacar que, segundo o mesmo documento, é documento de referência dos pareceres, além de outros, os Princípios Orientadores (POs) para Empresas sobre Direitos Humanos, em especial os POs 13 e 19¹⁴⁰.

Tendo isso em vista, a análise dos pareceres de impacto foi feita apenas em relação aos territórios Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e a comunidade de Chopotó, a partir de uma base previamente tratada. Essa base tratada possui o total de 1.230 pareceres de impacto emitidos pela empresa Synergia, contratada da Fundação Renova para atividades relativas ao PG01, e com relação aos campos “contexto”, “análise” e “conclusão”.

Segundo a Fundação Renova e Synergia, constituem esses campos as seguintes informações:

¹³⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 3.

¹³⁸ Segundo o documento: “Sempre que os danos declarados se referiam a bens materiais, foram realizadas averiguações por meio de vistorias técnicas, executadas por profissionais qualificados, no intuito de buscar evidências para corroborar e dar mais precisão ao levantamento dos danos declarados. Esses bens foram valorados e apresentados em laudos de avaliação individuais, em consonância às normas técnicas vigentes. Perdas imateriais podem ser eventualmente apontadas, mas não são avaliadas pelo Parecer, porque não estão incluídas como impacto direto no TTAC. Estudos complementares poderão ser elaborados para avaliar essas situações.” FUNDAÇÃO RENOVA. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados**, nov. 2018, p. 4.

¹³⁹ FUNDAÇÃO RENOVA. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados**, nov. 2018, p. 4.

¹⁴⁰ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 6.

A) CONTEXTO: Dada as várias maneiras pelas quais o evento afetou a população, foi necessário contextualizar a situação de impacto declarado, com a apresentação de informações sobre o responsável, como localização de moradia, idade, atividade econômica exercida antes e após o evento, perdas declaradas e respectivas evidências (documentos), situação de despesa e renda familiar.

B) ANÁLISE: Cada perda indicada é analisada considerando-se as relações entre os diversos blocos de informações, e apresentada por membro da família. Neste espaço do parecer, o analista detalha o dano e os principais pontos verificados nos blocos de informações que permitam dimensioná-los e validá-los, a partir de avaliação de correlações entre as informações, observando-se eventuais incoerências, e analisando os dados em relação a parâmetros e referências preestabelecidas para cada tipologia de danos, conforme elencado no Quadro Referencial que será apresentado adiante.

C) CONCLUSÃO: A conclusão indica a existência ou não de impacto direto sofrido pelo responsável e pelos membros da família. Em casos de necessidade de reassentamento, indica os núcleos familiares envolvidos e os aspectos específicos para a mudança, que devem ser considerados¹⁴¹.

Inicialmente foi realizada uma análise de conteúdo automatizada da recorrência de palavras nos campos “contexto” e “análise”. O resultado possibilitou a identificação de termos relevantes para realização de um estudo exploratório dessa base, em caráter amostral randomizado¹⁴².

Após o estudo exploratório, foi feita uma nova etapa de filtragens na base original com palavras-chave/expressões definidas a partir das seguintes hipóteses extraídas:

- Expressões/trechos que no estudo exploratório indicavam tratamento técnico padronizado relativo ao reconhecimento da tradicionalidade¹⁴³, que corresponderam respectivamente a I) 673 pareceres de impacto (linhas), II) 124 pareceres de impacto (linhas) e III) 127 pareceres de impacto (linhas);
- Expressões/trechos que no estudo exploratório indicavam tratamento técnico padronizado relativo ao reconhecimento de atividades de subsistência¹⁴⁴, que

¹⁴¹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 10-12.

¹⁴² Pareceres positivos — amostra randomizada de pareceres positivos que contenham as palavras-chave identificadas como mais frequentes (consumo próprio, subsistência, conta própria, “cultura” — respectivamente na análise e/ou contexto). Estas estão presentes em aproximadamente 96% dos pareceres, assim, foi feita uma amostragem randomizada desse grupo contendo 95% de grau de confiança e 5% de margem de erro.

¹⁴³ Respectivamente, os trechos e expressões utilizados relativos à tradicionalidade foram: “poderá ser revista a partir dos resultados de estudos socioambientais”; “sendo necessário realizar estudos específicos para mitigação dos danos socioculturais causados”; “destaca-se que tais atividades estão ligadas ao contexto de comunidades tradicionais”.

¹⁴⁴ Os trechos relacionados à atividade de subsistência foram respectivamente: “perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossubsistência das quais dependam economicamente, em

corresponderam respectivamente a I) 522 pareceres de impacto (linhas), II) 529 pareceres de impacto (linhas), III) 590 pareceres de impacto (linhas), IV) 243 pareceres de impacto (linhas);

- Expressões/trechos que no estudo exploratório indicavam tratamento técnico padronizado relativo ao reconhecimento do tratamento de núcleo familiar¹⁴⁵ (dependentes), que corresponderam respectivamente a I) 812 pareceres de impacto (linhas).

Essa segunda etapa buscou conferir se as hipóteses identificadas na análise exploratória amostral subsistiam em toda a base, especialmente as relacionadas ao tratamento dado pelo PG01 aos atingidos cadastrados pertencentes às comunidades tradicionais — que não foram atendidos pelo PG04, programa criado para o atendimento de comunidades tradicionais, conforme já descrito no histórico presente no Capítulo 3. Buscou-se compreender se tais atingidos eram reconhecidos ou não no PG01 e quais análises e laudos estariam relacionados a essas situações.

Com relação à subsistência, buscou-se verificar quais as correlações e informações consideradas pelos técnicos que emitiram os pareceres para a categorização da atividade como “subsistência”. Sobre as relações de titularidade e dependência no Cadastro, verificou-se como se apresentam tais informações e qual o seu detalhamento, além das descrições de impacto e danos que podem ser atribuídas aos demais membros do núcleo familiar no parecer.

Por fim, na análise exploratória foi notada a presença de uma grande diversidade de relatos que acusaram a pluriatividade nas descrições trazidas no contexto/análise dos pareceres, conforme será destacado ao final do item 4.2.

4.2 Análise dos pareceres de impacto

A partir dos campos de “contexto”, “análise” e “conclusão” dos pareceres finais do cadastro referentes aos territórios atingidos de abrangência da ATI Rosa Fortini, foi possível identificar em etapa exploratória a recorrência de expressões e combinações de palavras que indicavam a constatação de determinados perfis de atividades econômicas e produtivas constantes nos relatos e modos de vida dos atingidos

virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas”; “ainda que vendesse o produto pescado para obtenção de sustento para a família”; “porém, considerando-se a Lei nº 11.959/09, em seu art. 3º § 1º”; “pode ser um indicativo”.

¹⁴⁵ O trecho correspondente ao reconhecimento do tratamento de núcleo familiar foi “afetação na qualidade de vida”, visto que era seguido por descrição dos familiares afetados.

entrevistados, além da forma de tratamento desses dados pela equipe técnica responsável.

Isso foi possível especialmente em razão da relativa padronização no tratamento, indicando um layout mínimo que os técnicos da empresa Synergia, responsável pela elaboração dos pareceres, seguiram na formatação e elaboração dos documentos técnicos. Em razão desses padrões, foi possível levantar algumas conclusões que serão expostas a seguir e que possuem representatividade na base de dados total (de 1.230 pareceres), sendo apontado o percentual de recorrência caso a caso:

a) Quanto à Tradicionalidade

Verifica-se a partir das categorias encontradas nos pareceres técnicos do cadastro que há o reconhecimento técnico da caracterização de tradicionalidade quanto aos modos de vida e pela forma de relato das atividades econômicas e produtivas exercidas nos territórios, apontando-se pela necessidade de estudos próprios.

Os trechos selecionados abaixo indicam que em *54,7% dos pareceres* emitidos no território, sejam eles positivos ou negativos, o técnico responsável pela emissão do parecer indica que “a conclusão quanto à existência de impacto direto na atividade de pesca e extrativismo mineral poderá ser revista a partir dos resultados de estudos socioambientais e socioeconômicos e da disponibilização de novas informações e documentos comprobatórios”.

Isso demonstra que, na visão do técnico responsável, haveria a necessidade de elaboração de estudos próprios para comunidades tradicionais, o que fica evidente pelo histórico de tratamento do PG04 relatado acima no Capítulo 3. Em razão da não conclusão do programa específico para reconhecimento das comunidades tradicionais nos municípios, iniciado em 2017 e revertido em 2019 e 2020 pela mudança de posicionamento da Fundação Renova, tais cadastros foram realizados, porém de forma não terminativa, já que o PG01 não foi desenhado para o reconhecimento das especificidades e singularidades dessas populações.

Em outros pareceres, mas com representatividade menor, identifica-se a presença de opinião técnica reforçando a presença dos critérios de caracterização de comunidades tradicionais e reforçando-se a necessidade de estudos específicos para mitigação de danos socioculturais causados pelo desastre, como segue¹⁴⁶:

¹⁴⁶ Para proteger os dados pessoais das pessoas atingidas, a FGV adotou procedimentos de anonimização dos pareceres de elegibilidade e das manifestações nos canais de relacionamento da Fundação Renova a partir da adoção de um código alfanumérico em substituição às informações identificadoras, conforme explicado no Apêndice C.

"Os impactos relativos às perdas econômicas na atividade de pesca e garimpo não foram objetos de avaliação no presente laudo técnico. Destaca-se que tais atividades estão ligadas ao contexto de comunidades tradicionais" (PCAD65, PCAD129, PCAD137, dentre outros).

"Visando minimizar os conflitos e favorecer o ambiente positivo ao desenvolvimento das ações que objetivam a reparação dos danos, reconhecemos a importância de inserir o grupo de pescadores e garimpeiros em programas de reparação, sendo necessário realizar estudos específicos para mitigação dos danos socioculturais causados. A base legal e documentos de referências que suportam a definição de povos e comunidades tradicionais estão detalhadamente descritas no documento parte 1: caderno metodológico, o qual faz parte do laudo avaliatório" (PCAD61, PCAD65, PCAD129, PCAD137, dentre outros).

Tabela 1 — Análise qualitativa (Tradicionalidade)

total	%	Campo	Trecho escolhido
673	54,7%	Conclusão	"poderá ser revista a partir dos resultados de estudos socioambientais"
124	10%	Análise	"sendo necessário realizar estudos específicos para mitigação dos danos socioculturais causados"
127	10,3%	Análise	"destaca-se que tais atividades estão ligadas ao contexto de comunidades tradicionais"

Fonte: Elaboração própria, 2020.

b) Quanto à Subsistência

Com relação à identificação da natureza de subsistência nas atividades econômicas ou produtivas exercidas, em especial a atividade da pesca, verifica-se que aproximadamente metade dos pareceres positivos e negativos (47,9%) indicam elementos que foram utilizados pelos técnicos para a configuração da subsistência.

São eles: a) indicação da "alínea f" da Cláusula 01, inciso II do TTAC¹⁴⁷ na conclusão do parecer; b) a indicação da Lei Nacional da Pesca no seu artigo sobre pesca de

¹⁴⁷ TTAC, CLÁUSULA 01: O presente ACORDO será delimitado e interpretado a partir das seguintes definições técnicas: [...] II. IMPACTADOS: as pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo EVENTO nos termos das alíneas abaixo e deste ACORDO: [...] f) perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossubsistência das quais dependam economicamente, em virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas.

A indicação do trecho do TTAC e do artigo da Lei da Pesca nos pareceres simbolizam a representatividade da realidade de subsistência na bacia, visto que configuram o reconhecimento da modalidade. Já se esperava da análise dos pareceres a recorrência da modalidade da pesca e das atividades tradicionais extrativas, visto que a composição do território apontava para tais elementos. Na própria nuvem de palavras elaborada a partir dos pareceres de impacto positivo (campo “contexto”), a “pesca” se destaca:

Todavia, há diversas modalidades de pesca em que o atingido pode ser enquadrado, com diferentes consequências indenizatórias. Nesse ponto, cumpre destacar que, segundo as matrizes indenizatórias mais atualizadas da Fundação Renova¹⁴⁹, a

¹⁴⁹ De acordo com o documento “Protocolo de Elegibilidade para Pesca de Subsistência”, foi estabelecido o valor de R\$ 1.200 (mil e duzentos reais) a título de dano material para a pesca de subsistência e R\$ 10.000 (dez mil reais) a título de danos morais, conforme valor padronizado já estabelecido para todas as atividades econômicas conforme estudo jurimétrico

diferença de indenização entre a pesca de subsistência e a pesca comercial é relevante (passa de R\$ 11.200 para R\$ 50.366, valores totais).

Sobre essas distintas modalidades de pesca, o Protocolo de Avaliação de Impactos da Fundação Renova e Synergia prescreve que:

Em casos de perda do exercício de atividade pesqueira e agroextrativista: A análise de pescadores será distinta daquela realizada sobre os que exercem atividade extrativista. Para pescadores, será utilizado como referência o estudo “**Laudo de avaliação: danos e perdas — parte 1: caderno metodológico**” (Anexo 3), que estabelece referências de preços por espécies de peixes, valores médios de atividades de pesca continental embarcada (com motor e sem motor), de pesca continental desembarcada, pesca no mangue etc. Esses dados devem ser relacionados às *declarações sobre espécies, quantidades pescadas, destinação etc.*, permitindo dimensionar com maior precisão os danos na atividade pesqueira. Já sobre a atividade extrativista, as exercidas formalmente por areeiros e mineradores serão avaliadas por laudos. *As informais terão como elementos de análise os dados sobre a área de realização da atividade, os equipamentos utilizados, a relação da quantidade média de produto extraído e o valor de perda de rendimentos declarados, considerando-se o valor médio do produto no mercado local etc.*¹⁵⁰

Todavia, cumpre destacar que, além dos critérios acima listados para confirmar a modalidade de subsistência nos pareceres, há outros utilizados que não os listados e que não está presente também na Lei da Pesca — em que a modalidade da subsistência diz respeito à sua finalidade —, ou seja, desde que para consumo ou escambo sem fins de lucro — e por meio de petrechos específicos.

Pela análise exploratória identificou-se que o critério principal para reconhecimento da subsistência pelos técnicos foi a quantidade em quilos de peixe pescado no mês, possivelmente em razão de que os petrechos da pesca se perderam com o desastre ou pela demora do cadastro não foi mais possível avaliar com exatidão o pertencimento dos materiais.

Segundo os pareceres apontam, estima-se como produção na modalidade subsistência uma quantia média entre 10 a 100 kg/mês. Essa estimativa está presente no

apresentado pela Fundação Renova. FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Elegibilidade para Pesca de Subsistência**, rev. 04, de 25-1-2019, p. 3.

Já a pretensão indenizatória para pescador sem RGP (Pescador não regularizado) é um valor fixo de R\$ 50.366, pois não considera a forma de pesca nem suas peculiaridades e contexto, ou seja, está próximo ao valor base do pescador profissional com RGP. Vide: FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório Técnico: Projeto Piloto — Pescador de Fato**. Atualização 1.5, set. 2019, p. 28.

¹⁵⁰ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 12.

PROTOCOLO da Synergia referente à modalidade de “pesca de rio desembarcada”¹⁵¹. O documento não faz referência portanto aos critérios para configuração específica da pesca de subsistência.

Essa métrica que diz respeito à “pesca de rio desembarcada” se repete nos pareceres analisados como a quantidade padrão atribuída à modalidade pesca de subsistência para a região, ainda que não seja um parâmetro fundado em premissas normativas (a Lei de Pesca não delimita valores médios para a distinção das modalidades de pesca) e não tenha especificado qual foi o parâmetro adotado para configurar essa métrica.

Mesmo nos casos em que os atingidos alegam que comercializam parte do pescado, em percentuais variados, o técnico coloca no parecer que “entende-se que o responsável era pescador de subsistência, ainda que vendesse o produto pescado para obtenção de sustento para a família”.

Essa expressão, como se vê abaixo, é encontrada em 43% dos pareceres positivos e negativos, por isso verifica-se que, mesmo que diversos pescadores vendessem o produto da pesca, ainda assim o técnico considerava no parecer a subsistência, na contramão da legislação que define a pesca não comercial de subsistência como aquela que é “praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica” (Lei nº 11.959/09, art. 8º, II, “c”).

Nesse sentido, importa ressaltar que, no âmbito da judicialização do cadastro e do recebimento de indenizações no eixo 7, em decisão sobre os embargos de declaração apresentados pela Comissão de Atingidos de Baixo Guandu (ID 304027915), o juízo expressa o entendimento de que “a Fundação Renova sempre aplicou uma política restritiva (e de exclusão) de reconhecimento das categorias impactadas”. Dessa forma, a adesão ao sistema de indenização estabelecido em âmbito judicial desconsidera a classificação realizada pela Fundação Renova e utiliza como critério de enquadramento o relato fornecido pela pessoa atingida quando solicita o seu cadastro.

Outra presunção relevante que foi identificada nesses pareceres é a de que, em diversos casos, o aumento ou a diminuição nas despesas são indícios de impacto causado pela interrupção da atividade pesqueira — sugerindo que aquela atividade era de subsistência, como mostram os trechos encontrados:

“O aumento das despesas com alimentação, de valor médio mensal de R\$ XX nos últimos 12 meses que antecedem ao evento, para R\$ XX no mês anterior à entrevista, pode ser um indicativo da importância do consumo próprio da produção de pescado pela família” (parecer

¹⁵¹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 21.

PCAD002, PCAD004, PCAD010, PCCAD121, PCAD011, dentre outros).

“A redução dos gastos com o item ‘alimentação, higiene e limpeza’, de R\$ XX para R\$ XX, pode ser um indicativo do impacto causado pela interrupção da atividade pesqueira, associado à perda de consumo próprio do pescado pela família” (PCAD077, PCAD092, PCAD112, dentre outros).

Ou seja, vê-se com isso que os técnicos admitem critérios diversos e contraditórios como “presunções” para enquadrar atividades econômicas na modalidade subsistência: critério de quantidade de pescado mensal, critério de finalidade (consumo/escambo/venda) e indícios a partir de outros elementos da renda (aumento/diminuição de despesas), tudo isso sempre coincidindo no reforço argumentativo da execução de uma atividade de subsistência. Tais presunções não estão listadas no documento referência para a elaboração dos pareceres, qual seja o “Protocolo de Avaliação de Impacto”¹⁵².

Em razão disso, e tendo em vista a discrepância de valores adotados pelas matrizes da Fundação Renova, questiona-se da leitura dos pareceres a própria origem dos critérios de reconhecimento da subsistência na execução da atividade pesqueira e também se poderiam ser usados indícios como aumento/diminuição de despesas pela Fundação Renova para este fim, de forma a categorizar de forma ampliativa a modalidade de subsistência no território¹⁵³.

¹⁵² FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.].

¹⁵³ De acordo com o documento “Protocolo de Elegibilidade para Pesca de Subsistência”, foi estabelecido o valor de R\$ 1.200 (mil e duzentos reais) a título de dano material para a pesca de subsistência e R\$ 10.000 (dez mil reais) a título de danos morais, conforme valor padronizado já estabelecido para todas as atividades econômicas conforme estudo jurimétrico apresentado pela Fundação Renova. FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Elegibilidade para Pesca de Subsistência**, rev. 04, de 25-1-2019, p. 3.

Já a pretensão indenizatória para pescador sem RGP (Pescador não regularizado) é um valor fixo de R\$ 50.366, pois não considera a forma de pesca nem suas peculiaridades e contexto, ou seja, está próximo ao valor base do pescador profissional com RGP. Vide: FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório Técnico: Projeto Piloto — Pescador de Fato**. Atualização 1.5, set. 2019, p. 28.

Tabela 2 — Análise qualitativa (Subsistência)

total	%	Campo	Trecho escolhido
522	42,4%	Conclusão	"perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossubsistência das quais dependam economicamente, em virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas"
529	43%	Análise	"ainda que vendesse o produto pescado para obtenção de sustento para a família"
590	47,9%	Análise	"porém, considerando-se a Lei nº 11.959/09, em seu art. 3º §1º"
243	19,7%	Análise	"pode ser um indicativo"

Fonte: Elaboração própria, 2020.

c) Quanto à Dependência

Como já indicado acima, os procedimentos de cadastro e as entrevistas são sempre realizados com o titular do núcleo familiar, ocasião em que são relatados os danos sofridos por todo o núcleo familiar, categorizados enquanto dependentes. Esse modelo de coleta de informações gerou consequências também nos pareceres finais do cadastro, pois identificou-se que os pareceres muito pouco dizem sobre os danos e impactos sofridos pelos demais membros dos núcleos familiares.

Como afirma o documento Protocolo de Avaliação de Impacto da Fundação Renova e Synergia: "Os impactos foram identificados a partir das declarações do responsável da família indicado nos levantamentos de campo."¹⁵⁴ O mesmo documento coloca que, com relação aos impactos na família, o terceiro bloco do parecer indica apenas seu perfil socioeconômico, especificamente o que diz respeito às condições de moradia, renda e impactos sobre parentes ou dependentes — no formato de indicadores. Já sobre a renda, são apresentadas informações sobre a renda familiar; per capita; sobre a renda e despesa média familiar nos 12 meses anteriores ao evento e no mês anterior à entrevista; e sobre a inclusão da família em algum programa de transferência de renda. Esses dados permitem identificar urgências e/ou prioridades nos processos de reparação¹⁵⁵.

¹⁵⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 3.

¹⁵⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 21.

Por isso, com exceção de algumas informações sobre a situação de saúde de familiares e eventos específicos relatados pelos atingidos com relação a esses dependentes (Ex. largou a faculdade, mudou de cidade etc.), no campo “análise”, a forma padrão de indicação dos danos experimentados pela família é “afetação na qualidade de vida”:

“afetação na qualidade de vida da sra. XXXX, cônjuge, em decorrência das perdas sofridas pelo responsável” (PCAD008, PCAD012, PCAD013, dentre outros).

“afetação na qualidade de vida dos demais familiares [...], em decorrência das perdas sofridas pelo responsável” (PCAD003, PCAD015, PCAD033, dentre outros).

Ainda, verifica-se que tais informações que concernem aos impactos e danos nas realidades familiares não influenciam no campo “conclusão”, sendo um campo meramente descritivo e para registro de informações e em especial para composição do índice de desenvolvimento da família (IDF)¹⁵⁶.

Conforme se verá no capítulo específico deste relatório sobre o AFE, que vai se debruçar com maior atenção sobre os impactos do tratamento de titularidade e dependência com relação ao auxílio, este modelo gerou uma baixa capacidade de compreensão dos impactos sofridos por todos os atingidos — deixando os dependentes “para trás” no processo reparatório, já que o relatório final de danos foca no titular e desconsidera outras situações.

Entende-se que o tratamento inadequado das informações dos dependentes no PG01 do cadastro é fato gerador do alto número de manifestações e relatos de dificuldades de reconhecimento e resposta ao desastre que serão estudadas no Capítulo 6. Esse item será também melhor aprofundado no item 4.3.1 a seguir.

Tabela 3 — Análise qualitativa (Dependência)

total	%	Campo	Trecho escolhido
812	66%	Análise	“afetação na qualidade de vida”

Fonte: Elaboração própria, 2020.

¹⁵⁶ FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d.], p. 23. O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) é apresentado por meio do gráfico radar, um gráfico que sintetiza as informações apresentando os valores do IDF da família dentro de cada dimensão. Quanto mais próximo de 1, melhores são suas condições dentro da dimensão específica.

d) Quanto à Pluriatividade

Por fim, com base na análise exploratória dos pareceres, é notável a presença de elementos de pluriatividade e informalidade nos relatos trazidos pelos atingidos. Foi possível identificar nesse sentido diversas composições de trabalho que envolvem tanto a composição de distintas atividades tradicionais — pesca e mineração, seja de ouro ou areia, dentre outros (PCAD009, PCAD061, PCAD062, dentre outros) —, como composição de atividades como atividade formal (carteira assinada) e pesca de subsistência (PCAD005, PCAD012, PCAD019, PCAD025, dentre outros), atividade informal (sem carteira assinada) e pesca de subsistência (PCAD006, PCAD011, PCAD18, dentre outros), atividade informal (“bico”) e pesca de subsistência (PCAD004, PCAD008, dentre outros), pesca e agricultura (PCAD007, PCAD064, dentre outros), pesca e agropecuária (PCAD003, PCAD043, PCAD049 dentre outros), a título de exemplo.

4.3 Limitações do Cadastro no Reconhecimento da Condição de Atingido

Como visto, a partir da análise documental e dos pareceres de cadastro no território, verifica-se que algumas falhas no reconhecimento de danos e atingidos foram intensificadas pelas particularidades regionais das comunidades de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó. Uma análise mais abrangente das limitações do Cadastro pode ser consultada em FGV, “Análise do Cadastro Socioeconômico”¹⁵⁷.

Esses e outros pontos também foram evidenciados nas reuniões com a ATI Rosa Fortini entre os meses de junho e julho de 2020 para identificação dos pontos centrais para a aproximação e o tratamento técnico, ocasião em que foi emitido relatório pela ATI Rosa Fortini com um levantamento de informações sobre o PG01 no território¹⁵⁸, que também auxiliou a embasar as informações técnicas aqui colocadas.

Em reunião com a ATI Rosa Fortini em 19-6-2020, os experts Ramboll e FGV identificaram que, ao longo do atendimento realizado entre os anos de 2019 e 2020 com pessoas atingidas nos municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e comunidade de Chopotó (Ponte Nova), os advogados e demais membros da ATI notam diversas questões relacionadas ao PG01, dentre elas: I) a necessidade de realização de novas solicitações de cadastro a atingidos ainda não cadastrados; II) a necessidade de

¹⁵⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

¹⁵⁸ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Relatório TEMA: Levantamento de informações PG01**, de 30-6-2020.

solicitações de correção/atualização de cadastros existentes — com foco nas ocorrências de desmembramento familiar; e III) pela construção da compreensão da natureza do desastre e seus impactos, a compreensão de outras naturezas de danos que têm nexo de causalidade com o desastre — especialmente, neste território, os danos gerados pelas ações de reparação (ex. trincas e rachaduras) que estão em curso ou ainda serão realizadas.

A ATI também relatou que, em análise preliminar do questionário conduzido com 1.592 núcleos familiares, identificou-se em caráter quantitativo e qualitativo, dificuldades cadastrais decorrentes de registro de pluriatividades (diversidade de fontes de renda) e informalidade (dados de ocupação) e dificuldades de comunicação decorrente do nível de acesso à internet.

Foi relatado ainda pela ATI a identificação de falhas materiais na aplicação do questionário do cadastro pela Synergia e a correspondência destas informações nas bases de dados. Por exemplo, foram identificados diversos erros materiais referentes ao chamado “registro vazio” ou anexação de documentos de outras pessoas no cadastro de atingidos da ATI, além de contínua dificuldade de comunicação entre as diferentes bases de dados relativas aos programas cadastro, PIM e AFE para o mesmo atingido. A partir de tais registros, a ATI notifica a Fundação Renova para verificação da consistência da base e para a correção de falhas num processo contínuo de verificação e diálogo, que tem se intensificado em razão da pandemia de registros em ambiente virtual para a Fase 2 do PG01¹⁵⁹.

Parte dessas questões também são objeto dos ofícios levados ao conhecimento da CTOS entre outubro de 2018 e setembro de 2019, que apontam diversos questionamentos referentes a programas, dentre os quais os seguintes referentes ao PG01:

- I denuncia a existência, há três anos, de cadastros inconclusivos e diversos com apenas dados pessoais dos atingidos sem levantamento das perdas materiais e danos sofridos nas atividades econômicas (Ofício Jurídico nº 003/2019, Comissão de Atingidos de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, Ofício nº 005/2019, Comissão de Atingidos de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, Ofício nº 033/2020 — ATI Rosa Fortini);

¹⁵⁹ Como encaminhamento da 45ª Reunião Ordinária da CTOS (E45.15), a ATI Rosa Fortini enviou à CTOS ofício relatando os erros materiais referentes à documentação dos atingidos no banco de dados da Fundação Renova Ofício nº 033/2020). Além disso, indicou as dificuldades decorrentes do sistema de cadastro on-line da Fase 2 e solicitou Manual de Acesso (E45.13). Essas informações foram respondidas no ofício FR.2020.0875 de 13-8-2020, após novo Encaminhamento da CTOS (E46-11), como se verá a seguir no capítulo 3.3.2.

- II denuncia a existência de atingidos que se cadastraram e não constam nos bancos de dados da Fundação Renova (Ofício Jurídico nº 003/2019, Comissão de Atingidos de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, Ofício nº 005/2019, Comissão de Atingidos de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó);
- III denuncia o não atendimento de atingidos vulneráveis — fome, doença etc. (Ofício Jurídico nº 003/2019, Comissão de Atingidos de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó);
- IV denuncia a violação dos direitos das mulheres pela invisibilização do trabalho da mulher atingida (Ofício nº 005/2019, Comissão de Atingidos de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó);
- V solicita situação cadastral e denuncia situações individuais de vulnerabilidade (Ofício nº 001/2018, Centro Rosa Fortini, Ofício nº 002/2019, Centro Rosa Fortini, Ofício nº 012/2018, Centro Rosa Fortini, Ofício nº 026/2019, Centro Rosa Fortini);
- VI denuncia erros materiais no arquivamento de documentos e troca de documentos entre atingidos (Ofício nº 033/2020, Centro Rosa Fortini);
- VII solicita urgente inclusão de dependentes (Ofício nº 034/2020, Centro Rosa Fortini, Ofício nº 112/2019, Centro Rosa Fortini).

Sendo assim, as limitações que serão tratadas a seguir, extraídas desse diagnóstico, são: I) a ausência de dinamicidade do cadastro e a falta de atualização dos dados dos atingidos cadastrados, em especial os problemas derivados da concepção de titularidade e dependência no cadastro; II) considerações sobre os conceitos de racismo ambiental, discriminação e injustiça ambiental, pertinentes à luz dos dados de cor/raça obtidos no questionário conduzido pela Opus/ATI Rosa Fortini; e III) as dificuldades relacionadas aos danos e atingidos “deixados para trás”, em especial as dificuldades geradas pelo investimento em comunicação por ambiente virtual com os atingidos, agravado pelo contexto da pandemia, conforme indicado no diagnóstico colocado.

4.3.1 Ausência de dinamicidade e revisão de dependentes

A experiência no território de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Chopotó evidencia dificuldades relacionadas à ausência de mecanismos que viabilizem o registro das mudanças decorrentes de interações sociais e ambientais em razão do rompimento da Barragem de Fundão e do decurso do tempo.

Um ponto derivado da falta de dinamicidade do cadastro e que exige o investimento de esforço e atenção pelos técnicos da ATI Rosa Fortini no atendimento das famílias são os pedidos de desmembramento familiar, adição/remoção de dependentes e verificação de titularidade. Isso se dá tanto em razão da falta de dinamicidade colocada no capítulo anterior, mas também em razão da estrutura e escopo do PG01 desconsiderarem a coleta de informação individualizada — partindo do titular do cadastro para a reunião de informações relativas aos membros do mesmo núcleo familiar.

Esse ponto tem gerado situações de aumento da conflituosidade e acirramento de brigas familiares nos territórios, e mais intensamente em contextos de tradicionalidade que, como visto, possuem núcleos familiares e núcleos de convívio que muitas vezes perpassam a composição apenas de membros da mesma família, mas prezam pela convivência de distintos núcleos no mesmo local.

Como aponta o levantamento anterior da FGV, o Cadastro faz uma espécie de fotografia da situação do solicitante e de seu núcleo familiar e não possui mecanismos para registrar, ao longo do tempo, as mudanças nas situações pessoais e familiares da população atingida. Importa dizer que se discute a possibilidade de atualização de informações quando solicitado pela pessoa atingida, visto que eventual reprocessamento e reaplicação do questionário submeteria o atingido a um novo procedimento de burocracia e constrangimento, com o potencial de causar novos danos¹⁶⁰.

Tal impossibilidade é uma das facetas da falta de dinamismo do Cadastro, que é estático no próprio levantamento de danos, em que pese: (I) o já amplamente reconhecido caráter dinâmico do dano ambiental; (II) os possíveis danos decorrentes das ações da própria Fundação Renova (tal qual se discute no âmbito do Eixo Prioritário nº 5); e (III)

¹⁶⁰ Inclusive, dado que cada cadastrado possui um identificador no banco de dados automatizado SGS, seria possível a atualização desses dados sem a renovação de um novo código identificador cadastral a cada alteração, como ocorre com a atualização de dados da participação dos cadastrados nos programas da Fundação Renova. Ver: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 247.

os deslocamentos das pessoas atingidas quando é registrado apenas o local de residência da pessoa no momento de solicitação da abertura do Cadastro, o que torna impossível eventual mapeamento dos efeitos do rompimento da barragem sobre as dinâmicas territoriais da população atingida¹⁶¹.

A necessidade de mecanismos permanentes de atualização, revisão e correção das informações do Cadastro é prevista nas Cláusulas 24, 26 e 28 do TTAC:

CLÁUSULA 24: Caberá à FUNDAÇÃO efetuar o levantamento das perdas materiais dos IMPACTADOS, por meio do cadastramento definido na CLÁUSULA 22, registrando os danos informados pelos mesmos, *devendo-se agregar outras informações verificadas em inspeção local ou por outros meios de prova.*

CLÁUSULA 26: As pessoas identificadas como IMPACTADAS *deverão ser informadas pela FUNDAÇÃO dos direitos e PROGRAMAS previstos neste ACORDO.*

CLÁUSULA 28: A FUNDAÇÃO deverá *criar mecanismos permanentes de atualização, revisão e correção do cadastro para situações individualizadas*, que poderá ser utilizado tanto para a inclusão quanto a exclusão de pessoas físicas e jurídicas.

PARÁGRAFO ÚNICO: Será efetuado um *monitoramento socioeconômico das famílias no âmbito específico dos PROGRAMAS* (GRIFO NOSSO).

Além disso, segundo a Cláusula 22, parágrafo primeiro:

CLÁUSULA 22, PARÁGRAFO PRIMEIRO: O cadastro deverá ser *revisado, complementado ou corrigido* em caso de distorções, incorreções ou falhas identificadas pela própria FUNDAÇÃO, pelo COMITÊ INTERFEDERATIVO ou pelas empresas de auditoria independente (GRIFO NOSSO).

Verifica-se de interpretação textual, portanto, que é obrigação da Fundação Renova, constituída no acordo, o estabelecimento de procedimentos de a) revisão; b)

¹⁶¹ Dentro de um cenário global marcado pelo crescimento de novas lógicas de expulsões que permeiam os sistemas econômico, social e biosférico, entre elas a lógica das migrações por questões ambientais, é bastante relevante que, diante de um desastre de tamanha proporção, seja possível mapear essa dinâmica. Ainda, de acordo com estudo realizado pelo European Bank for Reconstruction and Development, no contexto de produção de registros socioeconômicos (*socioeconomic surveys*) em casos de potenciais deslocamentos por projetos e obras, se faz necessário coletar os dados daqueles que foram efetivamente deslocados, a fim de gerar processos de reparação a tal dano. Nesse sentido, ver SASSEN, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016, p. 10-15 e 251; e EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD). **Resettlement guidance and good practice**, 2014.

complementação; c) correção (este último, nos casos de distorções, incorreções ou falhas). Os três tratamentos são de caráter obrigatório pelo TTAC e demandam tratamento específico em cada um dos casos.

Todavia, a Fundação Renova, em seu documento "PROTOCOLO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO"¹⁶², elaborado pela Synergia, empresa responsável pelo PG01, coloca sobre a possibilidade de revisão/complementação/correção que:

“Os cadastros realizados, após processo de consistência (verificação da coerência), são entregues às famílias para validação. Cada família tem até 10 dias, a partir do recebimento do documento, para dar anuência ao formulário aplicado, podendo solicitar ajustes por uma linha de atendimento do tipo 0800.”

Essa informação fica alocada na nota de rodapé nº 1, da página 3 do relatório, complementando a seguinte informação: “Assim, a avaliação sistematiza os dados coletados no Cadastro Integrado (CI), devidamente validados¹, e comparados com laudos e referências técnicas, permitindo delinear o perfil da família/pessoa jurídica e a classificação do dano declarado como direto, considerando as determinações do TTAC — Termo de Transação de Ajuste de Conduta.”

Por isso, entende-se que o procedimento de finalização do Parecer de Impacto dependeria da aprovação expressa e validação do atingido nos dados ali colocados. Mas essa validação não corresponde à obrigação definida pelo TTAC em três responsabilidades distintas: procedimentos de revisão, complementação e correção de dados.

O TTAC, na criação das responsabilidades de revisão e complementação de correção não estava prevendo tão somente um mecanismo de “validação” — como mera etapa final da elaboração de pareceres técnicos —, mas sim a possibilidade de, a qualquer tempo, identificados os requisitos para ajustes, ser possível o monitoramento e a possibilidade de alteração dos registros. Inclusive com a criação de um mecanismo de monitoramento eficaz nesse sentido.

A necessidade de revisão e a importância da dinamicidade do PG01 é reforçada pelos parâmetros usados para o PG01 em programas de cadastramento do governo na área de políticas sociais. A não consideração do Cadastro como um mecanismo contínuo em sua estrutura, tal como é o Cadastro Único, se configura um verdadeiro desvio do

¹⁶² FUNDAÇÃO RENOVA. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados**, nov. 2018, p. 3.

modelo proposto e inclusive referenciado em diversos momentos pela Fundação Renova.

A despeito das especificidades do caso do rompimento da Barragem de Fundão, o uso contínuo de um instrumento de cadastramento é absolutamente necessário para o reconhecimento de novas dinâmicas sociais no território, atualização, melhorias na focalização e desenhos de novas estratégias e programas.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em documento de proposta de Metodologia de Diagnóstico de Atingidos por Barragens:

Como previsto na estimação do universo da pesquisa, a própria aplicação do questionário pode levar a identificar mais domicílios de atingidos, a partir da indicação da própria comunidade, em especial atingidos que, no momento do diagnóstico, residem em locais distantes ou em comunidades, bairros e até outros municípios que não constavam no mapeamento inicial. Deste modo, os agentes de pesquisa devem estar em constante contato com a coordenação local do diagnóstico para ajustar o Plano de Aplicação de acordo com as novas demandas. O Plano de Aplicação do Questionário se constitui, portanto, como um instrumento dinâmico¹⁶³.

Cumpra também dizer que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709 de 14-8-2018, prevê como direitos do titular dos dados, além do acesso aos dados, a sua correção quando “incompletos, inexatos ou desatualizados”:

Art. 18. O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição:

[...]

III — correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados;

Ao respeito também dessa falta de dinamicidade, o relatório da FGV sobre a “Análise do Cadastro Socioeconômico” apresenta um estudo de relatos da Ouvidoria da Fundação Renova, que denunciam: I. a falta de tratamento ou de celeridade em relação aos pedidos de correção de informações incorretas inseridas no momento de abertura do cadastro; II. a falta de tratamento ou de celeridade em relação aos pedidos de atualização de informações em razão de mudanças ocorridas na vida das pessoas atingidas, muitas das quais relacionadas com mudanças no núcleo familiar; III. que muitas vezes as pessoas atingidas precisam entrar em contato repetidamente para

¹⁶³ ZEN, E. L.; FERREIRA, A. R. L.; STUMPF, P. C. M. **Metodologia para o diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos por barragens**, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3200>>. Acesso em: 29 set. 2020.

solicitar as atualizações, sem obter respostas da Fundação; IV. que não é concedido qualquer prazo para a avaliação dos pedidos e adequação das informações¹⁶⁴.

Tal qual apontado no Ofício nº 033/2020 da ATI Rosa Fortini e pelas Comissões de Atingidos no âmbito dos autos nº 1000415-46.2020.4.01.3800 perante a 12ª Vara Federal de Minas Gerais (Eixo Prioritário 7)¹⁶⁵, as inconsistências nos dados do Cadastro são uma demanda reiterada nos territórios e configuram parte importante da insatisfação das pessoas atingidas com relação ao Cadastro.

Quanto à falta de dinamicidade no registro dessas informações, há, por exemplo, dentro da Ouvidoria, casos de pessoas que tiveram o direito à indenização negado em razão do cálculo da renda familiar, a qual sofreu grandes alterações após o cadastro, não tendo tais circunstâncias sido levadas em consideração, apesar de comunicadas para a Fundação Renova.

Ainda, há casos de pessoas que buscam inserir filhos como dependentes, seja por mudança na guarda, seja por nascimento e de pedidos de alteração no cadastro em razão de divórcio. Há também relato de mulheres sofrendo ameaças em razão do não desmembrando do cadastro, mesmo não possuindo qualquer ingerência sobre essa atuação da Fundação Renova, e de mulheres que não recebem qualquer verba proveniente do AFE, pelo fato de o marido/companheiro/ex-companheiro que consta como titular do cadastro não fazer o repasse¹⁶⁶.

Sobre esse tema cumpre destacar os casos recentes trazidos à tona pela ATI Rosa Fortini na sua atividade de acompanhamento das famílias, nos Ofícios nºs 34 e 35/2020, direcionados à Fundação Renova a respeito de pleitos de inclusão de dependentes de atingidos para fins de recebimento do adicional de 20% do AFE.

Segundo resposta enviada pela Fundação Renova (Ofícios FR.2020.0874 e FR.2020.0915 de 16 de julho de 2020) analisando os casos em tela, a Fundação Renova declara que tais dependentes “não constam do cadastro, razão pela qual não é possível

¹⁶⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 230ss.

¹⁶⁵ A reivindicação de correções nas inconsistências do Cadastro foi identificada nas petições apresentadas pelas Comissões de Baixo Guandu (autos nº 1016742-66.2020.4.01.3800), Naque (autos nº 1017298-68.2020.4.01.3800), São Matheus (autos nº 1018890-50.2020.4.01.3800) e Santa Cruz, Rio Doce e Chopotó (autos nº 1020534-28.2020.04.01.3800).

¹⁶⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_a-situacao-das-mulheres-atingidas-pelo-desastre-do-rio-doce-a-partir-dos-dados-da-ouvidoria-da-fundacao-renova> . Acesso em: 24 set. 2020.

realizar, neste momento, a sua inclusão como dependente para fins de recebimento do adicional do AFE”.

Complementa dizendo que o prazo para solicitação de alterações no cadastro é de 10 (dez) dias após o envio do formulário respondido pelos atingidos, e após o prazo “é necessário que o portfólio de cadastro seja finalizado e enviado para análise de elegibilidade. Portanto, não são realizadas alterações, incluindo novas declarações de danos, adição de dependentes ou desmembramentos de famílias”.

Indica que, “seguindo esse procedimento, o Programa de Cadastro já respondeu mais de 16 mil solicitações de correção/atualização ao longo de sua existência”. E sobre um dos pleitos afirma que a mesma informação já havia sido fornecida em dezembro de 2019, por meio do Ofício OFI.NII.122019.8647.

Conforme já exaustivamente colocado acima, o TTAC é claro na delimitação da obrigação, pela Fundação Renova, de criação de procedimentos de a) revisão; b) complementação; c) correção (este último, nos casos de distorções, incorreções ou falhas), inclusive por meio da criação de “mecanismos permanentes de atualização, revisão e correção do cadastro para situações individualizadas, que poderá ser utilizado tanto para a inclusão quanto a exclusão de pessoas físicas e jurídicas” (Cláusulas 22 e 28). Além disso, a própria Lei Geral de Proteção de Dados (art. 18, III) protege o direito do titular dos dados de ter seus dados atualizados e gera a obrigação do controlador na correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados.

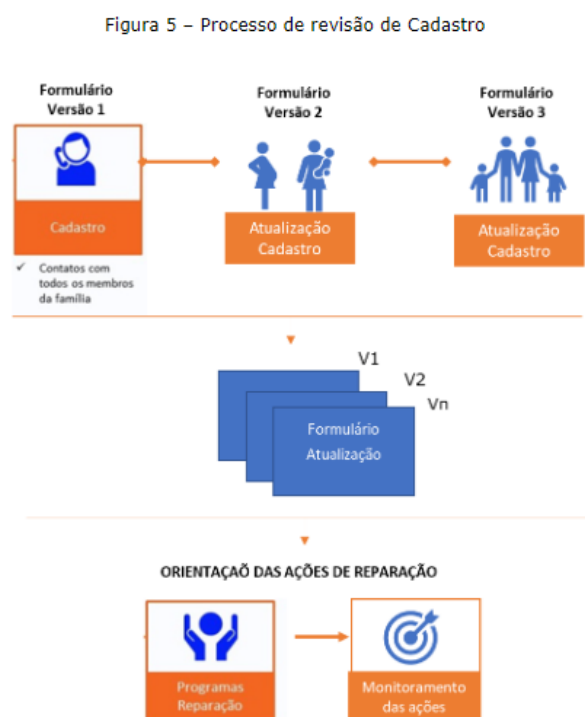
Esse ponto será também melhor explorado no Capítulo 6 sobre o Programa AFE, em relação ao impacto do não reconhecimento de dependentes na configuração do pagamento do auxílio e nas manifestações identificadas sobre o tema, em especial nos territórios atingidos de abrangência da ATI Rosa Fortini. Cumpre dizer ainda que o Programa AFE criou uma suposta categorização de danos “personalíssimos”, que impediriam de forma abstrata o acesso dos dependentes ao auxílio. Isso para indicar a importância que as relações de núcleo familiar assumem, principalmente, na obrigação de resposta ao desastre executada pelo programa AFE, além do Cadastro.

Por fim, cumpre destacar que a proposta de Fase 2 do PG01 busca endereçar esse assunto a partir do conceito de “Cadastro Vivo”, cuja proposta seria identificar os fluxos e dinâmicas da vida social, ambiental, cultural e econômica relatada por cada uma das pessoas atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão, superando a ideia de

registro estático dos bens patrimoniais.¹⁶⁷⁻¹⁶⁸ Assim, seria realizada uma entrevista individualizada com cada um dos membros da família, para quem seria elaborado um roteiro de reparação individual. Nesse sentido, a FGV identificou, ainda, a previsão de uma ferramenta de “construtor de questionários”, que possibilitaria a elaboração de instrumentos de pesquisa caso fosse necessária a investigação mais aprofundada de determinada temática específica.

É prevista, ainda, uma etapa de atualização das informações por meio de solicitação nos canais de atendimento da Fundação Renova, a “Etapa 11 — Atualização das informações do cadastro” no fluxo do Cadastro, que permite a solicitação por meio dos canais de atendimento para sua atualização — por meio de ligação por telefone¹⁶⁹, além de outras mudanças em outras etapas para o Cadastro “passar a ser compreendido como um canal de fácil acesso e participativo para registro das condições de vida”¹⁷⁰.

Figura 7 — “Etapa 11: Atualização das informações do cadastro”



Fonte: FUNDAÇÃO RENOVA — Detalhamento Metodológico da Fase 2 — set. 2019, p. 33.

¹⁶⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 251.

¹⁶⁸ FUNDAÇÃO RENOVA. **Detalhamento Metodológico da Fase 2**, set. 2019, p. 5.

¹⁶⁹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Detalhamento Metodológico da Fase 2**, set. 2019, p. 32.

¹⁷⁰ FUNDAÇÃO RENOVA. **Detalhamento Metodológico da Fase 2**, set. 2019, p. 6.

Todavia, mesmo com a indicação dos planejamentos de adaptação e correção destes pontos no PG01, ainda não se tem informações sobre como seriam operados os mecanismos, seja a adaptação dos pareceres e do sistema para a inclusão desta etapa, ou mesmo como será realizado o “construtor de questionários”, pela operacionalização do pedido de mudança de núcleo familiar junto ao SGS que, como já mencionado, agrupa as pessoas em famílias.¹⁷¹

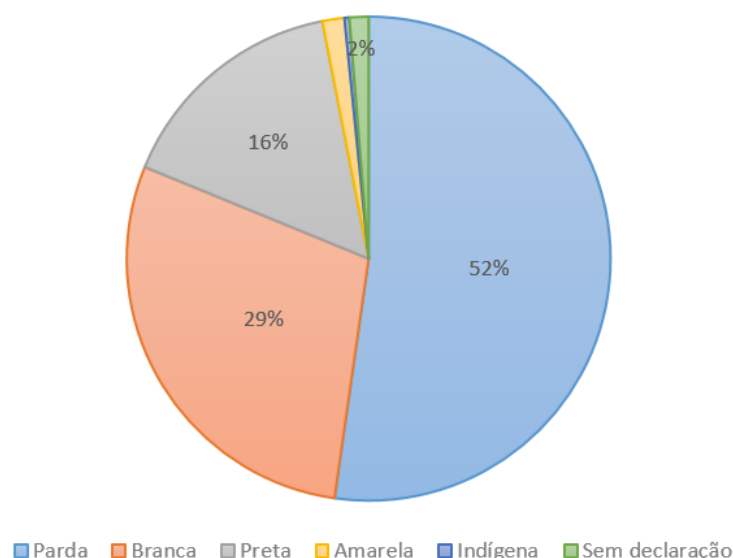
Em relação ao exposto, entende-se que mesmo com o desenvolvimento destes mecanismos de correção da falta de dinamicidade do cadastro na Fase 2, é necessário que a Fundação Renova reveja as solicitações de cadastrados na Fase 1 e dispense o mesmo tratamento a todos os atingidos da bacia, seja qual for o momento do cadastramento. Especialmente por serem recorrentes no território as reclamações relacionadas à ausência de informações e falta de revisão dos cadastros, inclusive apontando situações de erros materiais e documentais substantivos, como se infere da leitura dos ofícios emitidos pela ATI Rosa Fortini entre 2018 e 2020 sobre o PG01, acima indicados.

4.3.2 Racismo ambiental e discriminação

Em pesquisa realizada no ano de 2019 por meio da OPUS Pesquisa & Opinião, a ATI Rosa Fortini coletou informação sobre cor ou raça dos atingidos. Segundo o relatório final da pesquisa realizada com 1.592 famílias nos municípios de Ponte Nova, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, 52,3% dos atingidos desses territórios se autodeclaram pardos, seguidos pelo percentual de 28,9% que se autodeclaram brancos e 15,7% que se autodeclaram pretos, conforme gráfico a seguir:

¹⁷¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 252.

Gráfico 2 — Autodeclaração de “Cor ou Raça”



Fonte: Elaboração própria, 2020, a partir de OPUS, Pesquisa com atingidos da Barragem de Fundão, Resultados Gerais — Vol. 1, Bloco 1, 2020, p. 6.

A coleta desse dado pela ATI Rosa Fortini contrasta com o histórico de outros estudos e levantamentos de atingidos realizados na Bacia do Rio Doce feitos pela Fundação Renova, dentre os quais o próprio Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados (PG01) da Fundação Renova.

Segundo já informado pela FGV¹⁷², dentre as diversas falhas no enquadramento de identidades e narrativas do Cadastro, está a ausência do marcador de raça ou cor, cuja informação não foi coletada pela Fundação Renova em nenhum de seus formulários aplicados aos atingidos. Mesmo sendo possível desagregar as informações a partir de gênero, idade, até classe social (se considerado renda e participação em programas sociais do governo), e mesmo com um desenho metodológico baseado no CadÚnico, a Fundação Renova não inseriu a dimensão racial na coleta de informações dos atingidos. Conforme colocado pela FGV, “a não consideração da raça/cor no momento de formulação e execução do questionário do Cadastro se coloca como um mecanismo de apagamento de uma dimensão essencial e que deve ser considerada em face ao processo de reparação integral”¹⁷³.

Essa é uma informação relevante, uma vez que grupos que sejam mais vulnerabilizados e excluídos historicamente tendem a sofrer os piores impactos e danos em um caso de

¹⁷² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 236.

¹⁷³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 237.

desastre. Em vista disso, no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a ONU adotou a diretriz “Não deixar ninguém para trás” (LNOB na sigla em inglês), que se baseia em critérios de direitos humanos para a identificação de grupos que estejam mais suscetíveis a violência, desigualdade e discriminação. Para identificação desses grupos, apresentou-se cinco critérios: discriminação, geografia, governança, status socioeconômico, a exposição e vulnerabilidade a choques.

Dentre esses critérios, a questão da discriminação diz respeito a quais preconceitos, exclusões ou maus-tratos as pessoas enfrentam com base em um ou mais aspectos de sua identidade (autodefinida ou presumida), incluindo gênero, etnia, idade, raça, classe social, deficiência, orientação sexual, religião, nacionalidade, status migratório etc.

A combinação entre esses critérios permitirá identificar os grupos mais suscetíveis, mais expostos e aqueles cuja demora na resposta e reparação, no caso de um desastre, poderá fazer dos danos irremediáveis. Deixar de perguntar sobre a raça, nesse caso, pode significar deixar de considerar uma dimensão importante, tanto para identificar os danos causados como para realizar a reparação integral.

Importante ressaltar o quanto a questão racial é especialmente sensível no Brasil, onde ela se reflete não só em fatores socioeconômicos, mas principalmente nas estatísticas sobre violência contra negros¹⁷⁴, nas estatísticas de mercado de trabalho¹⁷⁵, no acesso à saúde¹⁷⁶, dentre outras. Além disso, destaca-se a desigualdade racial também sob a ótica da interseccionalidade entre gênero e raça, a partir da comparação entre mulheres

¹⁷⁴ De acordo com o “Atlas da Violência 2019”, no ano de 2017, 75,5% das vítimas de homicídios no Brasil foram indivíduos negros (definidos como a soma de indivíduos pretos ou pardos, segundo a classificação do IBGE), sendo que a taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0. Ou seja, proporcionalmente às respectivas populações, para cada indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, aproximadamente, 2,7 negros foram mortos. O documento descreve a piora na desigualdade de letalidade racial no Brasil. No período de uma década (2007 a 2017), a taxa de negros cresceu 33,1%, já a de não negros apresentou um pequeno crescimento de 3,3%. Analisando apenas a variação no último ano, enquanto a taxa de mortes de não negros apresentou relativa estabilidade, com redução de 0,3%, a de negros cresceu 7,2%. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019, p. 49.

¹⁷⁵ Apesar de a população ocupada preta ou parda ser superior à de cor ou raça branca, a proporção em cargos gerenciais mostra significativa maioria de pessoas brancas — 68,6% contra 29,9%, em 2018. Tal sub-representatividade das pessoas ocupadas pretas ou pardas nesse quesito ocorre nas cinco Grandes Regiões do País. Vide: IBGE, **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 41, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>.

¹⁷⁶ Sobre o tema, um recente estudo sobre o impacto da pandemia da COVID na população negra: SANTOS, MÁRCIA PEREIRA ALVES DOS et al. População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estud. av.**, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 225-244, Aug. 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000200225&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 out. 2020.

negras e não negras. O crescimento muito superior da violência letal entre mulheres negras em comparação com as não negras evidencia a enorme dificuldade que o Estado brasileiro tem de garantir a universalidade de suas políticas públicas¹⁷⁷.

Tal constatação histórica de racismo na sociedade brasileira reflete na luta dos movimentos pelo tratamento legislativo adequado, em âmbito criminal, que prevê a tipificação dos crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. A tipificação vem desde a Lei Afonso Arinos, na década de 1950 (Lei nº 1.390, de 3-7-1951) que foi atualizada pela Lei nº 7.716 de 5-1-1989. Como um dos principais resultados dessa luta, a Constituição Federal em 1988 prevê no art. 5º, inciso XLII, que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”, sendo referido inciso um mandado expresso de criminalização, o qual teve sua eficácia com a promulgação da Lei nº 7.716/89.

Tudo isso demonstra que, se de um lado consiste em um problema estrutural, o racismo é também uma prática criminosa que cada vez mais é reconhecida de forma ampliativa¹⁷⁸, para assegurar direitos e garantias fundamentais de grupos historicamente violentados e desprestigiados na construção das democracias. Isso não é diferente quanto ao cenário de construção de grandes obras de infraestrutura, políticas públicas e escolhas governamentais com impacto socioeconômico¹⁷⁹.

Assim, a adoção de políticas, práticas ou diretivas relacionadas ao uso e manejo de recursos naturais e rejeitos que possam afetar desproporcionalmente pessoas, grupos

¹⁷⁷ Enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras teve crescimento de 4,5% entre 2007 e 2017, a taxa de homicídios de mulheres negras cresceu 29,9%. A desigualdade racial pode ser vista também quando verificamos a proporção de mulheres negras entre as vítimas da violência letal: 66% de todas as mulheres assassinadas no país em 2017. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro; São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019, p. 39.

¹⁷⁸ No âmbito dos Tribunais, a interpretação sobre a prática do racismo e da injúria racial no Brasil foi ampliativa ao longo dos anos. Em 1997, o legislador acrescentou ao art. 1º da referida lei os termos etnia, religião e procedência nacional na Lei nº 7.716/89, e em 2003 o parágrafo terceiro do art. 140 do Código Penal (injúria qualificada) também sofreu alteração com a Lei nº 10.741/03, quando então foram incluídas duas novas categorias, pessoa idosa ou portadora de deficiência.

¹⁷⁹ O Supremo Tribunal Federal, em mais de uma decisão, se pronunciou sobre a prática do racismo no país e seus limites. No caso Ellwanger de 2003 (HC 82424/RS), decidiu por 8 votos a 3, a condenação, pelo crime da prática de racismo (antissemitismo) de Siegfried Ellwanger. Mais recentemente, também por 8 votos a 3, o STF interpretou que a LGBTfobia deve ser equiparada ao crime de racismo (ADO 26/MI 4.733). Assim, quem ofender ou discriminar homossexuais ou transgêneros estará sujeito à punição de 1 a 3 anos de prisão, assim como estipulado na Lei de Racismo, art. 20 da Lei nº 7.716/1989, que criminaliza o racismo. A pena para estes crimes será inafiançável e imprescritível.

ou comunidades por motivos de raça ou cor é definida como racismo ambiental¹⁸⁰. De acordo com Robert Bullard:

Esta ideia se associa com políticas públicas e práticas industriais encaminhadas a favorecer as empresas impondo altos custos às pessoas de cor. As instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e militares reforçam o racismo ambiental e influem na utilização local da terra, na aplicação de normas ambientais no estabelecimento de instalações industriais e, de forma particular, os lugares onde moram, trabalham e têm o seu lazer as pessoas de cor¹⁸¹.

Quando se leva em consideração a injusta distribuição do saneamento e da infraestrutura, observa-se que a ocorrência de incidentes de enchentes e deslizamentos principalmente em áreas onde a população é responsabilizada pelas mazelas ambientais da cidade. Os riscos ambientais oneram os grupos sociais que possuem menor renda quando a situação é notoriamente marcada pelas dinâmicas econômicas geradoras de exclusão territorial e social, periferação das grandes massas de trabalhadores e diminuição da qualidade de vida e da saúde desta parte da população, que tende a sofrer mais impactos ambientais devido à distribuição desigual dos riscos ambientais¹⁸².

Assim, como aponta o relatório da Justiça Global, os riscos de impactos de um desastre socioambiental não afetam de forma igualitária todas as populações, mas recaem desproporcionalmente sobre os grupos étnicos mais vulneráveis¹⁸³, uma vez que as “áreas de sacrifício”¹⁸⁴ (onde se destinam os resíduos), expõem a população negra a maiores riscos. Importa dizer que essa configuração se dá em ambientes onde a tomada de decisões ambientais e planejamento urbano não leva em consideração tais populações, promovendo uma destruição ecológica que explora a sua vulnerabilidade.

¹⁸⁰BULLARD, R. Ética e racismo ambiental. **Revista Eco 21**, ano 15, nº 98, 2005. Disponível em: <https://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/textos_educativos/etica_e_racismo_ambiental.html>. Acesso em: 5 ago. 2020.

¹⁸¹ BULLARD, R. Ética e racismo ambiental. **Revista Eco 21**, ano 15, nº 98, 2005. Disponível em: <https://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/textos_educativos/etica_e_racismo_ambiental.html>. Acesso em: 5 ago. 2020.

¹⁸² JESUS, V. **Coisas negras no quarto de despejo**: Saneando subjetividades, corpos e espaços. 2017. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p. 31.

¹⁸³ JUSTIÇA GLOBAL. **Vale de lama**: Relatório de inspeção em Mariana após o rompimento da Barragem de rejeitos de Fundão. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2016/01/Vale-de-Lama-Justic%CC%A7a-Global.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

¹⁸⁴ O termo é empregado por Victor de Jesus quando cita a desigualdade da distribuição dos custos ambientais e a “geografia de rejeitos” descrita por Porto-Gonçalves. JESUS, V. **Coisas negras no quarto de despejo**: Saneando subjetividades, corpos e espaços. 2017. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p. 34.

O conceito de racismo ambiental se insere historicamente como uma resposta a duas visões iniciais do ambientalismo clássico: a primeira com uma tendência central de conservação de espaços naturais e sua fauna e flora, em oposição ao ser humano, perigoso predador, e a segunda tendência em que a conservação da natureza é vista como papel do ser humano como bom gestor, trabalho realizado através da equação de recursos e na crença no desenvolvimento sustentável¹⁸⁵. Nos anos 1990, um movimento popular que desde a década de 1970 vinha atuando na defesa dos interesses de populações afetadas por contaminações se consolida e se expande: o movimento por justiça ambiental (*Environmental Justice Movement*), movimento contra o racismo ambiental (*Environmental Racism*) ou movimento pela igualdade ambiental (*Environmental Equity*)¹⁸⁶.

Este movimento evidencia as chamadas situações de injustiça ambiental, que são casos em que, em sociedades desiguais, grupos racialmente discriminados e as populações de baixa renda arcam com a carga mais pesada dos danos ambientais causados pelo desenvolvimento¹⁸⁷. A experiência das lutas protagonizadas por grupos vulneráveis e marginalizados que vivenciavam de forma desproporcional a exposição a riscos ambientais, por seus locais de residência serem constantemente escolhidos para depósitos de lixo, aterros e incineradoras, foi norteadada pelo princípio da justiça ambiental, definido por Robert Bullard como:

“A busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entende-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas”¹⁸⁸.

¹⁸⁵ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁸⁶ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁸⁷ PAES E SILVA, Lays Helena. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁸⁸ BULLARD, R. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, p. 40-68, 2004.

A situação emblemática que tornou o movimento por justiça ambiental público foi o caso *Love Canal*, ocorrido em 1978 na cidade de Buffalo, Nova York, onde uma população de operários majoritariamente branca decidiu viver sobre um canal coberto que havia sido utilizado como área de despejo de uma grande quantidade de resíduos tóxicos; segundo relatado, tais resíduos começaram a aflorar ao redor das casas e da escola da comunidade aproximadamente 20 anos após a cobertura do canal¹⁸⁹. Contudo, como o caso *Love Canal* não considerou diretamente as questões raciais e de classe presentes na injusta distribuição dos benefícios e danos ambientais, Robert Bullard e outros autores consideram que o movimento por justiça ambiental se iniciou e se afirmou verdadeiramente em 1982, quando moradores da comunidade negra de Warren County (Carolina do Norte) descobriram que um aterro contendo bifenilo policlorado (composto químico também conhecido como PCB, que em elevadas concentrações podem provocar de irritações cutâneas a efeitos mais graves no sistema nervoso, sobretudo em crianças) seria instalado em sua vizinhança, gerando protestos e mais de quinhentas prisões¹⁹⁰. A mobilização em torno do caso de Warren County foi fundamental devido à mobilização do movimento negro e à sensibilização dos congressistas norte-americanos, que levou a um estudo em 1983 que demonstrou que a distribuição espacial dos depósitos químicos perigosos correspondia e acompanhava a distribuição territorial das etnias pobres nos Estados Unidos¹⁹¹.

Outros casos semelhantes foram postos em evidência nos EUA em seguida, sendo crucial a pesquisa realizada em 1987 pela comissão de justiça racial da *United Church Christ*, em que se constatava que “a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área”¹⁹². O diretor da comissão responsável pela realização da pesquisa, reverendo Benjamin Chavis, foi quem cunhou, a partir da experiência em Warren County, o termo “racismo ambiental” para designar “a imposição

¹⁸⁹ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁹⁰ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, n.17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁹¹ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, n.17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁹² PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, n.17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

desproporcional — intencional ou não — de rejeitos perigosos às comunidades de cor”¹⁹³.

O movimento por justiça ambiental colocava em evidência a importância da discussão a respeito da condição do negro e outras minorias no contexto social dos EUA como fruto do desenvolvimento e manutenção de relações de tipo colonial, numa continuação da situação de dominação econômica, social e política a que historicamente essas populações haviam sido submetidas através da prática contemporânea de instalação de tratamento e depósito de resíduos químicos próximos a seus locais de moradia, assim como outras populações vítimas da dinâmica colonialista¹⁹⁴.

A compreensão das situações de injustiça ambiental extrapola a conjuntura dos Estados Unidos e ganha relevância em outros lugares, em especial em contextos históricos fortemente marcados por situações de desigualdades e injustiças, como o Brasil¹⁹⁵. Assim, casos brasileiros de populações deslocadas para a construção de hidroelétricas e projetos turísticos, grupos intoxicados devido às monoculturas, populações pobres nas periferias das cidades para onde são destinados o lixo e empresas de tratamento deste, a aplicação seletiva de normas ambientais¹⁹⁶ e, conforme descrito neste relatório, populações afetadas por rompimentos de barragens de resíduos de extração mineral levaram ao surgimento de um vasto conjunto de movimentos e ações que mobilizam lutas por justiça ambiental ou contra o racismo ambiental, ainda que não utilizem tais termos¹⁹⁷.

Contudo, a busca de um estado de justiça ambiental conforme teorizado nos Estados Unidos viria acompanhada de dúvidas e controvérsias a respeito da aplicabilidade e operacionalidade de conceitos desenvolvidos em uma realidade tão distinta da

¹⁹³ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, n.17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁹⁴ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁹⁵ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, n.17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁹⁶ GUIMARÃES, V. T.; PINTO, P. M.B. Racismo ambiental e aplicação diferenciada das normas ambientais: uma aproximação necessária entre os casos da Comunidade do Horto Florestal e do Condomínio Canto e Mello (Gávea/RJ). **Revista Desigualdade & Diversidade**, n. 17, 2019. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/46025/46025.PDFXXvmi=>>>. Acesso em: 29 set. 2020.

¹⁹⁷ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

brasileira¹⁹⁸. Existem semelhanças entre casos que ocorrem majoritariamente na área rural brasileira e o movimento por justiça ambiental desenvolvido em cidades dos Estados Unidos? E se estas semelhanças existem, qual seria o conceito mais adequado, o de justiça ambiental ou o de racismo ambiental?¹⁹⁹

O consenso brasileiro foi consolidado pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), que no 1º Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, realizado na cidade do Rio de Janeiro em setembro de 2001, afirmou entender que o termo justiça ambiental é um conceito aglutinador e mobilizador, por integrar as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento, frequentemente dissociadas tanto dos discursos quanto das práticas, o que não impediu que a rede supramencionada reconhecesse também como aplicável ao contexto brasileiro a terminologia racismo ambiental e que mantivesse um grupo de trabalhos nesta temática²⁰⁰. Em novembro de 2005 ocorreria o primeiro Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental.

Em um segundo sentido, para além de reconhecer e averiguar que alguns grupos podem estar mais suscetíveis à ocorrência do desastre como parte da reparação integral, é importante que se considere que os processos de remediação precisam tratar a todos igualmente, independentemente de crença, raça, sexo. Nesse caso, se a distinção na remediação de determinada pessoa ou grupo não puder ser justificada com base no respeito aos direitos humanos, estaremos diante de uma situação de discriminação.

No caso do Rio Doce, já foram identificados cenários que podem ser entendidos como a ocorrência desse tipo de discriminação, a exemplo do processo de remoção de rejeitos no município de Barra Longa (MG). Como aponta cartilha da Universidade Federal de Ouro Preto, o rejeito depositado nos bairros centrais do município foi removido para áreas periféricas, como Volta da Capela, com destaque para as famílias que vivem no

¹⁹⁸ HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de Gestão Integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, 3(1), art. 2, jan-abr. *apud* PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

¹⁹⁹ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

²⁰⁰ PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

entorno do Parque de Exposições da cidade, regiões onde a população residente é majoritariamente negra e menos favorecida economicamente²⁰¹.

Além de não ter sido realizado com medidas que mitigassem a dispersão de poeira e prevenissem a população do contato com o material, o procedimento acabou por penalizar de maneira desproporcional determinadas populações, especificamente, negras e empobrecidas²⁰². Somente com a intervenção do Ministério Público Federal foi que, dois anos após o início das intervenções, as nove famílias foram retiradas de suas residências e colocadas em moradia temporária com a finalidade de aguardar a finalização do processo de aterramento de 30.000m³ em cima do campo de futebol Rodoviários e a construção do Parque de Exposições. Essas famílias se encontram fora de suas casas até hoje.

Em audiência pública promovida no âmbito dos Procedimentos Administrativos n^{os} 1.22.000.000311/2017-11 e 1.22.000.001439/2019-55, sobre o caso de Barra Longa, as professoras Dulce Maria Pereira e Tatiana Ribeiro, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), apontam diversos indícios de discriminação racial na execução das políticas de reparação executadas no município, bem como a percepção da população atingida de que os moradores das áreas centrais da cidade vinham sendo melhor reparados em comparação com a população periférica²⁰³. Em sua fala, a professora Tatiana Ribeiro chama a atenção para a sobreposição de vulnerabilidades causada pelo desastre e para a necessidade de que as políticas adotadas não reproduzam as dinâmicas de desigualdade existentes²⁰⁴ e chama a atenção para as violações decorrentes das situações discriminatórias quando o processo de reparação não corrige as distorções causadas pelas desigualdades raciais²⁰⁵.

²⁰¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. **Perdas ecossistêmicas [cartilha]**: Barra Longa atingida pela ruptura da Barragem de Fundão da Samarco/Vale/BHP Billiton. Ouro Preto: Gráfica da UFOP, 2019. v. 1, p. 26.

²⁰² UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. **Perdas ecossistêmicas [cartilha]**: Barra Longa atingida pela ruptura da Barragem de Fundão da Samarco/Vale/BHP Billiton. Ouro Preto: Gráfica da UFOP, 2019. v. 1, p. 26.

²⁰³ Ata de audiência judicial realizada aos 22 de novembro de 2019. Procedimentos Administrativos n.º 1.22.000.000311/2017-11 e 1.22.000.001439/2019-55, pp. 54 - 57.

²⁰⁴ "se é possível que haja alguma desigualdade na reparação, é proteger em uma condição de mais proteção quem estava mais desprotegido. Então, a gente não pode admitir que o tratamento desigual [reforme a, é, é...] reforce a desigualdade. O tratamento desigual só deve ocorrer pra corrigir desigualdades". Ata de audiência judicial realizada aos 22 de novembro de 2019. Procedimentos Administrativos n.º 1.22.000.000311/2017-11 e 1.22.000.001439/2019-55, pp. 54.

²⁰⁵ Ata de audiência judicial realizada aos 22 de novembro de 2019. Procedimentos Administrativos n.º 1.22.000.000311/2017-11 e 1.22.000.001439/2019-55, pp. 54 - 57.

Além disso, o dossiê elaborado pela Comissão de Atingidos de Barra Longa, em conjunto com a Assessoria Técnica Independente da Associação Estadual de Defesa Social e Ambiental (Aedas), aponta para a importância do autorreconhecimento coletivo enquanto viabilização de um processo de reparação que não seja permeado por relações de poder, pelo controle da informação e por mecanismos de manutenção das formas e relações de dominação, formas de violência que recaem principalmente sobre populações mais vulneráveis²⁰⁶.

Essa constatação é relevante na medida em que também os atingidos de Santa Cruz, Rio Doce e Chopotó elaboraram listas de autorreconhecimento coletivo como forma de adequar o procedimento de identificação de danos à realidade das comunidades tradicionais dos territórios. As listas foram apenas parcialmente reconhecidas pela Fundação Renova, o que ensejou tensionamento social decorrente da percepção de que o pagamento de AFE e de indenizações se deu de forma não isonômica.

No que diz respeito à importância do cômputo do dado sobre raça no cadastramento das pessoas atingidas, é de se notar a não computação desse dado acerca dos impactados em Bento Rodrigues (Santa Rita Durão — MG), Paracatu de Baixo (Mariana — MG), Gesteira (Barra Longa — MG) e a sede municipal de Barra Longa (MG). De acordo com o relatório preliminar produzido no âmbito do Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), pelo geógrafo Luiz Jardim Wanderley, embora essa informação não tenha sido levada em consideração no Estudo de Impacto Ambiental da Barragem de Fundão, a população dessas localidades (todas no entorno do empreendimento) é majoritariamente negra:

Constata-se de maneira preliminar, com base nos dados apresentados acima, que há uma tendência de intensificação do predomínio de população negra, quanto maior a exposição às situações de riscos relacionadas à proximidade com a exploração mineral de ferro e das barragens de rejeito da Samarco. Bento Rodrigues, com uma população 84,3% negra, se encontrava a pouco mais de 6 km da barragem de rejeito rompida; Paracatu de Baixo, com 80%, se situava a pouco mais de 40 km à jusante da barragem (seguindo o curso do rio Gualaxo do Norte); o povoado de Gesteira, afastado aproximadamente 62 km da barragem, apresenta 70,4% da população negra; a cidade de Barra Longa, com 60,3% da população negra, dista cerca de 76 km da barragem aproximadamente. Foram, sobretudo, estas comunidades

²⁰⁶ ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE DEFESA AMBIENTAL E SOCIAL (AEDAS). **Dossiê Barra Longa**: construção técnico metodológica dos atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão. 2020. Disponível em: <<https://www.aedasmg.org/post/publica%C3%A7%C3%B5es-barra-longa>>. Acesso em 04 ag. 2020.

negras as que mais sofreram com as perdas humanas e com os impactos materiais, simbólicos e psicológicos²⁰⁷.

Em ambos os casos, tanto no transporte de rejeitos em Barra Longa, quanto no Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento da Barragem de Fundão, observa-se a reprodução da dinâmica das já mencionadas “áreas de sacrifício”, isto é, locais onde a vulnerabilidade dos residentes é explorada na distribuição dos custos ambientais de forma que as comunidades marginalizadas são oneradas de forma desigual.

No caso de Rio Doce, verifica-se que as informações coletadas pela ATI Rosa Fortini, citadas no início deste capítulo, complementam a pesquisa realizada pelo Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), pelo geógrafo Luiz Jardim Wanderley, a respeito de indícios de racismo ambiental nas localidades mais duramente atingidas pelos efeitos do desastre.

Segundo levantado pela ATI Rosa Fortini, a proporção pretos/pardos é na ordem de 68%, próxima aos municípios de Mariana (MG — 67,3%) e Barra Longa (MG — 67%). E assim como os outros municípios de MG diretamente afetados pelo desastre mencionados pelo grupo de pesquisa, o município de Rio Doce também sofreu impactos diretos, em especial considerando-se a implantação e operação da UHE Risoleta Neves, instalada entre os municípios de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado e chamada também de “Candonga”.

Como se sabe, a primeira onda de rejeitos, que chegou com maior velocidade à região, atingiu os municípios mineiros de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova na manhã do dia seguinte ao rompimento da Barragem de Fundão, no dia 6-11-2015, e na sequência, horas depois, uma segunda onda carregou a destruição provocada pelo caminho como a vegetação das margens e destroços das comunidades atingidas pelo desastre²⁰⁸. Sendo assim, o município de Rio Doce, assim como a amostra indicada por

²⁰⁷ De acordo com o relatório, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) considera como Área de Vizinhança do empreendimento, área definida dentro da Área de Influência Direta, apenas a comunidade rural de Bento Rodrigues, primeira e mais atingida das comunidades pela lama que seguiu o traçado do rio Gualaxo do Norte, até chegar aos Rio Carmo e Rio Doce. Ver: WANDERLEY, L. J. **Indícios de Racismo Ambiental na Tragédia de Mariana: resultados preliminares e nota técnica — Relatório Preliminar**. Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, de 20-11-2015. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Wanderley-2015-Ind%c3%adcios-de-Racismo-Ambiental-na-Trag%c3%a9dia-de-Mariana.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2020.

²⁰⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA) **Encarte Especial sobre a Bacia do Rio Doce. Rompimento da Barragem em Mariana, MG. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. Informe 2015**. Brasília DF: Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, 2016. Disponível em: <arquivos.ana.gov.br/RioDoce/EncarteRioDoce_22_03_2016v2.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

Luiz Jardim Wanderley, é sensivelmente caracterizado como “área de sacrifício”, ou seja, localidades em que a incidência de um impacto de desastre é mais duramente sentida.

Com o rompimento da Barragem de Fundão, parcela do rejeito foi despejado nas águas dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce até chegarem à barragem da hidrelétrica de Risoleta Neves — que funcionou como a primeira estrutura física de contenção provisória das ondas de rejeito percorrendo já cerca de 100km²⁰⁹. A destinação do rejeito que ficou localizado no reservatório da hidrelétrica, a partir de programa específico para restabelecimento da operação da usina com a limpeza do reservatório (PG09 — Recuperação do Reservatório da UHE Risoleta Neves), foi acertada para ressecamento e disposição do material em outro local, a Fazenda Floresta. As obras iniciaram em 2016, sem licenciamento, dado o caráter emergencial das ações (Resolução conjunta entre SEMA e IEF N.1.905 de 2013), mas em 2017 a área da Fazenda Floresta foi tombada como conjunto arquitetônico e paisagístico pela prefeitura de Rio Doce. Sobre esse último ponto, destaca-se a questão de distribuição desigual de riscos ambientais decorrentes das ações de reparação do desastre.

Em parecer técnico elaborado para avaliar as ações desenvolvidas na Fazenda Floresta²¹⁰, fica evidente a apreensão e a insegurança dos moradores de Santana do Deserto quanto à intervenção ambiental na Fazenda Flores e os riscos que dela possam advir, agravada pela carência de informações sobre seus impactos. Em especial, verifica-se das visitas técnicas e apresentações da Fundação Renova a construção de barragens de pequeno porte e uma barragem de grande porte a ser construída — chamada pela Fundação Renova de “dique” —, destinadas ao tratamento de água proveniente de reservatório de “rejeitos depositados” com altura estimada de 40 metros²¹¹. Além disso, o estudo indica impactos sensíveis nos recursos hídricos da

²⁰⁹ INSTITUTOS LACTEC. **Relatório Metodológico de Valoração Econômica e Identificação de Danos Ambientais**. Curitiba: Institutos Lactec, Jun/ 2018. p.26. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-lactec/lactec_relatorio-metodologico-de-valoracao-economica-e-de-identificacao-de-danos-ambientais>. Acesso em: 01 out. 2020.

INSTITUTOS LACTEC. **2º Relatório Parcial de Resultados**. Curitiba: Institutos Lactec, Jul/ 2019. p.55. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-lactec/lactec_2o-relatorio-parcial-de-resultados >. Acesso em: 01 out. 2020.

²¹⁰ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Parecer Técnico:** Recuperação UHE Risoleta Neves, 23-2-2019. Elaborado para avaliar ações desenvolvidas pela Fundação Renova no cumprimento do TTAC, em sua SUBSEÇÃO II.2, Cláusulas 79, 80 e 81 — Recuperação da UHE Risoleta Neves —, ações essas referentes ao Programa 09 da Renova, em Rio Doce (MG), que objetiva cumprir o TTAC.

²¹¹ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Parecer Técnico:** Recuperação UHE Risoleta Neves, 23-2-2019. Elaborado para avaliar ações desenvolvidas

Fazenda, que não foram avaliados em sede de licenciamento ambiental, uma vez que o caráter emergencial da obra foi utilizado como justificativa para a sua autorização sem o devido processo de licenciamento. Entretanto, conforme indica o relatório, essa justificativa não se sustenta²¹².

Vê-se do presente estudo que as próprias ações de reparação do desastre, as intervenções destinadas à recuperação da UHE Risoleta Neves, atingem de forma mais gravosa as mesmas comunidades mais vulnerabilizadas, como Santana do Deserto, que após ter passado pelos impactos do rompimento de 2015 se veem sem informações sobre o cenário de riscos colocado pela deposição de rejeitos na Fazenda Floresta, cujo licenciamento ambiental ainda não foi aprovado, mesmo tendo essas obras iniciado em 2017.

Cumprir destacar que, mesmo antes do rompimento de 2015, tais comunidades sofrem com essas intervenções. Comunidades já afetadas pelo deslocamento compulsório de centenas de famílias removidas em Santa Cruz do Escalvado para a construção da usina em 2001, e que passaram por um processo de “reterritorialização”²¹³. Passados 11 anos, sofreram com um novo processo, desta vez causado pelo desastre do rompimento de uma barragem, com consequências devastadoras nos modos de vida e na geração de diversos danos a essa mesma comunidade, e hoje passam novamente pela mesma experiência. Quando se interromperá esse ciclo de desastres nessas comunidades? Há algum fator que explique a histórica ocorrência dos impactos mais graves nesses locais?

Identifica-se que a cumulação de desastres e impactos sociais de grandes obras em duas décadas, desde o início dos anos 2000, nos municípios destacados, e o agravamento pelas ações de reparação, cuja composição social como visto é de pretos/pardos, têm o potencial de demonstrar a ocorrência de racismo ambiental, historicamente agravado nestes territórios.

pela Fundação Renova no cumprimento do TTAC, em sua SUBSEÇÃO II.2, Cláusulas 79, 80 e 81 — Recuperação da UHE Risoleta Neves —, ações essas referentes ao Programa 09 da Renova, em Rio Doce (MG), que objetiva cumprir o TTAC, p. 7.

²¹² Conforme aponta o relatório, a intervenção começou no início do ano de 2017, cerca de dois anos após o desastre. A elaboração de EIA/RIMA e a escuta das comunidades poderia ter se dado nesse período, no âmbito de um procedimento adequado de licenciamento. CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Parecer Técnico:** Recuperação UHE Risoleta Neves, 23-2-2019. Elaborado para avaliar ações desenvolvidas pela Fundação Renova no cumprimento do TTAC, em sua SUBSEÇÃO II.2, Cláusulas 79, 80 e 81 — Recuperação da UHE Risoleta Neves —, ações essas referentes ao Programa 09 da Renova, em Rio Doce (MG), que objetiva cumprir o TTAC. 23-2-2019, p. 10 e 16.

²¹³ SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

Nesses casos, para além de uma situação de injustiça ambiental, que se não levada em conta gerará maior suscetibilidade da população a riscos e danos, a ação discriminatória acaba por reforçar desigualdades históricas, contribuindo com exclusão e/ou não proteção e respeito a direitos não se configura apenas no plano fático, mas também no plano jurídico, pelo tratamento diferenciado frente à legislação reguladora, como é o caso de aplicação seletiva de normas ambientais.

Por fim, como já indicado acima, a omissão da Fundação Renova quanto à coleta e tratamento de dados dos atingidos quanto à sua autoidentificação de raça/cor, o que tem gerado a dificuldade de se diagnosticar e tratar propriamente as questões de racismo ambiental no caso. O Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados (PG01) serve como um diagnóstico socioeconômico dos atingidos pelo desastre e contempla informações pré e pós-desastre que orientam a tomada de ações e projetos de reparação socioambiental e socioeconômica das comunidades. Desconsiderar o papel da informação sobre raça/cor nessas coletas evidencia o agravamento da caracterização de racismo ambiental no território, pelo silenciamento desta importante fonte de informação para a compreensão mais aprofundada das causas e ações que sejam suficientes para minorar e corrigir, ou reparar os danos causados.

Existe, portanto, extensa literatura a respeito da importância da identificação da dimensão racial da injustiça ambiental perpetuada no caso concreto, reconhecendo que a adoção de medidas aptas a corrigir as distorções causadas por essa dinâmica no processo de reparação depende da coleta de informações de forma adequada e que leve em consideração o dado sobre cor ou raça das pessoas atingidas.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o dado cor/raça faz parte intrínseca do perfil de uma pessoa, assim como nome, data e local de nascimento, idade, sexo. Além disso, é reconhecido pelo IBGE, ao lado de sexo e gênero, como essencial para a compreensão das dinâmicas que balizam a desigualdade no Brasil²¹⁴.

Conforme aponta relatório do Ipea, o governo brasileiro firmou em 2002 um acordo com o Fundo das Nações Unidas para a População que previa entre seus objetivos a capacitação para o uso dos registros administrativos e a melhoria dos sistemas existentes, com a inclusão dos quesitos sexo, idade e raça. Ainda assim, desde o início da década de 1990, a maior parte dos levantamentos oficiais que tem o indivíduo como

²¹⁴ GOMES, I.; MARLI, M. As cores da Desigualdade. **Em Retratos — A Revista do IBGE**, n. 11, mai. 2018, p. 15. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/17eac9b7a875c68c1b2d1a98c80414c9.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

unidade de análise, capta regularmente a “cor ou a raça” das pessoas segundo o sistema classificatório do IBGE²¹⁵.

Importa dizer que, em 1990, teve lugar a campanha “Não deixe sua cor passar em branco”, do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), cujo objetivo seria conscientizar a população acerca da importância de um recenseamento que levasse a variável cor ou raça em consideração. A campanha se deu em um cenário no qual a variável havia sido retirada dos levantamentos censitários do IBGE em 1970²¹⁶ e aplicada somente em amostra de 25% da população em 1980.

Tal supressão incorreria, segundo os autores, tanto no apagamento dos debates sobre racismo no âmbito da produção de políticas públicas quanto em certa desarticulação das reivindicações sociais relacionadas ao tema²¹⁷. Em que pese se justificasse pela impossibilidade de definição científica precisa sobre o termo raça²¹⁸, o apagamento desse dado nos censos brasileiros foi identificado como uma perpetuação do mito da “democracia racial”²¹⁹.

O próprio uso do termo raça, de dimensão social, política e cultural, deve perpassar a percepção de que o fenômeno é gerador de dinâmicas sociais correspondentes, que produzem iniquidades de acordo com os portadores das distintas aparências ou marcas raciais²²⁰. O reconhecimento da necessidade de desagregação desse tipo de dado parte da leitura de que a elaboração de políticas públicas adequadas e focalizadas depende

²¹⁵ OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Texto para discussão nº 996. IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003, p. 39.

²¹⁶ SILVA JÚNIOR, H.; BENTO, M. A. S.; SILVA, M. R. (org.). **Políticas públicas de promoção da igualdade racial**. São Paulo: CEERT, 2010, p. 44. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/628/1682.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 set. 2020.

²¹⁷ SILVA JÚNIOR, H.; BENTO, M. A. S.; SILVA, M. R. (org.). **Políticas públicas de promoção da igualdade racial**. São Paulo: CEERT, 2010, p. 38-39. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/628/1682.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 set. 2020.

²¹⁸ PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M. Censo e Demografia: A variável cor ou raça no interior dos sistemas censitários brasileiros. In: PINHO, A. O.; SANSONE, L. (orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas** [on-line]. 2. ed. rev. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 39. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/3tqqd/pdf/pinho-9788523212254.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

²¹⁹ SILVA JÚNIOR, H.; BENTO, M. A. S.; SILVA, M. R. (org.). **Políticas públicas de promoção da igualdade racial**. São Paulo: CEERT, 2010, p. 41. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/628/1682.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 set. 2020.

²²⁰ PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M. Censo e Demografia: A variável cor ou raça no interior dos sistemas censitários brasileiros. In: PINHO, A. O.; SANSONE, L. (orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas** [on-line]. 2. ed. rev. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 32. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/3tqqd/pdf/pinho-9788523212254.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

da viabilidade de desenvolvimento de indicadores para o seu planejamento, gestão, monitoramento e avaliação.

Assim, tais indicadores funcionam, de um lado, como um “ponto de partida” por viabilizar o diagnóstico da situação sobre a qual se deseja intervir com determinada política. De outro lado, funcionam como um “destino”, pois tais políticas, se eficientes, implicarão em mudanças nos indicadores rumo a patamares considerados aceitáveis ou desejáveis²²¹. É nesse sentido, por exemplo, que a Primeira Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial²²², ao discutir a implementação de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade racial, recomenda a incorporação do dado sobre cor e raça nos formulários públicos de mortalidade no trabalho, acidente e doenças ocupacionais, desemprego e saúde²²³.

Não é novidade, portanto, o reconhecimento de que a elaboração de políticas que promovam a igualdade racial ou que corrijam as distorções causadas pelas desigualdades raciais depende do levantamento de dados acerca da situação na qual se pretende intervir. De acordo com o levantamento da ATI Rosa Fortini, 68% da população atingida no território se declara preta ou parda, porém, infelizmente, não temos a mesma informação pela autodeclaração dos atingidos nos demais territórios.

4.3.3 Encerramento do cadastro e pessoas deixadas “para trás”

Nos documentos técnicos emitidos e pelas considerações aqui apresentadas, identificou-se que há um percentual significativo de solicitantes deixados “para trás” no processo reparatório da Fundação Renova. Isso diz respeito tanto a solicitantes não cadastrados (manifestação incompleta), cadastrados sem resposta e cadastrados não atendidos pelos programas reparatórios. Além disso, os próprios critérios de entrada geraram outras categorias de danos e atingidos que também se viram impossibilitados

²²¹ OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Texto para discussão nº 996. IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003, p. 39.

²²² A Conferência foi promovida pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão do poder executivo criado em 2003 e incorporado em 2015 ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, por meio da medida provisória nº 696/2015 (convertida na Lei nº 13.266/2016).

²²³ I CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: Brasília, 30-6 a 27-2005. **Relatório Final/ Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. — Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade_Racial/relatorio_1_conferencia_promocao_igualdade_racial.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

de ingresso no Programa, além de dificuldades relacionadas às formas de ingresso — como se verá a seguir, majoritariamente, com alternativas criadas em ambiente virtual.

A respeito de solicitantes não cadastrados, segundo dados da FGV²²⁴, dos cerca de 58 mil manifestantes que solicitaram o ingresso no cadastro, apenas 50,2% haviam sido até então atendidos. Além disso, a própria Fundação Renova reconhece o dado por meio dos relatórios de monitoramento, sendo que, no mês de agosto de 2020, foi reportada a taxa de atendimento aos manifestantes na ordem de 58%²²⁵. Assim, a Fundação Renova reconhece que aproximadamente metade dos solicitantes ao cadastro não tiveram até o momento uma resposta sequer quanto à possibilidade de se dar início ao processo de cadastramento.

Considerando os solicitantes que conseguiram dar início ao processo de cadastramento, há um significativo percentual de indivíduos que estão cadastrados, mas nunca tiveram a resposta do programa. Segundo dados divulgados pela própria Fundação Renova, apenas 73% dos cadastrados tiveram uma resposta do programa até o mês de agosto de 2020²²⁶. Ou seja, aproximadamente um terço dos cadastrados não recebeu a carta com a conclusão a respeito da existência ou não de impacto direto a partir das informações por eles declaradas. Os não localizados pela Fundação Renova somam 2,5% dos solicitantes ao Cadastro²²⁷.

E, por fim, como se verá nos capítulos de análise de focalização do PIM e do AFE (Capítulo 6), muitos dos atingidos, em especial nos territórios de abrangência da ATI Rosa Fortini, não foram direcionados para os programas de reparação — AFE e PIM.

²²⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Capítulo 3.2 — Solicitantes e solicitações relacionados com o Cadastro, p. 222.

²²⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal de monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, 2020, p. 7. Item 1.5/Tabela 3: Indicadores do Programa de Cadastro dos Impactados. Considerados 59,8 mil manifestantes.

²²⁶ FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal de monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, 2020, p. 7. Item 1.5/Tabela 3: Indicadores do Programa de Cadastro dos Impactados.

²²⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal de monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, 2020, p. 7. Item 1.5/Tabela 3: Indicadores do Programa de Cadastro dos Impactados.

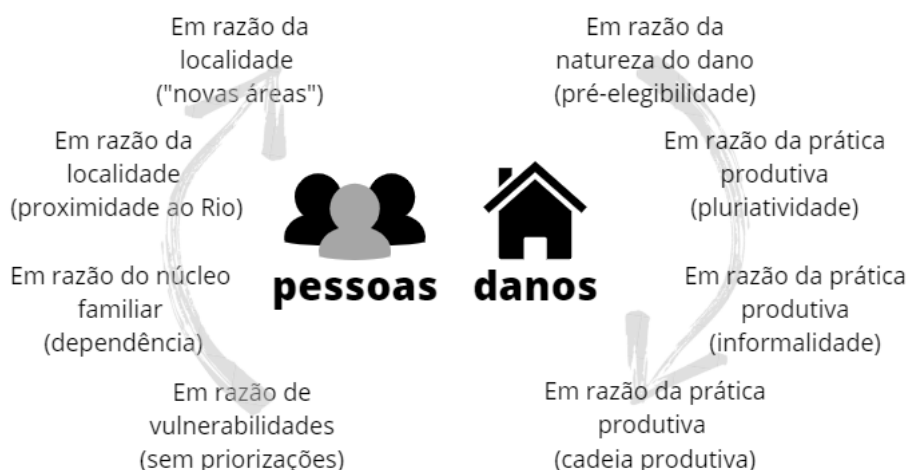
Figura 8 — Evolução do número total de Manifestantes e Titulares a partir da entrada no Cadastro segundo dados e indicadores disponibilizados pela Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria, 2020 a partir dos dados disponibilizados nos relatórios mensais de monitoramento emitidos pela Fundação Renova (RMM PG01 ago. 2020, p. 5 e cálculos com base nos indicadores de atendimento disponibilizados na p. 7, RMM PG02 set. 2020, p. 8 e PG021 set. 2020, p. 10).

Conforme já apontado nos documentos elaborados pela FGV e Ramboll, os critérios adotados pelo PG01, extraídos do detalhamento do seu escopo e de protocolos utilizados pela Fundação Renova no atendimento, demonstram a exclusão de pessoas (grupos/indivíduos) e danos, que podem ser divididos da seguinte forma, para melhor compreensão das restrições decorrentes da metodologia do Cadastro:

Figura 9 — Pessoas e Danos deixados “para trás” pelo PG01



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Verifica-se na figura acima que há situações de exclusão no cadastro relacionadas a características pessoais de atingidos/grupos de atingidos ou pela natureza dos danos, especialmente atrelados às atividades produtivas praticadas na Bacia. No caso das pessoas atingidas, especialmente critérios limitadores quanto à localidade de residência, posição no núcleo familiar e desconsideração de situações de

vulnerabilidades são notadas, e em relação aos danos verificam-se entraves com relação à exclusão de naturezas de danos específicas e modos de produção econômica (cadeia, pluriatividade, informalidade). Tais limitações mostram que pessoas e danos ficaram de fora do procedimento, dado o desenho da metodologia criada, que será demonstrado nos próximos itens.

Além desses pontos exaustivamente tratados nos relatórios anteriores e aqui, cumpre destacar um ponto pouco explorado pelos relatórios que é o impacto da exclusão digital e dificuldade de acesso à informação — em especial no contexto de pandemia.

No ano de 2019, o Ipea divulgou um estudo²²⁸ indicando que o acesso aos conteúdos digitais é maior entre homens de renda e escolaridade mais altas, reproduzindo as desigualdades do mundo real. Com relação ao local de moradia, indica que mais de 70% dos moradores das cidades fazem uso da internet, contra apenas 44% nas áreas rurais. Além disso, o tipo de atividade econômica exercia impacto no interesse e acesso à internet, já que “acabam tendo maior acesso os usuários cujas profissões, exigências perante o trabalho e/ou natureza da atividade profissional são as mais qualificadas e o uso do computador com acesso à internet é imperativo. Enquanto isso, os trabalhadores menos qualificados, ou dos quais a profissão/atividade profissional não exige o uso de computador e internet, são também os que, conseqüentemente, menos acessam a rede para outras práticas de navegação que não as exclusivamente relacionadas ao ofício²²⁹.

As informações sobre invisibilidade digital do IPEA dialogam especialmente com os dados apurados no perfil sociodemográfico do Cadastro pela FGV: homens e jovens, com maior acesso digital, também são a maior parte dos cadastrados²³⁰. Por isso, a sobreposição de perfil de renda, localidade de moradia, ocupação econômica exercida, escolaridade, modos de vida são todos fatores-chave para a compreensão da exclusão digital nos territórios atingidos e indicam que existe um forte componente de não acesso ao cadastro por comunidades que possuem tais características sociodemográficas e socioeconômicas.

²²⁸ SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P.; GHEZ, R. B. **As tecnologias digitais e seus usos**: TD nº 2.470, 2019 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34795&Itemid=444>. Acesso em: 11 jun. 2020.

²²⁹ SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P.; GHEZ, R. B. **As tecnologias digitais e seus usos**: TD nº 2.470, 2019 Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34795&Itemid=444>. Acesso em: 11 jun. 2020, p. 35.

²³⁰ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 13.

Segundo já informado nos relatórios “Dossiê do Cadastro”²³¹ e “Análise do Cadastro Socioeconômico”²³², além do parecer SEAP/MPF²³³, a Fundação Renova informa que a busca ativa por meio de pesquisa direta e participação nos territórios foi realizada no período emergencial (6-11-2015 a 1-8-2016), sendo que após o início do Cadastro Integrado foi conduzida mediante outras estratégias para além da pesquisa direta.

Esse dado é corroborado pela informação prestada em juízo em documento elaborado pela Fundação Renova²³⁴, que informa a estrutura permanente de comunicação do programa, e que se verifica que o investimento maior da Fundação Renova em canais de relacionamento não presenciais é uma tônica do esforço institucional promovido, o que não está de acordo com a realidade dos territórios²³⁵. Das oito opções indicadas pela Fundação Renova sobre busca ativa, as únicas presenciais são os escritórios — presentes em apenas 17 localidades de toda a extensão territorial dos 45 municípios — físico e itinerante (sem comprovação de localidades atendidas), e reuniões ocorridas no longínquo ano de 2016 (as reuniões de 2017 são ref. a outros programas), e realizadas em apenas três territórios, conforme “Anexo VII” apresentado em juízo²³⁶.

Em relação ao contexto de pandemia, destaca-se também informação trazida à CTOS pela Fundação Renova sobre a eficácia dos mecanismos digitais de coleta de documentação. Segundo informado no RMM de julho de 2020²³⁷, a partir das estatísticas

²³¹ RAMBOLL; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Dossiê do levantamento e cadastro dos impactados (PG01)**, jul. 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/Relatorio_Quadri_Dossies_Julho19_Vfinal_20-08_19_com_anexos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020. Busca ativa e situações de vulnerabilidade (p. 78).

²³² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Capítulo 3.3.1 — Busca ativa, p. 228.

²³³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República, Secretaria de Apoio Pericial (SEAP). **Parecer Técnico nº 695/2016-SEAP**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-tecnico-no-695-2016-seap_metodologia-cadastramento-samarco.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020. Capítulo 3.6. — Direito à Informação Antecipada e sobre a forma de aplicação do cadastro, p. 14.

²³⁴ JUSTIÇA FEDERAL. ACP Nº 1024354-89.2019.4.01.3800. FUNDAÇÃO RENOVA. **Resposta às manifestações da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Advocacia Geral da União-AGU sobre a Proposta para encerramento de novos pedidos de cadastro para indenizações individuais**, 19 de dezembro de 2019. Id. 146157363.

²³⁵ Qual seja: a) canais de relacionamento por telefone, b) Centros de Informação e Atendimento (CIAs) por 17 escritórios, c) CIAs móveis, d) Núcleo de Atendimento Institucional (NIA) para responder a ofícios e questões institucionais, e) Portal do Usuário (internet), f) Equipe de Diálogo que realizou reuniões no ano de 2016 (vide ps. 42-43 do documento da Fundação Renova), g) reuniões para desenvolvimento de diagnósticos participativos em 2018 nos municípios de Serra, Aracruz e São Mateus, h) ações de publicidade e materiais de divulgação.

²³⁶ Se analisado o Anexo VII verifica-se que o convite divulgado às três comunidades indicava como objetivo: “Conhecer o contexto socioeconômico das comunidades e suas mudanças desde o rompimento da barragem de Fundação e indicar, através de mapas, as alterações relatadas”. Sequer indica o PG01.

²³⁷ FUNDAÇÃO RENOVA, **Relatório Mensal de Monitoramento**, jul/2020 - item 1.7 Upload de Documentos no Portal do Usuário - em resposta ao Encaminhamento E45-13 da CTOS.

de upload de documentos no Portal do Usuário, verifica-se que dos solicitantes com processo em andamento, apenas 2.128 (45%) efetuaram o envio de toda documentação solicitada, após acolhimento do seu cadastro.

Os demais solicitantes, 55% constam com algum tipo de pendência na sua documentação, podendo ser parcial ou completa. No universo total de documentos solicitados do processo de cadastramento (24.408), 41% não foram entregues. Reforça-se que pelo contexto da pandemia, desde 8-4-2020, quando a Fundação Renova determinou o fechamento dos escritórios de campo, o único método possível de envio de documentos é pelo Portal do Usuário.

Isso levou a inúmeras dificuldades e desafios, como apontado pela ATI Rosa Fortini no Ofício nº 038/2020 de 8-7-2020, que denuncia a ineficiência dos Canais de Atendimento da Fundação Renova durante a pandemia da COVID. Segundo colocado no ofício, é necessário um canal de atendimento que satisfaça a demanda represada além da importância de que assegure o registro efetivo das solicitações/manifestações/reclamações/denúncias dos Atingidos com emissão imediata do comprovante de protocolo e anexação de documentos através dos atendimentos virtuais.

Em resposta ao ofício²³⁸, a Ouvidoria da Fundação Renova recomenda procedimentos de diminuição do tamanho das mensagens e faculta um e-mail institucional (NII — Núcleo Institucional) para o envio das mensagens e da listagem de solicitações à ATI, atendendo ao solicitado para aquele caso. Todavia, verifica-se da solução encontrada que não atende a todo o território.

Por isso, entende-se que os pleitos realizados de encerramento do Cadastro partem desse olhar mais estrutural e da compreensão de que as inúmeras falhas de desenho e a aplicação do Cadastro levaram a um diagnóstico socioeconômico insuficiente, quando não inexistente em alguns casos. Em razão dessa percepção, as Comissões pedem o encerramento do cadastro para que uma nova avaliação de danos e impactos e de atingidos seja considerada para o desenvolvimento de um novo modelo indenizatório, mais adequado às particularidades da Bacia.

²³⁸ Encaminhamento da CTOS **E46-2**. Esclarecimento da ausência da emissão de protocolo nos atendimentos nos canais virtuais no período da pandemia. Ofício: nº 038/2020 da Rosa Fortini (em anexo). Responder a CTPDCS e CTOS — Resp.: Canais. Prazo: 22-7.

5 ANÁLISE DE COBERTURA DO CADASTRO DA FUNDAÇÃO RENOVA NO TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO DA ATI ROSA FORTINI

Como já mencionado, com o objetivo de conhecer as características socioeconômicas da população residente em seu território de atuação²³⁹, a ATI Rosa Fortini realizou uma pesquisa domiciliar no período de 24-7 a 25-9-2019²⁴⁰. A pesquisa consistiu na aplicação de um questionário que levantou informações dos domicílios e de seus moradores sobre diversos temas, como características físicas da residência, relação social, saúde e atividade econômica dos indivíduos, e danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão. Ao todo, foram aplicados 1.592 questionários, que correspondem ao número de domicílios entrevistados. As informações coletadas no nível do indivíduo se referem a 4.560 moradores.

Neste capítulo, fizemos duas análises a partir do cruzamento entre as bases de dados: (I) do Questionário aplicado na pesquisa feita pela ATI Rosa Fortini; e (II) da Fundação Renova, especificamente, a de Cadastro²⁴¹⁻²⁴² e a de Manifestações²⁴³. A primeira análise foi verificar quantas pessoas e famílias entrevistadas pela ATI foram cadastradas pelo Programa de Levantamento e Cadastro da Fundação Renova. Além disso, para as pessoas que não constam no Cadastro até a data de exportação da base de dados, 29-5-2020, verificamos quantas delas solicitaram ser cadastradas pelo sistema de registro de Manifestações da Fundação Renova até essa mesma data. Esta análise nos permite avaliar a cobertura conjunta do Cadastro e das Manifestações em

²³⁹ O território atendido pela ATI Rosa Fortini inclui toda a população residente nos municípios Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado e da comunidade de Chopotó em Ponte Nova.

²⁴⁰ Para mais informações sobre a pesquisa, ver relatórios OPUS Pesquisa e Opinião (2019a, 2019b, 2019c, 2019d).

²⁴¹ A base de dados do Cadastro foi extraída do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) no dia 29 de maio de 2020, por meio do filtro 1322 disponibilizado pela Fundação Renova.

²⁴² Conforme indicado no Capítulo 2, em razão da não conclusão do programa específico para reconhecimento das comunidades tradicionais nos municípios analisados, as negociações entre as empresas, as comunidades impactadas e as instituições de justiça resultaram na elaboração de listas de autorreconhecimento como mecanismo legítimo de cadastro. Assim, quando realizado, o cadastramento dessas pessoas no PG01 foi feito de forma não terminativa, como apontado no Capítulo 3. Além disso, é possível que haja atingidos não cadastrados no PG01, mas que tenham sido abarcados pelas listas ou permaneçam na expectativa de inserção no PG04. Ressalvamos, no entanto, que estas questões não são endereçadas no presente capítulo, que tem como foco exclusivo verificar a cobertura do PG01 a partir de dados do mesmo e de dados da ATI Rosa Fortini.

²⁴³ A base de dados de Manifestações foi extraída do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) no dia 21-9-2020, por meio do filtro 1618 disponibilizado pela Fundação Renova. Para a análise proposta, mantivemos na base somente as manifestações relacionadas ao Programa de Levantamento e Cadastro (PG01), cujo tema era “solicitação de cadastro”, registradas até o dia 29-5-2020.

relação à população residente no território atendido pela ATI Rosa Fortini²⁴⁴, se considerarmos que toda a população de atingidos do território foi entrevistada na pesquisa da ATI (isto é, considerando-a como universo para esta análise).

Na segunda análise, a avaliação foi da cobertura da pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini. Para isso, verificamos a quantidade de pessoas e famílias cadastradas pela Fundação Renova no território atendido pela ATI Rosa Fortini que foram entrevistadas na referida pesquisa. Esta análise nos permite avaliar a cobertura da pesquisa realizada pela ATI em relação à população cadastrada em seu respectivo território de atuação (isto é, considerando a população cadastrada pela Fundação Renova como universo).

Para ambas as análises, conforme mencionado antes, foi necessário cruzar as bases de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini e do Cadastro Socioeconômico e de Manifestações da Fundação Renova. Como estas bases não possuem uma variável identificadora (chave) comum entre elas, para uma vinculação direta das informações no nível dos indivíduos, tal como CPF, foi necessário utilizar outras informações dos mesmos. Assim, para o cruzamento da base de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini com a do Cadastro da Fundação Renova foram usados o nome completo e a data de nascimento, ao passo que para o cruzamento da primeira base com os dados de Manifestações da Fundação Renova foi utilizado apenas o nome completo (devido à indisponibilidade de data de nascimento nesta).

A metodologia utilizada para o cruzamento das bases de dados consistiu em um pareamento probabilístico seguido de uma análise visual da qualidade do resultado para fins de validação deste. Especificamente, considerando que as informações de nome completo e/ou data de nascimento podem conter erros de digitação ou de declaração, aplicamos um método que parecia as duas bases mesmo quando as informações utilizadas como chave não são idênticas entre elas. Assim, tomando como exemplo o cruzamento dos dados do Questionário da ATI Rosa Fortini e do Cadastro da Fundação Renova, foram encontrados: (I) pares *exatos* de indivíduos em termos de nome completo e de data de nascimento; e (II) pares *inexatos* de indivíduos nas mesmas bases em termos de nome completo e data de nascimento, mas que guardam alta

²⁴⁴ Neste capítulo, estamos sempre nos referindo aos limites administrativos dos três municípios de atuação da ATI Rosa Fortini: Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova. Deste modo, inclui-se o município inteiro de Ponte Nova, não somente os cadastrados cujas informações de georreferenciamento das propriedades (latitude e longitude) estavam localizadas na comunidade de Chopotó especificamente. Esta escolha metodológica motivou-se principalmente pela inexistência de informações de endereço de residência no momento do rompimento no Cadastro. Assim, optamos por incluir todos os registros de cadastros de Ponte Nova para evitar excluir das análises cadastrados que potencialmente seriam de Chopotó e que aparecem no Cadastro como estando em Ponte Nova.

semelhança entre estas informações. Para os casos de pares inexatos, houve uma etapa adicional de conferência visual um a um, no sentido de certificar que se trata de um par correto (isto é, as semelhanças entre as informações utilizadas para o pareamento são grandes o suficiente entre os registros pareados para afirmar que tratam-se do mesmo indivíduo com alta probabilidade) ou de excluir pares incorretos (casos em que há semelhança entre as informações utilizadas para o pareamento, mas que é possível afirmar que não se tratam do mesmo indivíduo com alta probabilidade)²⁴⁵. Com isso, foi possível realizar as análises de cobertura previamente descritas com precisão considerada aceitável a partir dos critérios estabelecidos.

Cabe ressaltar que, mesmo com a conferência visual um a um dos pares inexatos, não é possível descartar a possibilidade de que tenham sido feitos pareamentos incorretos, como no caso da existência de homônimos, por exemplo. Argumentamos, no entanto, que a probabilidade de isto ter acontecido é muito pequena no caso do cruzamento dos dados do Questionário da ATI Rosa Fortini com o Cadastro da Fundação Renova, pois utilizamos tanto o nome completo quanto a data de nascimento. Já no caso do cruzamento dos dados do Questionário da ATI Rosa Fortini com os das Manifestações da Fundação Renova, como não foi possível utilizar a data de nascimento como chave, dada a indisponibilidade desta informação na última base, a probabilidade de ocorrência é um pouco maior, mas com o intuito de minimizar esse possível problema, utilizamos duas estratégias: (I) realizamos o procedimento em etapas que priorizam o pareamento com os registros das bases da Fundação Renova referentes aos municípios atendidos pela ATI Rosa Fortini; (II) utilizamos regras mais rigorosas na conferência visual um a um dos pares inexatos. Para maior detalhamento da metodologia, ver APÊNDICE B — Informações suplementares do Capítulo 5.

Considerando a primeira análise, que diz respeito à cobertura conjunta do Cadastro e das Manifestações da Fundação Renova quando consideramos a população entrevistada pela ATI Rosa Fortini como universo, obtemos os resultados apresentados na Tabela 4. Ao todo, 3.058 entrevistados pela ATI Rosa Fortini foram encontrados na base de dados do Cadastro da Fundação Renova, o que corresponde a 67,1% do total de entrevistados. A maior parte desses entrevistados (98,4%) foi pareada na base do Cadastro referente ao território atendido pela ATI Rosa Fortini, e 67,5% foram pareados por meio da correspondência exata das chaves “nome completo” e “data de nascimento”

²⁴⁵ No APÊNDICE B — Informações suplementares do Capítulo 5, a metodologia utilizada é descrita em detalhes e são providos alguns exemplos fictícios do pareamento para fins de ilustração.

entre as bases relacionadas²⁴⁶. Entre os entrevistados não encontrados na base do Cadastro, 452 foram localizados na base de Manifestações da Fundação Renova, o que corresponde a 9,9% do total de entrevistados. Assim como no pareamento com a base do Cadastro, a maioria foi encontrada na base de Manifestações referente ao território atendido pela ATI (93,6%) e 72,4% foram pareados por correspondência exata do “nome completo” registrado nas bases do Questionário da ATI Rosa Fortini e de Manifestações²⁴⁷. Estes resultados nos dão confiança em dizer que a presença de pareamentos indevidos é baixa, uma vez que grande parte deles foram realizados com os registros referentes ao território atendido e por chave exata, o que minimiza erros devido à presença de homônimos ou de similaridade — indivíduos com nome completo e data de nascimento semelhantes. Vale ressaltar que a combinação de “nome completo” e “data de nascimento” utilizada como chave no pareamento com a base do Cadastro nos dá maior segurança do que o pareamento realizado somente com “nome completo” feito com a base de Manifestações.

Tabela 4 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini por tipo de pareamento nas bases do Cadastro e de Manifestações da Fundação Renova

Tipo pareamento	Total de casos	% do Total de Casos
Cadastro, território atendido — correspondência exata entre nome completo e data de nascimento	2.040	44,74%
Cadastro, território atendido — correspondência inexata entre nome completo e data de nascimento	968	21,23%
Cadastro, território não atendido — correspondência exata entre nome completo e data de nascimento	25	0,55%
Cadastro, território não atendido — correspondência inexata entre nome completo e data de nascimento	25	0,55%
Manifestações, território atendido — correspondência exata entre nome completo	305	6,69%
Manifestações, território atendido — correspondência inexata entre nome completo	118	2,59%
Manifestações, território não atendido — correspondência exata entre nome completo	22	0,48%
Manifestações, território não atendido — correspondência inexata entre nome completo	7	0,15%
Não encontrados nem no Cadastro nem nas Manifestações	1.050	23,03%
Total	4.560	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020), das Manifestações registradas no sistema da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

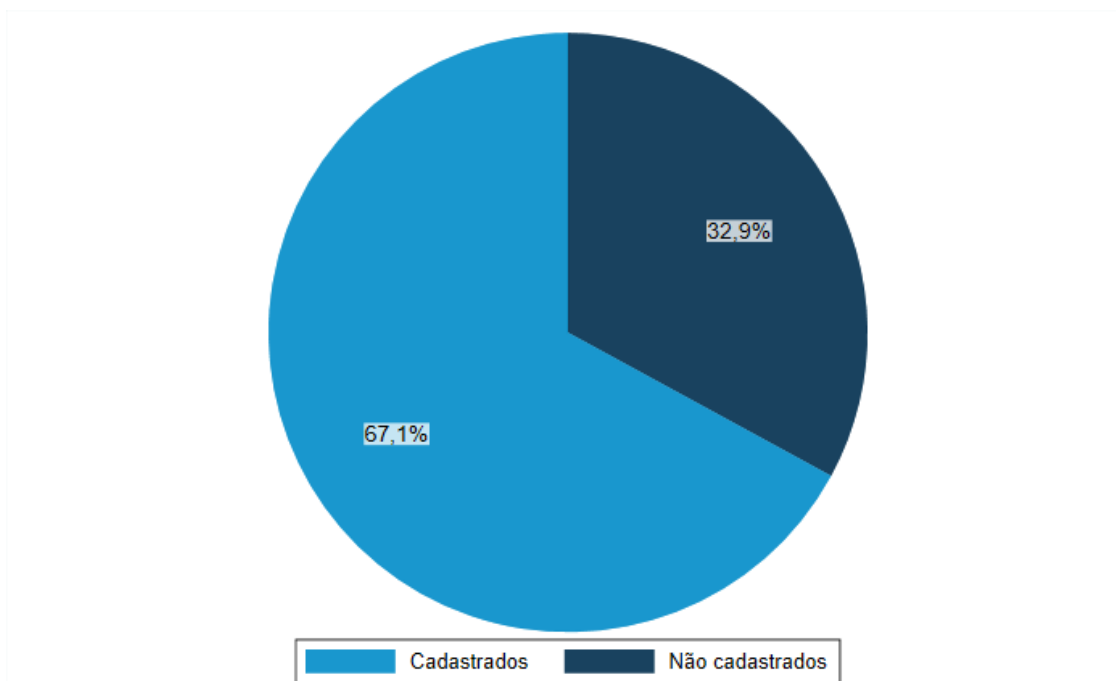
Nota: Do total de pareamento com os registros do Cadastro da Fundação Renova realizado no território atendido pela ATI Rosa Fortini (3.008), 44 foram realizados somente com a informação do nome, devido à indisponibilidade da informação de data de nascimento. Nove pessoas pareadas com a base do Cadastro e uma pareada com a base de manifestações não possuem informação sobre o município nas bases pareadas (informações faltantes). Optamos por considerá-las nas etapas de pareamento que envolvem o território não atendido pela ATI Rosa Fortini.

²⁴⁶ Estes valores estão disponíveis no APÊNDICE B — Informações suplementares do Capítulo 5, que contém tabelas suplementares para este capítulo.

²⁴⁷ Ver nota de rodapé 246.

O Gráfico 3 apresenta o resultado da cobertura do Cadastro da Fundação Renova, se considerarmos que a pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini corresponderia ao universo de análise. Do total de 4.560 pessoas entrevistadas na pesquisa, 67,1% foram cadastradas pelo Programa de Levantamento e Cadastro da Fundação Renova. É possível que parte dos entrevistados pela pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini não tenha sido cadastrada pela Fundação Renova por não se enquadrar nos critérios que definem a inclusão no PG01. No entanto, também é possível que haja pessoas que se consideram atingidas, responderam ao Questionário da ATI Rosa Fortini e não foram cadastradas até a data de referência da base de dados do Cadastro da Fundação Renova utilizada neste estudo. Nesses casos, é provável que estas pessoas tenham feito manifestações para solicitação de ingresso no PG01²⁴⁸, o que significaria que provavelmente estariam na base de dados de Manifestações. O Gráfico 4 mostra que, além dos indivíduos cadastrados, se considerarmos também aqueles que solicitaram cadastramento por meio de manifestação formal, esta cobertura (Cadastro + Manifestações) é maior, alcançando um percentual de 77,0% da população do território pesquisado pela ATI Rosa Fortini por meio de seu questionário.

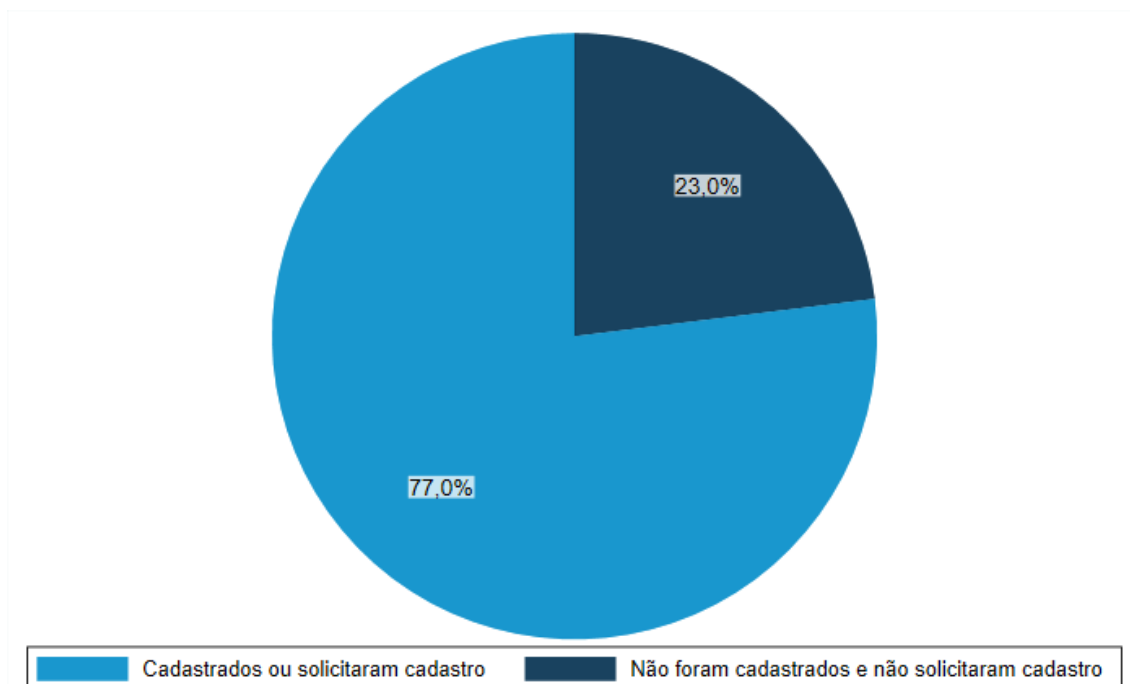
Gráfico 3 — Percentual de entrevistados pela ATI Rosa Fortini que foram cadastrados pela Fundação Renova



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

²⁴⁸ Veja nota de rodapé 243.

Gráfico 4 — Percentual de entrevistados pela ATI Rosa Fortini que foram cadastrados pela Fundação Renova ou que solicitaram serem cadastrados via Manifestação



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020), das Manifestações registradas no sistema da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Esta primeira análise da cobertura do Cadastro da Fundação Renova indica que a cobertura do mesmo será maior se todos os entrevistados pela ATI Rosa Fortini que foram encontrados na base de dados de Manifestações forem cadastrados, o que representará um aumento de 14,8% do número de pessoas cadastradas no território atendido pela ATI Rosa Fortini²⁴⁹.

O número de pessoas pareadas por município da propriedade vinculada ao Cadastro ou declarado pelo manifestante como sendo o município de residência atual é apresentado na Tabela 5. Nas colunas indicadas como “Número de casos e percentual em relação ao município”, para cada município, são apresentadas as informações de número de casos pareados (ex.: 51 casos em Ponte Nova no Cadastro) e o percentual destes casos em relação a todos os casos pareados para aquele mesmo município (ex: $51/65=78,46\%$ em Ponte Nova no Cadastro). Já nas colunas indicadas como “Percentual em relação ao total”, exibimos o percentual de casos encontrados daquele município em relação ao total de casos encontrados em todas as localidades para

²⁴⁹ Obtemos o percentual de 14,8% ao dividir o total de 452 casos de indivíduos encontrados na base de dados de Manifestações pelo total de 3.058 casos de indivíduos encontrados na base de dados do Cadastro.

aquela base de dados (ex.: $51/3.058=1,67\%$ em Ponte Nova no Cadastro). Nota-se que, do total de pareados, o número de casos em Ponte Nova e os respectivos percentuais em relação ao total são significativamente menores que os observados para os outros dois municípios atendidos pela ATI Rosa Fortini.

Tabela 5 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini pareadas com as bases do Cadastro e Manifestações por município

Municípios	Cadastro		Manifestações		Total	
	Número de casos e percentual em relação ao município	Percentual em relação ao total	Número de casos e percentual em relação ao Município	Percentual em relação ao total	Número de casos e percentual em relação ao município	Percentual em relação ao total
Ponte Nova	51	1,67%	14	3,10%	65	1,85%
	78,46%		21,54%		100,00%	
Rio Doce	1521	49,74%	232	51,33%	1753	49,94%
	86,77%		13,23%		100,00%	
Santa Cruz do Escalvado	1436	46,96%	177	39,16%	1613	45,95%
	89,03%		10,97%		100,00%	
Outros	50	1,64%	29	6,42%	79	2,25%
	63,29%		36,71%		100,00%	
Total	3058	100,00%	452	100,00%	3510	100,00%
	87,12%		12,88%		100,0%	

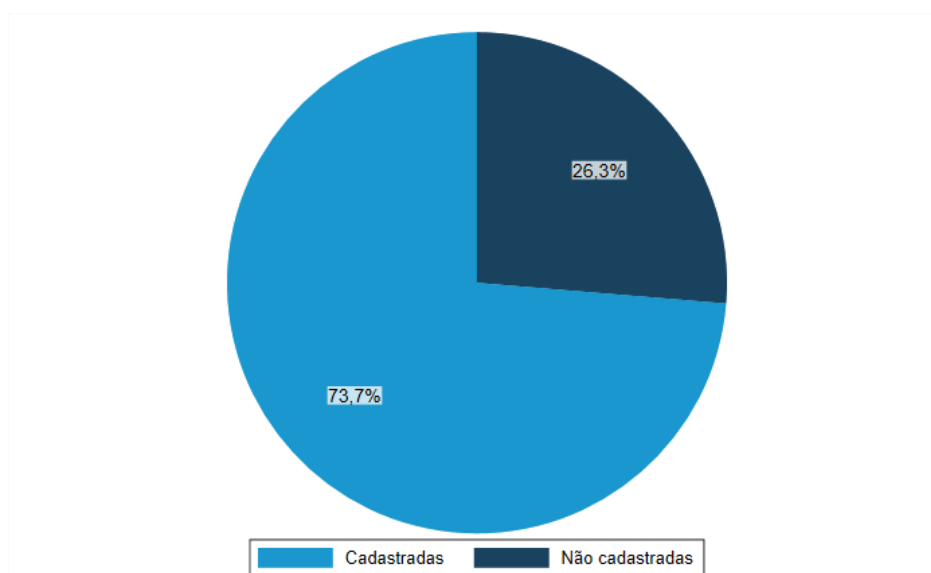
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020), das Manifestações registradas no sistema da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Nota: Nove pessoas pareadas com a base do Cadastro e uma pareada com a base de manifestações não possuem informação disponível sobre o município nas bases pareadas (Cadastro e Manifestações). Optamos por considerá-las na categoria “outros”.

Quando analisamos a cobertura das famílias cadastradas — considerando como família cadastrada quando pelo menos um membro do domicílio entrevistado pela ATI Rosa Fortini foi cadastrado pela Fundação Renova —, o percentual de cobertura aumenta, passando a ser igual a 73,7%, conforme exposto no Gráfico 5. E, quando incluímos na análise as solicitações de cadastro — isto é, quando pelo menos um membro do domicílio entrevistado pela ATI Rosa Fortini registrou uma manifestação para solicitação de Cadastro junto à Fundação Renova —, a cobertura passa para cerca de 91,7% (vide Gráfico 6). Uma possível explicação para o aumento significativo desse percentual, em

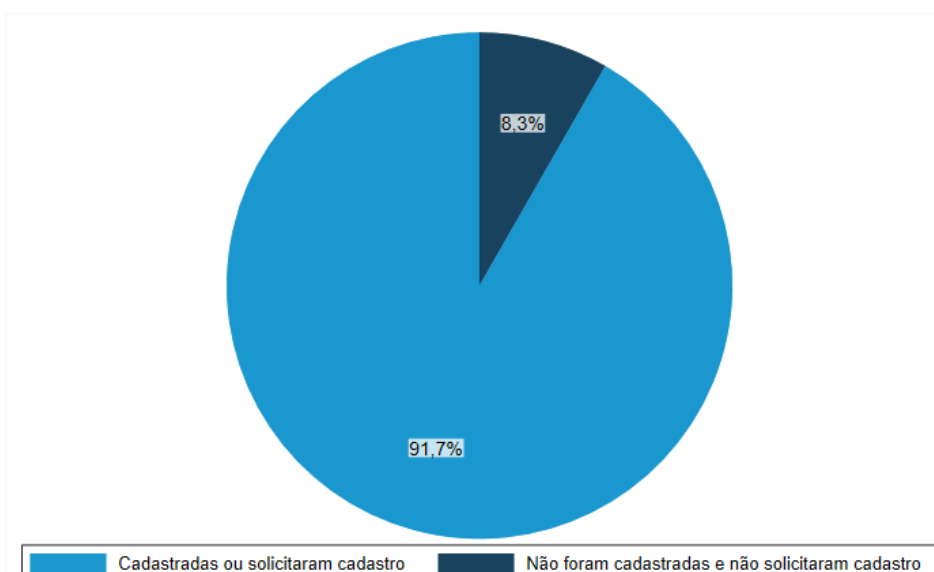
relação à análise anterior no nível do indivíduo, é que provavelmente apenas alguns membros da família concentram em si a atividade de entrada com manifestações para solicitar o ingresso no Cadastro.

Gráfico 5 — Percentual de famílias entrevistadas pela ATI Rosa Fortini que foram cadastradas pela Fundação Renova



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Gráfico 6 — Percentual de famílias entrevistadas pela ATI Rosa Fortini que foram cadastradas pela Fundação Renova ou que solicitaram serem cadastradas via Manifestação



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020), das Manifestações registradas no sistema da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

A seguir, vamos considerar a segunda análise, que diz respeito à cobertura da pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini quando consideramos a população cadastrada pela Fundação Renova em seu respectivo território de atuação como universo. Neste caso, consideramos apenas os registros da base do Cadastro de pessoas residentes²⁵⁰ no território atendido pela AT, que, ao todo, somam 4.226 indivíduos. Para verificar quantas delas foram entrevistadas na pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini, consideramos o mesmo pareamento realizado na análise anterior. Sendo assim, todas as considerações sobre a qualidade do pareamento feitas previamente se aplicam para esta análise.

Os resultados desta análise são apresentados na Tabela 6. Cabe mencionar que existem algumas diferenças entre os números apresentados nas Tabela 4 e Tabela 5 referentes ao mesmo “tipo de pareamento” (caso sejam somados os casos para um determinado tipo de pareamento na Tabela 4, este valor não será exatamente igual ao observado na Tabela 6). Estas diferenças são explicadas devido a uma mesma pessoa cadastrada pela Fundação Renova ter sido pareada a mais de uma pessoa da base da pesquisa da ATI Rosa Fortini. Isso aconteceu pelo fato de haver pessoas entrevistadas pela ATI com “nome completo” e “data de nascimento” iguais ou similares²⁵¹.

²⁵⁰ Neste relatório, consideramos o município de localização da propriedade atrelada no Cadastro como sendo o local de residência no momento de cadastramento. A identificação do município foi obtida a partir das coordenadas geográficas (latitude e longitude) da **propriedade** cadastrada.

²⁵¹ Ao analisarmos os dados do Questionário da ATI Rosa Fortini, notamos que há casos de “nome completo” e “data de nascimento” iguais ou similares entre diferentes registros da base que possuem códigos de identificação individuais diferentes. Esses casos podem configurar possíveis duplicatas, mas não os removemos da base de dados pois optamos por manter a atribuição feita pela ATI Rosa Fortini para os códigos de identificação individuais (o que significa que registros com códigos diferentes correspondem a indivíduos diferentes). Cabe ressaltar que na base de dados do Cadastro da Fundação Renova também observamos casos de “nome completo” e “data de nascimento” iguais ou similares entre diferentes registros da base que possuem códigos de identificação individuais (ID SGS) diferentes. Para esta base, fizemos a mesma opção metodológica de não excluir tais registros, o que também está de acordo com os procedimentos adotados para a elaboração do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019), detalhados no Apêndice, seção 1.1.2.5 (p. 343). Ainda para a base de dados do Cadastro da Fundação Renova, foram observados também registros com códigos de identificação individuais (ID SGS) iguais em mais de uma linha do banco de pessoas. Nestes casos, adotamos os mesmos procedimentos de remoção de multiplicidades de ID SGS descritos na seção 1.1.2.5 do Apêndice do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 343).

Tabela 6 — Pessoas cadastradas pela Fundação Renova por tipo de pareamento com a base de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini

Tipo pareamento	Total de casos	% do Total de Casos
No território atendido — correspondência exata entre nome completo e data de nascimento	1.990	47,09%
No território atendido — correspondência inexata entre nome completo e data de nascimento	938	22,20%
Não encontrados na base do Questionário Rosa Fortini	1.298	30,71%
Total	4.226	100,00%

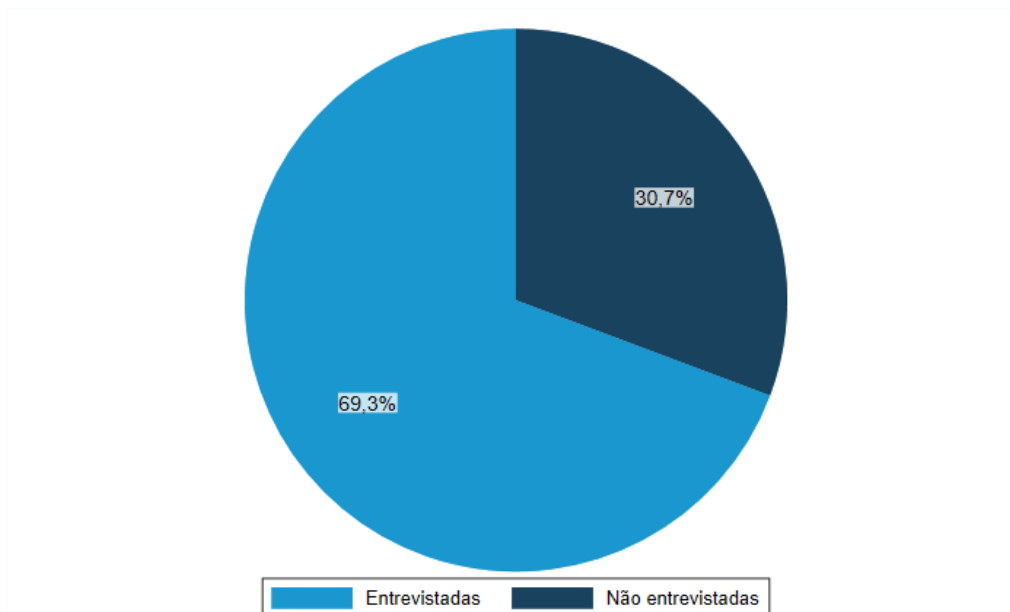
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020), e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Notas: 79 indivíduos cadastrados pela Fundação Renova parearam com mais de uma pessoa da base de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini (78 com duas e uma com três). Isso ocorre pelo fato de haver pessoas entrevistadas com nome e data de nascimento igual ou similar na base do Questionário da ATI Rosa Fortini. Do total de pareamento com os registros do Cadastro realizados no território atendido pela ATI Rosa Fortini (2.928), 43 foram realizados somente com a informação do nome, devido à indisponibilidade da informação de data de nascimento.

O Gráfico 7 mostra que 69,3% das pessoas cadastradas pela Fundação Renova nos municípios de atuação da ATI Rosa Fortini foram entrevistadas na pesquisa realizada pela última. Algumas das possíveis explicações para o fato de 30,7% das pessoas cadastradas nestes municípios possivelmente²⁵² não terem sido entrevistadas pela ATI são: (I) pode ter havido cadastramento pela Fundação Renova de pessoas que possivelmente não deveriam estar cadastradas (e que por isto não aparecem no Questionário da ATI Rosa Fortini); (II) pode ser que na pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini houve não inclusão de atingidos que inclusive foram cadastrados pela Fundação Renova; (III) pode ter havido mudanças nas composições familiares do local, especialmente considerando o lapso temporal entre o início do processo de cadastramento e o período de realização da pesquisa pela ATI; (IV) pode haver casos de pessoas atingidas e com Cadastro atrelado a uma propriedade localizada nos municípios de atuação da ATI que não residiam ali (eram apenas proprietários) ou que residiam mas que não residem mais (nos dois casos, isso poderia explicar sua presença no Cadastro da Fundação Renova e ausência no Questionário da ATI Rosa Fortini); e/ou (V) pode haver erros nas informações utilizadas para a classificação de município (ver nota de rodapé 250).

²⁵² Utiliza-se o termo “possivelmente” pois pode haver casos de erros no cruzamento realizado entre as bases de dados. Isto porque, conforme discutido anteriormente, este cruzamento foi feito via informações de nome completo e/ou data de nascimento e, embora tenha havido inclusive uma etapa de análise visual um a um dos pares inexatos, não se pode mitigar completamente a possibilidade de existência de erros devido à presença de homônimos e/ou conjuntos de informações que guardam alta similaridade entre si.

Gráfico 7 — Percentual de pessoas cadastradas pela Fundação Renova que foram entrevistadas pela ATI Rosa Fortini (apenas municípios de atuação da ATI)



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Um último aspecto a ser considerado a respeito deste resultado obtido para a cobertura da pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini quando consideramos a população cadastrada pela Fundação Renova em seu respectivo território de atuação como universo é a questão da inclusão do município de Ponte Nova como um todo nas análises. Se analisarmos o município no Cadastro dos 1.298 indivíduos que não foram encontrados na base do Questionário da ATI Rosa Fortini, 30,12% é de Ponte Nova, 23,43% Rio Doce e 46,46% de Santa Cruz do Escalvado (vide coluna “Percentual em relação ao total” para “Não entrevistados” na Tabela 7²⁵³). Por este ângulo, o papel de Ponte Nova na explicação dos resultados não parece ser tão expressivo. No entanto, se analisarmos os percentuais de cadastrados que foram entrevistados pela ATI por município, como também apresentado na Tabela 7, eles correspondem a 11,34% em Ponte Nova, 82,89% em Rio Doce e 69,97% em Santa Cruz do Escalvado. Assim, por este outro ângulo, o resultado anterior pode ser em parte explicado pelo fato de a pesquisa da ATI Rosa Fortini incluir apenas a comunidade de Chopotó em Ponte Nova, uma vez que seu território de atuação neste município restringe-se a ela.

²⁵³ O layout desta tabela e a interpretação das informações apresentadas nas diferentes colunas são similares aos da Tabela 5.

Tabela 7 — Pessoas cadastradas pela Fundação Renova por município e situação de entrevistado pela ATI Rosa Fortini

Municípios	Não entrevistadas		Entrevistadas		Total	
	Número de casos e percentual em relação ao município	Percentual em relação ao total	Número de casos e percentual em relação ao município	Percentual em relação ao total	Número de casos e percentual em relação ao município	Percentual em relação ao total
Ponte Nova	391	30,12%	50	1,71%	441	10,44%
	88,66%		11,34%		100,00%	
Rio Doce	304	23,42%	1473	50,31%	1777	42,05%
	17,11%		82,89%		100,00%	
Santa Cruz do Escalvado	603	46,46%	1405	47,98%	2008	47,52%
	30,03%		69,97%		100,00%	
Total	1298	100,00%	2928	100,00%	4226	100,00%
	30,71%		69,29%		100,00%	

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

6 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DO DESENHO DO AFE E PIM

O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE — PG21), como já explicitado no Capítulo 2, é um programa de resposta ao desastre, destinado à população impactada que tenha tido comprometimento da renda em razão do desastre, até o restabelecimento das suas condições (Cláusula 137, TTAC).

Segundo a previsão original do programa, proveniente de seus fundamentos técnicos e operacionais, e originária da experiência nacional e estrangeira relacionada a desastres, sua concepção original buscava que o Programa constituísse uma medida de emergência temporária até a superveniência da reparação integral. Por isso, quando planejado nos acordos, o AFE foi desenhado como um programa que previa execução por no máximo cinco anos de existência, até o restabelecimento das atividades econômicas e produtivas originais ou na criação de novas atividades e fomento de possibilidades econômicas para os territórios impactados (Cláusula 140, TTAC).

Todavia, o próprio TTAC previu que, na impossibilidade de retomada ou reconstituição das atividades, o programa poderia ser prorrogado sempre pelo período adicional de um ano, com um teto de 10 anos da assinatura do acordo (5-11-2025), e de forma fundamentada, caso os critérios de encerramento não tivessem sido atendidos (Cláusula 140, parágrafo único).

O que ocorre neste ano de 2020, que marca o 5º ano do desastre, foi confirmada a necessidade de manutenção do Programa, que foi atestada pela CTOS e aprovada em Deliberação do CIF²⁵⁴ aos 30-7-2020, pela ativação da cláusula excepcional de prorrogação do AFE por mais um ano, dada a constatação de que a reparação integral não foi atingida.

Essa constatação não inova em relação aos estudos técnicos do caso Rio Doce nem quanto à percepção dos atingidos, mas é chave para a compreensão e do balanço da execução nos últimos cinco anos dos dois principais programas criados pela Fundação Renova no que diz respeito à manutenção da renda e da capacidade econômica das

²⁵⁴ Deliberação nº 417/2020 do CIF. Prorrogação do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, conforme parágrafo único da Cláusula 140 do TTAC. Tendo em vista que não foram restabelecidas as condições para o exercício das atividades econômicas originais ou estabelecidas as condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior, conforme fundamentado na Nota Técnica 42/2020 CT-OS, determinar a prorrogação do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial pelo período adicional de um ano, a partir do vencimento, consoante previsto no parágrafo único da Cláusula 140 do TTAC. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2020/cif-deliberacao-417.pdf>.

famílias atingidas: o Programa de Indenização Mediada (PG02) e o próprio Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PG021).

Entende-se que diversos fatores geraram essa inefetividade dos Programas. Sejam eles a ausência de integração entre os programas da Fundação Renova, notadamente o AFE e o Programa de Proteção Social (PPS — PG05), entre a reparação levada a cabo pelo programa de compensação pecuniária (PIM) e o estímulo à retomada das atividades econômicas e produtivas das populações impactadas, em especial o Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras (PG016) e Desenvolvimento e Diversificação Econômica (PG018), além de outros²⁵⁵.

Além disso, se tomado em conta as realidades próprias de algumas localidades, como é o caso dos territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó (comunidade de Ponte Nova), área de abrangência da ATI Rosa Fortini, verifica-se que não houve o efetivo reconhecimento dos modos de vida tradicionais ou indígenas ou ainda do reconhecimento de atividades produtivas de matriz artesanal ou de subsistência, deixados à margem da reparação. Tais situações específicas deixam ainda mais clara a ausência de mecanismos próprios e adequados para o respeito a direitos humanos no processo reparatório e para o tratamento das particularidades sociais e econômicas da Bacia ao longo desses últimos anos.

Como se verá a seguir, especificamente em relação a ambos os programas PG021 e PG02 (AFE e PIM), a metodologia e execução do desenho criado pelos programas impediu que nesses anos fossem compensados e reparados os danos e comunidades atingidos, e isso é complementado, como já visto no capítulo anterior, por um cadastro que foi insuficiente para o diagnóstico das realidades dessas comunidades e dos danos causados.

²⁵⁵ Segundo a Fundação Renova, fazem parte do Eixo "Pessoas e Comunidades" os seguintes programas: Cadastro dos impactados / Ressarcimento e Indenização dos Impactados / Proteção e Recuperação da Qualidade da Vida dos Povos Indígenas / Qualidade de Vida dos outros Povos e Comunidades Tradicionais / Proteção Social / Diálogo, Comunicação e Participação Social / Recuperação de Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar / Memória Histórica, Cultural e Artística / Turismo, Cultura, Esporte e Lazer / Saúde Física e Mental da População Impactada / Auxílio Financeiro Emergencial / Educação Ambiental / Informação para a População / Comunicação Nacional e Internacional / Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras / Desenvolvimento e Diversificação Econômica / Recuperação de Micro e Pequenos Negócios / Estímulo à Contratação Local / Ressarcimento dos Gastos Públicos Extraordinários. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/conheca-os-programas/>>.

6.1 Balanço do AFE (2015-2020)

Conforme a definição do PG021, a Fundação Renova aceita como elegíveis ao Programa apenas os atingidos que: (a) estejam cadastrados no Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados (PG01); (b) seja comprovado o comprometimento de renda em razão de interrupção comprovada das suas atividades produtivas ou econômicas (Cláusulas 21 a 24 do TTAC) em decorrência do Rompimento; e (c) necessária a comprovação de residência em localidade impactada à época do Rompimento²⁵⁶.

No mesmo documento, a Fundação Renova elenca situações de elegibilidade para titulares do AFE (ex. pescador profissional artesanal com o exercício da atividade laboral comprovada mediante apresentação de carteira emitida pelos órgãos públicos competentes, emitidos até 5-11-2015, dentre outros²⁵⁷) e critérios de inelegibilidade, indicando categorias específicas e exigências documentais correlatas, ainda que o TTAC não traga qualquer rol dessa natureza²⁵⁸. Ainda, indica os casos de dependentes que seriam elegíveis, segundo os critérios da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991, art. 16), e exigida a “documentação suporte”.

Cumprir dizer em relação aos critérios da Previdência Social, como se verá a seguir, que os dependentes do AFE equiparam-se ao regime jurídico da Lei de Benefícios enquanto beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), fazendo jus as seguintes prestações: pensão por morte, auxílio — reclusão, serviço social e reabilitação profissional, divididos em três classes: a) classe 1: o cônjuge, o companheiro(a) e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; b) classe 2: os pais; c) classe 3: o irmão não emancipado, de qualquer condição, não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, que não tenha contraído matrimônio ou possua união estável com pessoa do sexo oposto, esse de acordo com o Decreto nº 3.265/99. Todavia, não encontramos indicativos documentais e formais que atestem que o Programa aplica a hierarquização das classes com relação ao acesso ao benefício e exige a dependência econômica de todas as categorias de dependentes. Dos casos que solicitam comprovação de relação de guarda ou prova de convivência, presume-se que a Fundação Renova exige a comprovação desta dependência.

²⁵⁶ FUNDAÇÃO RENOVA. **Escopo PG021**, out. 2018, p. 5.

²⁵⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição AFE — PG021**, out. 2018, p. 6.

²⁵⁸ Critérios de inelegibilidade — Serão considerados critérios de inelegibilidade para o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, conforme Cláusulas 137 e 138 do TTAC e Deliberação nº 09 do CIF, datada de 12-7-2016: Descumprimento de requisitos de inclusão no cadastro; Inelegibilidade por falta de verificação de dependência financeira da atividade produtiva ou econômica (FUNDAÇÃO RENOVA, out. 2018, p. 5-6).

A listagem prevista na Definição do AFE ainda prevê, em ampliação do art. 16: a) enteado ou enteada (equiparado como filho, cf. art. 16 §2º da Lei nº 8.213/1991); b) a filha, o filho, a enteada ou o enteado com idades entre 21 e 24 anos, caso ainda estejam cursando estabelecimento de ensino superior ou escola técnica de segundo grau; c) a criança, adolescente, jovem e outros, até 21 anos, que o titular crie e eduque e do qual detenha a guarda judicial, mediante certidão pública e outros documentos complementares de suporte; d) o irmão, o neto ou o bisneto, sem arrimo dos pais, até 21 anos, desde que o titular detenha comprovadamente a guarda judicial, ou de qualquer idade quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho, mediante certidão pública e outros documentos complementares de suporte; d) o irmão, o neto ou o bisneto, sem arrimo dos pais, com idades entre 21 e 24 anos, desde que o titular detenha comprovadamente a guarda judicial, mediante certidão pública e outros documentos complementares de suporte e se ainda estiverem cursando estabelecimento de ensino superior ou escola técnica de segundo grau; e) os pais, os avós ou os bisavós, desde que comprovadamente não auferam rendimentos; f) o absolutamente incapaz, do qual o titular seja tutor ou curador, mediante decisão judicial e outros documentos complementares de suporte²⁵⁹.

Na 47ª Reunião Ordinária da CTOS foi realizada uma discussão sobre a categorização criada pela Fundação Renova, mas que não está presente nos documentos constitutivos do Programa, sobre o dano “personalíssimo” na esfera do PG021. Segundo argumentado por técnico da Fundação Renova²⁶⁰, os danos personalíssimos seriam os AFEs concedidos para pessoas e não para o núcleo familiar. Afirmou que o núcleo familiar possui dois tipos de AFEs: AFE “subsistência” e “agro”. No Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) da Fundação Renova foi informada a concessão de 5.482 AFEs na modalidade “subsistência” até 31-8-2020, mas não foi indicada a modalidade “agro”²⁶¹. Segundo a Fundação Renova, os casos de danos personalíssimos, por exemplo, seriam os casos de pesca tradicional, que o AFE não é concedido para o núcleo e sim concedido para a atividade daquela pessoa do núcleo.

De acordo com o monitoramento mais recente do Programa, atualmente existem 14.758 auxílios pagos, com 32.916 pessoas assistidas pelo Programa, entre titulares (14.758)

²⁵⁹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição Pafe — PG021**, out. 2018, p. 7.

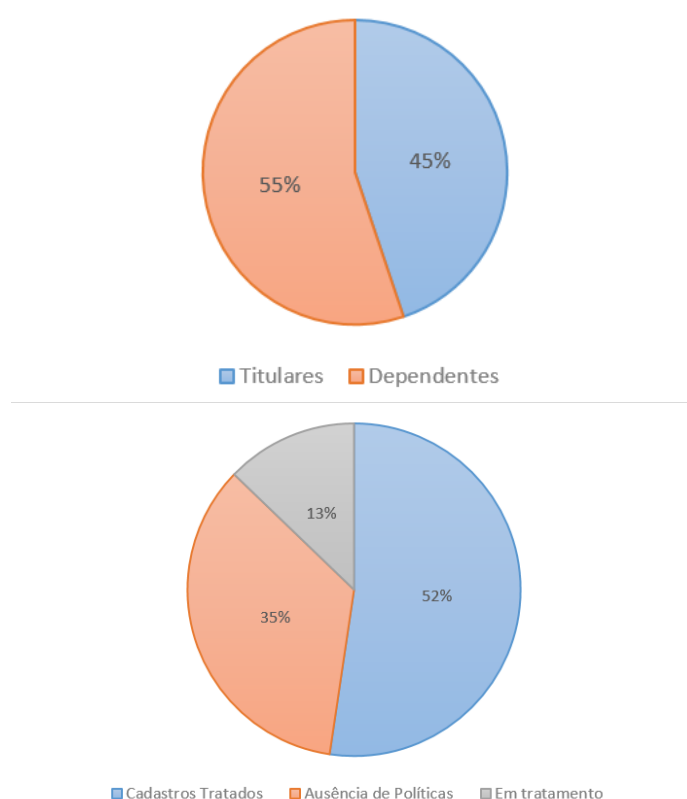
²⁶⁰ CÂMARA TÉCNICA ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Ata da 47ª Reunião Ordinária da CTOS**, de 31-8-2020, p. 4-5.

²⁶¹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório Mensal de Monitoramento PG021 — AFE**, set. 2020 (ref. a ago. 2020) p. 20.

e dependentes (18.158). Dos 21.536 cadastros que declararam perda de renda, 8.997 cadastros são atendidos pelo AFE e 12.539 não são atendidos²⁶².

Cumpra dizer ainda que, do total de cadastros por família, o status atual se subdivide em: a) a maior parte de cadastros tratados (16.597) — destes, 75% foram concedidos e os demais foram considerados impactos indiretos ou não se adequam ao programa (tradicionais, indígenas, não localizados); b) cadastros para os quais não há políticas indenizatórias (11.054), que equivalem a mais de um terço dos casos; e c) cadastros em tratamento (4.056).

Gráfico 8 — PG021 — Titulares x Dependentes/Status de Tratamento



Fonte: Elaboração própria a partir de FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório Mensal de Monitoramento — RMM PG021, ago. 2020 (Data de corte: 31-7-2020).

²⁶² FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório mensal de monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020), 2020 (Data de corte: 31-7-2020).

Com relação à distribuição por Estados atingidos, Minas Gerais conta com 54% dos AFEs disponibilizados e o Espírito Santo com 46%²⁶³. Assim como no PIM, a seguir, no PG021 se observa uma estabilização da concessão de AFEs a partir de meados de 2018.

Gráfico 9 — Evolução de titulares de Auxílio Financeiro (2018-2020)

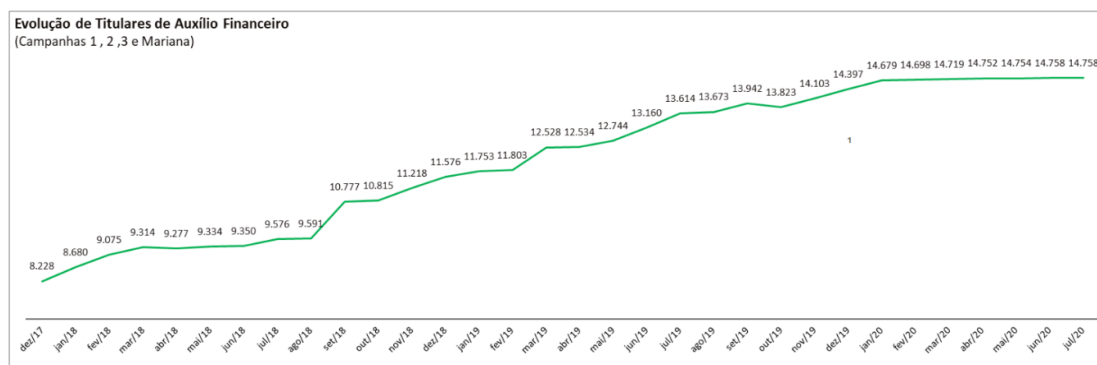


Gráfico 3: Avanço Físico de Auxílio Financeiro Emergencial – AFE Campanhas 1, 2, 3 e Mariana – julho/2020. Gráfico Acumulado.

Fonte: FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório Mensal de Monitoramento — RMM PG021, ago. 2020 (Data de corte: 31-7-2020), p. 7.

Apesar de que, na definição do escopo, o encerramento estivesse previsto para junho de 2021²⁶⁴, após a finalização de todos os pagamentos em março de 2021, a previsão atual de finalização do programa segundo o cronograma do último RMM foi antecipada para dezembro de 2020²⁶⁵.

A partir de tais critérios, em diversas ocasiões a Fundação Renova anunciou e realizou a interrupção do fornecimento de auxílios financeiros, levantando questionamentos acerca da evidência objetiva de reparação integral. Em setembro de 2019, por exemplo, mais de uma centena de AFEs ao longo da bacia foi cancelada. Na ocasião, a Fundação Renova informou que os cancelamentos se tratavam de “auxílios financeiros concedidos aos casos que apresentem inconsistências quanto à elegibilidade, nos termos dos critérios estabelecidos no TTAC” (Ofício SE142Q21694/2019/GJU).²⁶⁶

²⁶³ FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal de monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, 2020. (Data de corte: 31-7-2020), p. 3.

²⁶⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição Pafe — PG021**, out. 2018, p. 14.

²⁶⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, 2020. (Data de corte: 31-7-2020), p. 8.

²⁶⁶ Em um desses casos, houve, inclusive, a interposição de recurso administrativo pela Assessoria Técnica Independente (ATI) Rosa Fortini (Ofício nº 98/2019 — Corte Indevido AFE), assinado em 21-8-2019 e direcionado à CTOS. Os cancelamentos foram objeto de análise pela FGV no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico”, que identificou um exercício limitado do contraditório no procedimento de cancelamento adotado (2019).

Também em julho de 2020, a Fundação Renova anunciou em seu site e em carta enviada a diversos atingidos o cancelamento de AFE de cerca de 7 mil titulares²⁶⁷. O tema foi objeto de análise técnica pela FGV e pela Ramboll²⁶⁸ e de decisão liminar determinando a suspensão dos cancelamentos anunciados²⁶⁹. Neste segundo grupo de cancelamentos, as justificativas apresentadas dizem respeito a grupos de atividades e territórios supostamente não impactados pelo desastre e em alguns casos atividades que, segundo a Fundação Renova, já foram retomadas de forma integral após o desastre pela recuperação das condições socioambientais e conforme estudo da qualidade da água do Rio Doce. Tais justificativas foram rechaçadas por decisão judicial.

Por outro lado, a discussão do AFE em âmbito judicial se dá também no “Incidente de Divergência de Interpretação do Cumprimento do TTAC e TAC Governança” (PJE nº 1013613-24.2018.4.01.3800 — atualmente objeto de agravo de instrumento). A sentença de primeira instância, entendendo pela natureza indenizatória, foi exarada em 6-10-2019, seguida de apelações interpostas²⁷⁰, sendo a apelação do MPF, MPE-MG, MPE-ES, DPU, DPE-MG E DPE-ES em 3-12-2019 com pedido de efeito suspensivo. Em segunda instância, decisão de 19-12-2019 atribuiu à apelação efeito suspensivo.

A esse respeito, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região expressou o entendimento, em decisão ainda não definitiva, de que o pagamento do AFE deve ser concretizado sem qualquer compensação de valores pagos, consoante previsto no TAC firmado na Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800 e no TTAC (TRF1, 19-12-2019, p. 12). A desembargadora aponta que, por não haver notícia de vício de vontade no TTAC, consiste o mesmo em obrigação voluntária e regularmente assumida que

²⁶⁷ Ofício GIRD, de 2-7-2020, que aponta para o agravamento da vulnerabilidade de milhares de atingidos no contexto da pandemia de COVID-19 e solicita informações a respeito dos cancelamentos com o prazo do dia 8-7-2020. Esta informação foi confirmada pela Fundação Renova em manifestação nos autos da ação. BRASIL. Processo nº 1000415-46.2020.4.01.3800. **Petição 27630 5865**. 12-7-2020, p. 3. No total, foram cancelados 7.681 AFEs.

²⁶⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021)**, 2020, p. 117.

²⁶⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal. PJE nº 1024354-89.2019.4.01.3800. Tramitação conjunta — autos principais: 69758-61.2015.4.01.3400 (PJE 1024354-89.2019.4.01.3800) e 23863-07.2016.4.01.3800 (PJE 1016756-84.2019.4.01.3800) e Autos Físicos 10263-16.2016.4.01.3800 **Decisão Urgente — Auxílio Financeiro Emergencial — AFE**, 12-7-2020.

²⁷⁰ Foram interpostas apelações por terceiros interessados em (I) 25-10-2019; e (II) 11-11-2019. Além disso, (III) foi interposta apelação pela Federação das Colônias e Associações dos Pescadores e Aquicultores do Estado do Espírito Santo (FECOPES) em 28-10-2019; pelo (IV) CIF/AGU em 25-11-2019; e (v) pelo MPF, MPE/MG, MPE/ES, DPU, DPE/MG E DPE/ES em 3-12-2019. Nessa última apelação que houve o pedido de efeito suspensivo — total de cinco apelações.

vincula as partes, em especial, no tocante à determinação do AFE com obrigações e finalidades distintas do programa indenizatório criado.

Em ambos os casos, foi consignado em segunda instância que:

A interpretação do Termo de Transação e Ajuste de Condutas (TTAC) e do correspondente TAC Governança remete à compreensão de que houve previsão de obrigações distintas, tratadas em programas diferentes, não sendo viável a dedução dos valores pagos a título de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE), previsto na Cláusula 08, “f”, vinculado ao Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados (AFE), quando do pagamento da indenização anual relativa aos lucros cessantes, prevista na Cláusula 31, pertinente ao Programa de Indenização Mediada (PIM), consideradas de naturezas distintas.²⁷¹

No dia 10-8-2020 foi publicado inteiro teor do acórdão que negou provimento ao agravo interno das empresas para manter o efeito suspensivo da apelação do MPF, MPE-MG, MPE-ES, DPU, DPE-MG e DPE-ES. Ressalta que não há fato novo ou elementos que conduzam à alteração do entendimento expresso quando da apreciação do pedido de tutela antecipada formulado no Agravo de Instrumento nº 1000940-16.2019.4.01.0000, interposto pelo Ministério Público Federal, que transcreve como suporte para manter a decisão objeto do Agravo Interno interposto pela Samarco, inclusive por se tratar de matéria de interpretação dos acordos formulados, portanto, eminentemente de direito. Em 13-8-2020 as partes foram intimadas do inteiro teor do acórdão.

Quanto às discussões judiciais no âmbito do Eixo Prioritário nº 7 (PJE nº 1000415-46.2020.4.01.3800), é necessário ressaltar que, se de um lado as Comissões reivindicam em suas petições o pagamento retroativo dos valores devidos a título de AFE às pessoas atingidas que são elegíveis mas ainda não foram reconhecidas pela Fundação Renova, de outro, a 12ª Vara Federal de Belo Horizonte esclareceu que a indenização prevista na matriz de danos estabelecida em sentença não contempla o pagamento de AFE, por se tratar de objeto distinto, em conformidade com o entendimento de segunda instância sobre o tema²⁷².

²⁷¹ Conforme asseverado no julgamento pela Quinta Turma da SuspApel nº 1042844-16.2019.4.01.0000 (Decisão ID 67977596) e reiterado em decisão liminar do AI 1024659-90.2020.4.01.0000 (ID 71072525).

²⁷² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal de Minas Gerais. Ação nº 1016742-66.2020.4.01.3800. **Decisão Id. 30402 7915**, 18-8-2020 14:31 DECISÃO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INDENIZAÇÃO — MATRIZ DE DANOS, p. 13.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal de Minas Gerais. Ação nº 1017298-68.2020.4.01.3800. **Decisão Id. 30632 4440**, 18-8-2020 14:31 DECISÃO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INDENIZAÇÃO — MATRIZ DE DANOS, p. 11.

No caso de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, o histórico de implementação do AFE, como visto no Capítulo 3, é marcado pela disputa em torno do reconhecimento a comunidades tradicionais no território (faiscadores e pescadores artesanais), para além da implementação do Programa Qualidade de Vida de Outros Povos e Comunidades Tradicionais (PG04), que inclusive levou à emissão de três deliberações do CIF e tantas outras notas técnicas da CT-IPCT²⁷³.

Brevemente, na petição do Eixo 7 as Comissões de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó narram que a falta de um critério previamente acordado com a comunidade deu ensejo a uma série de conflitos sociais, o que demandou a intervenção do MPF e do MPE-MG, que emitiram a Recomendação Conjunta nº 01/2018, a qual, por sua vez, apontava a necessidade de um processo de autoidentificação coletiva e o pagamento retroativo aos membros constantes das listas que não tivessem recebido o auxílio até então²⁷⁴.

Nesse sentido, o processo de autoidentificação indicado pela Recomendação se deu em duas listas, das quais apenas a primeira foi acatada pela Fundação Renova. Na ação que movem contra as empresas,²⁷⁵ as comissões de atingidos do território ressaltam o tensionamento social causado pela demora no pagamento das indenizações, somada à falta de isonomia no reconhecimento das listas²⁷⁶.

6.2 Balanço do PIM (2015-2020)

Segundo documentos constitutivos do PIM (Regimento Interno²⁷⁷, Definição do Programa²⁷⁸, e Manual de Procedimentos²⁷⁹), o objetivo do PIM é o de:

Ressarcir pessoas físicas ou jurídicas (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas) que tenham sofrido danos materiais, lucro cessante e/ou morais, bem como perdas referentes às suas atividades econômicas, em consequência direta do rompimento da Barragem de Fundão, de forma justa, célere, simples, transparente e sem a burocracia e os ônus de uma ação judicial, a partir das Cláusulas 31 a

²⁷³ Sobre o histórico do caso, vide: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Nota Técnica: Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce — Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Chopotó**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020.

²⁷⁴ Petição ID 247571466, PJE nº 1020534-28.2020.4.01.3800, p. 16.

²⁷⁵ PJE nº 1020534-28.2020.4.01.3800.

²⁷⁶ Petição ID 247571466, PJE nº 1020534-28.2020.4.01.3800, p. 16.

²⁷⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **Regimento Interno**, dez. 2018.

²⁷⁸ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição do Programa de Indenização Mediada**, dez. 2017.

²⁷⁹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Manual de Procedimentos (PIM — DG — 011)**, ago. 2017.

38 do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)²⁸⁰ (GRIFO NOSSO).

São considerados danos gerais²⁸¹ aqueles oriundos do rompimento da Barragem de Fundão, com “impactos diretos”²⁸² ocorridos na renda, nos bens materiais e imateriais, fatalidades ou desaparecimentos e lesões corporais das pessoas diretamente impactadas. Assim, são requisitos gerais para atendimento pelo PIM ser pessoa física ou jurídica que verifique a ocorrência de danos materiais, morais e lucros cessantes.

É previsto como critério de encerramento do PIM o tratamento das solicitações de todos os cadastrados relativos à Campanha 1 e 2²⁸³. Segundo cronograma apresentado no mesmo documento²⁸⁴, o encerramento do programa estava previsto para dezembro de 2019. Apesar desses critérios de encerramento, vê-se atualmente que os prazos inicialmente planejados na Definição de programa seguem atrasados. De acordo com o último Relatório de Monitoramento Mensal enviado à CTOS²⁸⁵, há uma nova previsão de encerramento em dezembro de 2020, apenas para tratamento das solicitações já recebidas até o momento. Essa demora se reflete nas demandas apresentadas pelas Comissões de Atingidos no âmbito do Eixo nº 7, que apontam, dentre outros problemas, o atraso no recebimento das indenizações.

Ao detalhar as etapas do fluxo referente ao PIM Danos Gerais, o Manual de Procedimentos (PIM — DG)²⁸⁶ aponta que, após o ingresso no programa via Cadastro Integrado como “diretamente impactada”, a pessoa atingida tem seu portfólio²⁸⁷ analisado em caráter prévio por um Avaliador Neutro Preliminar (ANP) e por um analista da Fundação Renova a partir de comparação com checklist registrado no SGS que pode

²⁸⁰ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição do Programa de Indenização Mediada**, dez. 2017, p. 8.

²⁸¹ O Programa está subdividido em duas modalidades de dano: dano pelo desabastecimento de água e dano geral. O dano pelo desabastecimento de água refere-se aos municípios definidos pelo programa que tiveram prejudicados o abastecimento e a distribuição de água potável e não será analisado no presente relatório. Sobre o Dano Água, cumpre dizer que, segundo informado em agosto, o status de indenizações o Dano Água é na ordem de 277.803 pessoas e R\$ 282,4 milhões. O programa de Dano Água se encerrou em 31-10-2017 para novas adesões e o encerramento do PAA foi em 18-2-2019. Para as ações e condenações judiciais não existe previsão de encerramento. FUNDAÇÃO RENOVA, **Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, p.4-6.

²⁸² Para uma análise crítica sobre o uso do conceito de impacto direto e indireto pela Fundação Renova, confira-se FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 261-266.

²⁸³ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição do Programa de Indenização Mediada**, dez. 2017, p. 6.

²⁸⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição do Programa de Indenização Mediada**, dez. 2017, p. 28.

²⁸⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, 2020, p. 19.

²⁸⁶ FUNDAÇÃO RENOVA. **Manual de Procedimentos (PIM — DG — 011)**, ago. 2017, p. 7.

²⁸⁷ Segundo o **Manual de Procedimentos (PIM — DG — 001)** da Fundação Renova, o Portfólio é o documento formado: (I) pela ficha cadastral de elegibilidade; (II) pelo laudo de avaliação; e (III) pelo formulário validado, todos oriundos do Cadastro Integrado.

evidenciar ou não a necessidade de solicitar ao atingido a documentação complementar. Ainda segundo o referido Manual, é possível que nessa etapa se constate que o ingresso no PIM não é possível em razão de os valores já recebidos pela pessoa atingida cobrirem a totalidade do valor indenizatório devido, o que será comunicado por telefone.

Há cinco possíveis tipos de reunião entre o analista da Fundação Renova, o ANP e a pessoa atingida: 1) reunião de preparação; 2) reunião de ingresso; 3) reunião de esclarecimento; 4) reunião de proposta; e 5) reunião de assinatura²⁸⁸.

Segundo o referido Manual de Procedimentos, após a submissão dos documentos “[a]s pessoas atendidas pelo Cadastro Integrado (...) serão elegíveis à indenização ou não, no âmbito do PIM, dependendo do parecer constante no Portfólio”. Nos casos em que é narrado dano ainda não constante do Cadastro Integrado, o analista responsável decidirá se a pessoa atingida deverá ser encaminhada para a revisão do Cadastro e, portanto, desligada do PIM, ou se a mera apresentação de documentação complementar será suficiente. De todo modo, a continuidade do atendimento para ingresso no PIM somente é possível se todos os documentos estiverem em conformidade com o exigido. É importante ressaltar aqui que a apresentação de documentação no Cadastro é facultativa²⁸⁹.

²⁸⁸ De acordo com o Manual de Procedimentos (FUNDAÇÃO RENOVA. **Manual de Procedimentos (PIM — DG — 011)**, ago. 2017, p. 15-17), a primeira, de preparação, será agendada para solicitação dos documentos faltantes, de acordo com o “checklist de documentação de ingresso”, que serão solicitados e devem ser apresentados na reunião de ingresso. Na reunião de ingresso, o ANP deve conferir a documentação solicitada e apresentar os detalhes do PIM. Em seguida, a própria pessoa atingida deverá preencher e assinar o Formulário de Ingresso e a ata de Reunião de Ingresso. Caso se opte por recusar os termos de adesão, a ata deverá ser assinada atestando tal recusa. O fluxo prevê ainda que, quando o analista da Fundação Renova possui dúvidas quanto às informações e à documentação apresentadas, é possível o agendamento de uma reunião de esclarecimento com o analista e o ANP responsáveis. Após o esclarecimento das dúvidas, é agendada a reunião de proposta, em que será apresentada a indenização oferecida e, caso aceita, ensejará agendamento da reunião de assinatura. Caso contrário, a recusa deve ser registrada. Releva observar que o não comparecimento à reunião de assinatura também pode ensejar o registro da recusa, após confirmação por telefone. O Termo de Acordo deverá ser assinado pela pessoa atingida e pelo representante da Fundação Renova. A homologação judicial deve ocorrer nos casos em que a pessoa atingida é menor de idade.

²⁸⁹ Grande parte das perdas familiares serão objeto de realização de estudos aprofundados, em laudos que também farão parte do Portfólio. Também serão elencados no Portfólio, sempre que disponíveis, os documentos que registram a perda declarada, que variam desde vistorias técnicas até fotos, documentos de propriedade etc., visando subsidiar a estratégia de reparação, orientando não apenas sobre parâmetros de valores, mas também sobre as questões de destinação de direitos ou delimitação dos afetados. *É, porém, a autodeclaração, pela família, o elemento que respalda as informações da Ficha Cadastral Familiar de Elegibilidade*. FUNDAÇÃO FUNDAÇÃO RENOVA. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura** [s.d], p. 22.

Uma vez ingressado no PIM, o pleito da pessoa atingida será avaliado a partir do protocolo de elegibilidade de acordo com os documentos, que devem estar em conformidade com a matriz de documentos comprobatórios. Caso o pleito seja elegível, assim será classificado no sistema SGS e então encaminhado para aprovação do valor indenizatório. Por outro lado, se o pleito não for considerado elegível, a informação será registrada no SGS e repassada à pessoa impactada pelo ANP²⁹⁰. Segundo o Manual de Procedimentos do PIM, a avaliação do pleito se dá a partir de uma análise de elegibilidade seguida de cálculo da indenização.

Dado o elevado índice de informalidade e dificuldade de comprovação dos danos e rendimentos anteriores ao rompimento da barragem, diversas políticas indenizatórias vinham sendo desenvolvidas visando possibilitar o atendimento de forma ainda mais desburocratizada e isonômica, tais como políticas de atendimento para pescadores, agricultores, areeiros, comerciantes do turismo de Regência e Povoação²⁹¹. Tais políticas consistem no reconhecimento da inadequação dos parâmetros probatórios estabelecidos pelos Programas da Fundação Renova frente à realidade da Bacia do Rio Doce.

No último Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) apresentado em agosto de 2020, dos 30.389 cadastros liberados ao PIM, 27.954 (91,9%) foram reconhecidos como impactados diretos (referentes a 86.831 indivíduos) e, dentre estes, 14.897 (53,2%) ingressaram no programa PIM (referentes a 49.546 indivíduos). Totalizam 11.221 cadastros ainda em análise para ingresso (referentes a 35.425 indivíduos). Dos que ingressaram e após análise de elegibilidade, são 9.509 famílias com pagamento realizado, ou 32.425 indivíduos (RMM 42ª CTOS, p. 5). Isso indica que do total do universo estimado de pessoas aptas (86.831 — impactados diretos) aproximadamente um terço (37,3%) recebeu a indenização (32.425 pessoas).

O gráfico de pagamentos indenizados ainda apresenta, pela linha do tempo referente a 2018-2020, um cenário de estagnação do crescimento de indenizações a partir de meados de 2018, indicando uma estagnação no reconhecimento de novos grupos e pessoas aptas para a indenização e fortalecem o dado anterior.

²⁹⁰ FUNDAÇÃO RENOVA. **Manual de Procedimentos (PIM — DG — 011)**, ago. 2017, p. 12 e 13.

²⁹¹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição do Programa de Indenização Mediada**, dez. 2017, p.17.

Gráfico 10 — Evolução de pagamentos realizados pelo PIM (2018-2020)

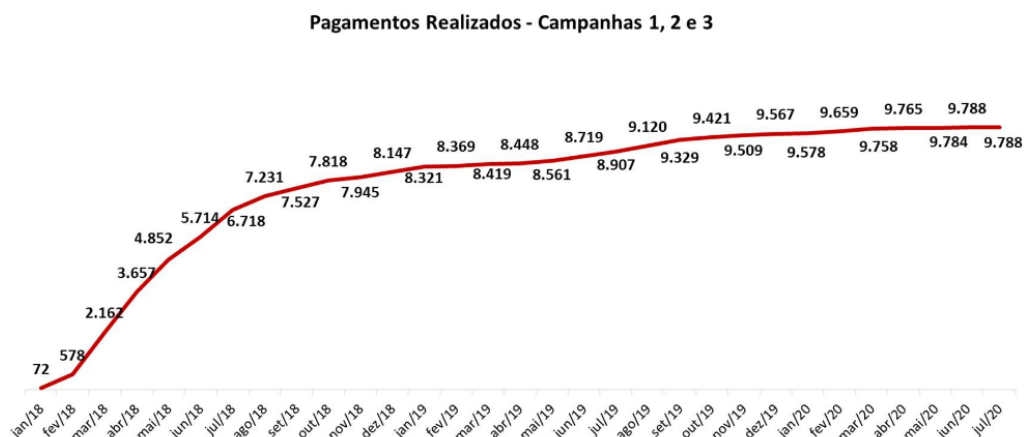


Gráfico 1: Evolução dos Pagamentos Realizados – Campanhas 1, 2 e 3. Data de Corte: 31/07/2020.

Fonte: FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório Mensal de Monitoramento (RMM — PG02), Ago. 2020 (Data de corte: 31-7-2020), p. 15.

Segundo informado pela Fundação Renova, a maior concentração de pagamentos é no setor da pesca:

Tabela 8 — Acordos e Pagamentos do PIM por setor (Fundação Renova)

Tabela 5: Acordos e Pagamentos Realizados – Campanhas 1, 2 e 3.

Tipo	Quantidade Acordos Realizados	Quantidade de Pagamentos	Valor Pago
Pesca	8.746	8.746	R\$581.062.478
Agropecuária	847	844	R\$98.368.704
Outros Danos	199	198	R\$33.481.143
Total	9.792	9.788	R\$712.912.325

Data de Corte: 31/07/2020.

Fonte: FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório Mensal de Monitoramento (RMM — PG02), Ago. 2020 (Data de corte: 31-7-2020), p. 15.

Sob a justificativa da alta informalidade presente no território e pela insuficiência do PIM para prover a reparação dos atingidos, a Fundação Renova passou a desenvolver novas políticas indenizatórias com metodologias distintas de tratamento coletivo por categorias e grupos (pescadores, areeiros, agricultores, comerciantes). As políticas indenizatórias consistem, portanto, em uma forma de buscar uma alternativa para os atingidos que

vivem no ambiente de alta informalidade do Rio Doce por meio da ampliação das possibilidades de comprovação e sua adequação às especificidades locais.

Nos documentos de 2017²⁹² e 2018²⁹³, as políticas indenizatórias que estavam sendo desenvolvidas eram: a) turismo (2017, 2018), b) areeiros (2017, 2018), c) pesca (2017, 2018) e, segundo informe mais recente de 2019, tais políticas não listam como finalizadas, aparecendo novas ainda em status de construção (Pescador de Fato, Pescadores Profissionais da comunidade de Patrimônio da Lagoa, Sooretama (ES), Camaroeiros e outras em status de estudo preliminar (Psicultura, Faiscadores de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, Aldeias Indígenas de Aracruz (Comboios/Tupiniquim), Comunidade Remanescente de Quilombo (Degredo) — apesar de essas últimas serem tratadas em outros PGs específicos de indígenas/tradicionais (PG03 e PG04, não o PG02).

Não se pode olvidar que a criação das políticas indenizatórias e execução destas nos territórios se deu após intensa negociação com atingidos, como é o caso da categoria dos “Camaroeiros da Enseada do Suá”, com recente aprovação, dentre outras listadas no Ofício OFI.NII.102019.8133 (E39-17 CTOS “status de construção de políticas indenizatórias”), tal qual as políticas referentes às comunidades tradicionais e indígenas como já destacado anteriormente. Por isso, as políticas indenizatórias ao mesmo tempo que significam a insuficiência dos parâmetros estabelecidos no âmbito do PIM, mostram a força e a articulação das comunidades afetadas na busca pelo seu reconhecimento.

Também não se pode ignorar algumas conquistas obtidas em razão da atuação incisiva da CTOS, da Defensoria Pública e das Comissões e lideranças de Atingidos — que levaram a adaptações importantes as regras do programa, em especial: I) a aprovação do modelo de “Termo de Acordo” padrão do Programa de Indenização (assegura quitação específica, e não uma quitação plena, ampla e irrestrita); II) articulação firmada entre Defensorias e Fundação para assegurar assistência judiciária gratuita nos termos do TTAC.

No caso do território de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, a elevada proporção de tradicionais²⁹⁴, aliada ao atraso do Programa de Indenização Mediada e à demora na

²⁹² FUNDAÇÃO RENOVA. **Políticas Indenizatórias, Programa de Indenização Mediada**. Set. 2017.

²⁹³ FUNDAÇÃO RENOVA. **Políticas Indenizatórias, Programa de Indenização Mediada**. Mar. 2018.

²⁹⁴ Conforme indicado em 1.2, 86,9% das famílias autodeclararam pertencer à categoria de pescadores artesanal/tradicional e 32,6% na identidade de garimpeiros/faiscadores. Os demais grupos de artesãos, congadeiros, ribeirinhos, rural tradicional ou “outra” somam os demais 7% da amostra. OPUS Pesquisa e Opinião. **Pesquisa como atingidos pelo rompimento da**

formulação de políticas indenizatórias voltadas ao território ensejaram o pleito de pagamento do valor devido a título de indenização pela via judicial pelas Comissões de Atingidos. Fica evidente a insatisfação das comunidades atingidas com a postura da Fundação Renova.²⁹⁵ Nesse caso, o pagamento das indenizações consiste em uma das etapas da Proposta de Adequação Acordada, que se pauta no conceito de reparação integral para englobar uma série de outras medidas a serem adotadas pelas empresas, notadamente planos de retomada econômica e compensação ambiental.

6.3 Metodologia de Análise

O presente capítulo parte essencialmente da análise documental de dados e informações produzidas sobre o PG02 e o PG021. Como já colocado no Capítulo 4.1, a análise documental se faz necessária para compreender o panorama factual e jurídico do processo de reparação em curso, com ênfase para o Cadastro e para os pareceres de impacto. Os documentos analisados aqui também são, eminentemente: Notas Técnicas e Deliberações emitidas pelos órgãos do CIF; Documentos emitidos pelas instituições da Força-Tarefa, tais como ofícios e manifestações conjuntas; Relatórios de Monitoramento Mensal (RMM), Descrição (“Escopo”), Notas Metodológicas dos Programas, Ofícios e demais manifestações elaboradas pela Fundação Renova e enviados à CTOS; Documentos com detalhamento e esclarecimentos elaborados pela Fundação Renova a partir de demandas dos experts do MPF.

Para contribuir com a análise documental, foi consultada uma base de dados com o fim de aprofundar os relatos sobre a execução do programa no território de forma qualitativa. O banco de dados utilizado foi a base de dados “Canais de Relacionamentos” — Manifestações, no que diz respeito aos relatos dos territórios.

A base Canais de Relacionamento (Manifestações), integrante do SGS, foi extraída em sua totalidade através do filtro 1618. A base apresenta os registros e análises realizadas pelos atendentes, próprios e terceiros, da Fundação Renova. Possibilita, assim, a sistematização dos dados dos processos de atendimento e tratamento das manifestações individuais encaminhadas para a FR via diferentes canais de relacionamento com partes interessadas do caso do rompimento da Barragem.

Barragem de Fundão — Povos e comunidades tradicionais, 2020. v. 1, BLOCO 01, p. 4-12. Pergunta: 2.3 Se a família se identifica como tradicional, qual a identidade?

²⁹⁵ Por conta disso, a tensão nos territórios de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Chopotó é cada dia mais crescente. Uma pela excessiva demora da Fundação Renova em resolver os problemas e danos que decorreram do rompimento da Barragem no dia 5-11-2015 e, duas, pelo fato de pagar AFE apenas para uma primeira lista apresentada pela comissão de atingidos e, simplesmente, desconsiderar a segunda lista sem argumentos plausíveis. Petição ID 247571466, PJE 1016742-66.2020.4.01.3800, p. 17. Grifos nossos.

Segundo o banco de dados, estão registradas manifestações oriundas dos canais 0800, Fale Conosco, Fale Conosco Portal, Postos de Atendimento dos Centros de Informação e Atendimento (CIAs), e-mail, eventos e atividades de mobilização, ofícios, redes sociais, reuniões de diálogo e encaminhamentos da Ouvidoria.

Para a análise foi inicialmente realizado um recorte territorial e pelos programas PIM e AFE, resultando então em uma base de 2.011 manifestações (linhas) durante o período de 12-1-2016 a 30-3-2020, referentes aos programas no território. Dessas manifestações, 1.143 correspondem ao AFE, sendo divididas entre 399 ao município de Santa Cruz do Escalvado, 732 referentes ao Rio Doce e 12 à comunidade de Chopotó; e 865 manifestações referentes ao PIM, com a maioria de solicitações no município de Santa Cruz do Escalvado, 437, seguido de Rio Doce, 44 e comunidade de Chopotó, 17.

Após o tratamento da base foi feita uma análise automatizada de conteúdo com o intuito exploratório de compreender os termos utilizados com maior frequência nas manifestações referentes aos programas. A análise verificou a frequência de termos únicos, assim como da relação entre termos e sua frequência combinada até três termos sequenciais no texto (*n-grams*).

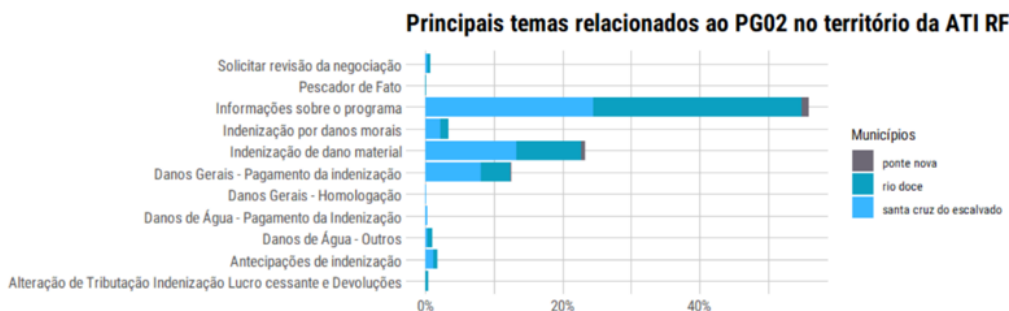
A segunda etapa consistiu na análise qualitativa das manifestações após o uso de palavras-chaves identificadas na análise exploratória.

6.4 Solicitantes e Solicitações relacionados com PIM e AFE

Com relação às manifestações de Canais PIM e AFE, verifica-se de ambas as bases de dados que as solicitações referentes aos programas seguem padrões distintos de tipo de informação solicitada pelo atingido, o que evidencia as diferenças de tratamento e de desenho dos programas que estimulam determinados padrões.

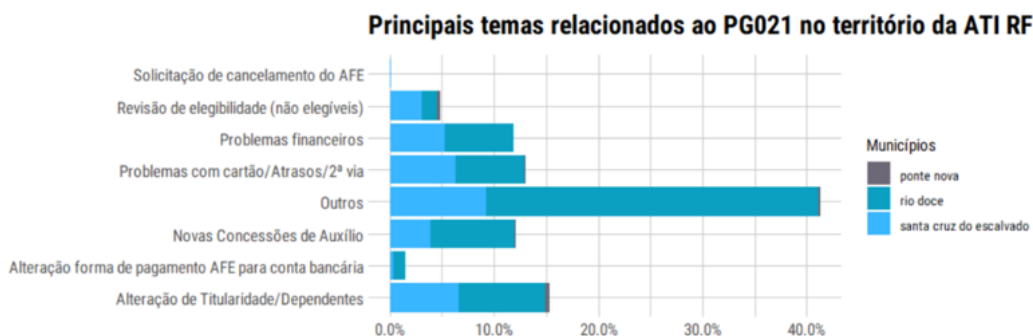
Como se pode verificar dos gráficos a seguir, enquanto no PG02 (PIM), a grande ênfase das manifestações está na solicitação de informações sobre o Programa (55,9%), no PG021 (AFE) há uma diversidade maior de temáticas de fundo para a solicitação de informações.

Gráfico 11 — Principais temas no PIM (PG02)



Fonte: Elaboração própria, 2020 (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

Gráfico 12 — Principais temas no AFE (PG021)



Fonte: Elaboração própria, 2020 (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

Com relação ao Programa de Indenização Mediada (PIM), mesmo que sua estrutura preveja atendimento em diversas etapas e o apoio de uma equipe de mediação no território para a negociação da pretensão indenizatória, vê-se que subsistem dúvidas persistentes das comunidades e dos atingidos sobre o Programa, seus critérios e sua aplicação no território.

Essas dúvidas podem decorrer do fato de que o PIM se divide em múltiplas etapas e depende de informações de outros programas, como o Cadastro, para avançar. Ainda assim, diversos atingidos não estão acolhidos pelas políticas indenizatórias atualmente existentes — como é o caso por exemplo de pescadores de subsistência —, o que gerou a paralização do PIM para essas atividades. Tal paralização de políticas indenizatórias nos últimos cinco anos pode ter contribuído para o intenso volume de solicitações relacionadas a pedido de informações — visto que um contingente expressivo de

atingidos está, há anos, à espera de alguma informação de avanço nas suas negociações quanto ao pleito indenizatório.

Assim, essa busca por informações e a demora nas respostas foi a tônica encontrada na análise exploratória das bases de manifestações relacionadas ao PIM no território e cumpre destacar que essa é uma característica desse programa, em comparação com o AFE e outros, ou seja, não é um padrão verificado em outros programas.

A análise automatizada de todas as manifestações referentes ao PIM no território, através do método da sequência de três termos (*trigram*), evidencia a demanda por informações por parte dos atingidos nas seguintes expressões: “buscando informações sobre”, “cia solicitando informações”, “contato solicitando informações”, “solicitando informações sobre”. Por meio da análise *lemmatizada* dos termos, assim em seu radical, este padrão torna-se visível ao termo “informar” ser um dos mais frequentemente utilizados, constando nas manifestações 1.065 vezes resultado da soma da frequência dos termos “Informar” (n = 599) e “Informação” (n = 466)²⁹⁶.

Figura 10 — Nuvens de palavras “trigram” e “lemmatizada” das Manifestações (PIM — PG02)



Fonte: Elaboração própria (2020), (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

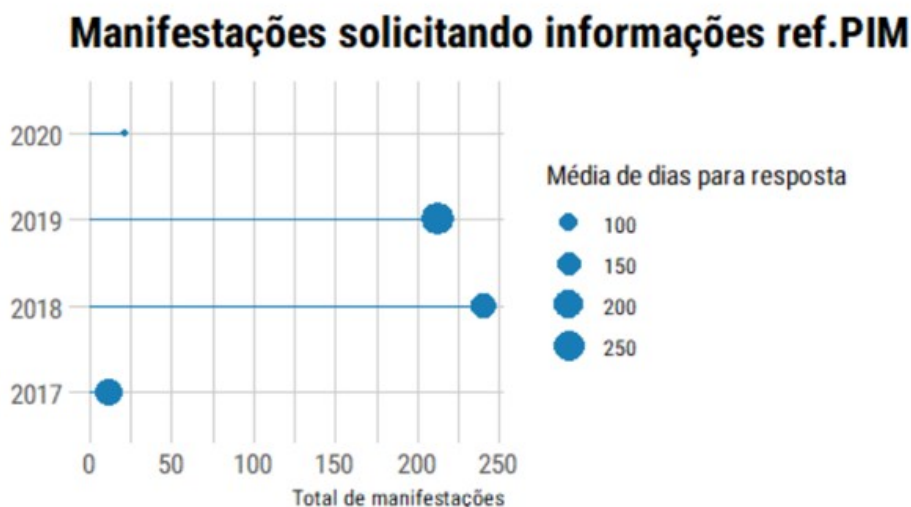
Considerado o conteúdo dessas manifestações, verifica-se que grande parte solicita informações referentes à sua situação cadastral e recebimento do PIM, as demais são de assuntos diversos como busca de informação sobre a "Reunião de esclarecimento", que é uma das etapas do PIM. Percebe-se também que grande parte dessas

²⁹⁶ O programa utilizado para lematização dos termos ainda está em desenvolvimento para a língua portuguesa, dessa forma o termo "informação" e "informar" não foram considerados com o mesmo radical, sendo necessária a soma dos termos.

solicitações de informações são também reclamações dos prazos ("deseja saber quando será agendada a reunião, pois até hoje não recebeu indenização").

Cumpre ainda reforçar, tendo por base os Princípios Orientadores da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas, que, ao longo dos cinco anos de implementação do PIM, não houve um “aprendizado contínuo”²⁹⁷, de forma a aperfeiçoar o mecanismo pelo feedback dos detentores de direitos e, assim, também prevenir futuros danos. Já que a eficácia do mecanismo pode ser medida também a partir das lições aprendidas por meio de denúncias, que devem ser revisadas com o objetivo de identificar mudanças sistêmicas necessárias para melhores práticas da empresa e do próprio mecanismo, se tomadas em perspectiva todas as manifestações colocadas, não houve um aprimoramento do sistema, mas sim o agravamento dessas solicitações²⁹⁸, como se vê pelo gráfico abaixo que consolida essa tendência entre 2017-mar. 2020.

Gráfico 13 — Total de Manifestações ref. “Informações sobre os programas” (PIM — PG02)



Fonte: Elaboração própria, 2020 (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

²⁹⁷ UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/HRC/44/32. Geneva: United Nations, 2020. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/32>, p. 16 — *Policy objective 13: Non-State-based grievance mechanisms are a source of continuous learning*.

²⁹⁸ Média de dias para respostas: 2017 (190 dias); 2018 (172); 2019 (269); 2020 (52). Vale ressaltar que a média de 2020 pode sofrer alterações.

Como já colocado anteriormente, portanto, não apenas o aspecto do aprendizado, mas especialmente as questões já sublinhadas de engajamento, diálogo, transparência e legitimidade do PIM restam comprometidas com as manifestações frequentes e contínuas no tempo relacionadas à ausência de informações sobre o desenho, execução e prazos de indenização mostram que há um descolamento entre o proposto pelos Princípios Orientadores da ONU e a execução do mecanismo pela Fundação Renova.

Com relação ao PG021 (AFE), dada a diversidade de solicitações dentro das categorizações de temas propostas pela Fundação Renova, como visto no gráfico acima, fizemos um esforço de identificar palavras-chaves e expressões que pudessem clarificar o atendimento, pela Fundação Renova, de temas frequentes do ponto de vista da ATI Rosa Fortini nas solicitações relacionadas ao Programa.

Por isso, investimos em explorar as palavras-chaves no AFE de manifestações relacionadas a dependentes/núcleos familiares (dependente, filh(o/a), marido(o/a), espos(o/a), mulher), tendo em vista a importância da referida temática para o âmbito do programa, como já mencionado.

A partir dessa triagem, foi extraída base correspondente a 13% da base de dados geral, com 149 manifestações. Em razão da interseccionalidade de temas verificada na análise dos casos da amostra, analisou-se também casos sensíveis relacionados à tradicionalidade quando encontrados, já que as amostras com indicativos desses casos somavam um quantitativo mais alto²⁹⁹.

A partir desse recorte amostral, foi feita uma análise em duas etapas: a) análise qualitativa de relatos e respostas sobre a natureza de solicitação trazida ao AFE e as respostas colocadas pela Fundação Renova relacionadas aos temas do relatório; b) análise quantitativa sobre o tratamento da Fundação Renova quanto ao status da manifestação, tempo de resposta e atribuição de criticidade nos relatos dos atingidos.

A) Manifestações sobre tradicionalidade e AFE

Verifica-se das manifestações analisadas que persistem as narrativas de tradicionalidade nas solicitações referentes ao AFE das comunidades de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó, dado que a ausência de uma política indenizatória no PG02 ou

²⁹⁹ Pelo uso exploratório de palavras chave como 'subsistência', 'pesca', e o radical 'garimp*' (para obter variações como: garimpo, garimpeiro, garimpagem) na base de Cadastro, e fazendo a comparação dos CPFs nas bases de PIM e AFE conseguimos obter o total de 702 manifestações de PIM no território que na manifestação de Cadastro utilizaram algum dos termos de reconhecimento de tradicionalidade; e 882 manifestações no AFE que nas manifestações de Cadastro utilizaram algum termo que denotava tradicionalidade.

PG04 tem gerado a suspensão do direito ao auxílio financeiro no PG021, por interpretação extensiva do critério de um programa a outra realizada pela Fundação Renova.

A interpretação conferida pela Fundação Renova é, portanto, que se não definidos os critérios de indenização no PG02 e se não reconhecida a atividade econômica no PG02, também não é assegurado o direito ao Auxílio Financeiro com base nas Cláusulas 137 e 138 do TTAC.

Com relação à atividade tradicional da pesca (manifestações MDAFE58 e MDAFE77), verifica-se que o reconhecimento do AFE está, na maioria das vezes, atrelado ao Cadastro. Em diversas outras solicitações, refere-se ao Cadastro para verificação da elegibilidade e em outras pede que aguarde o encerramento do Cadastro (MDAFE145):

“Por exceder em tentativas de contato, sem sucesso, este protocolo será finalizado. Caso a sra. XXXXX entre em contato, orientar que é necessário passar por todas as etapas do Cadastro integrado e somente após a conclusão final, os demais programas terão subsídio para avaliar sua elegibilidade. Ou seja, é necessário aguardar a conclusão do Cadastro para solicitar a concessão ao auxílio financeiro”. (MDAFE145).

Com relação à atividade tradicional de fiação e garimpo (manifestações MDAFE07 e MDAFE28), as respostas providas pela Fundação Renova indicam a exigência do chamado “título minerário” para a comprovação do exercício da atividade: “XXXXX e a esposa XXXXX relatam que viviam do garimpo artesanal. Com o acidente ficaram sem a renda. Solicita auxílio financeiro.” Fundação Renova: “Retorno para o Manifestante: A escuta foi realizada, foi considerado inelegível para o recebimento do auxílio financeiro pois não apresentou o título minerário” (MDAFE28).

Reforça que, segundo o Estatuto do Garimpeiro (Lei nº 11.685/2008), as atividades irregulares não estariam enquadradas nas concessões sem a apresentação de documentação comprobatória de regularidade. Em alguns casos, indica que “a Samarco ainda aguarda o posicionamento do poder público sobre a licitude da atividade de garimpo artesanal” (MDAFE24).

Sobre esse ponto, cumpre reforçar sobre a regularização da atividade de garimpo, tendo em vista a legislação relativa às comunidades tradicionais e o próprio TTAC, que reconhecem os grupos tradicionais como os que “ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica” (Cláusula 51), verifica-se que a tradicionalidade destes grupos é elemento-

chave para a compreensão dos limites da argumentação relativa à legalidade da atividade produtiva e a necessidade de um plano de reparação específico.

Essa é a posição das instituições, em especial na Recomendação Conjunta nº 01/2016, do MPF e MP-MG e de outras recomendações já indicadas emitidas pelas instâncias do CIF a esse respeito. Também é a posição das empresas contratadas pela Fundação Renova em pareceres sobre o tema. No ano de 2016, a Synergia³⁰⁰ indica que: “visando minimizar os conflitos e favorecer ambiente positivo ao desenvolvimento das ações que objetivam a reparação dos danos, reconhecemos a importância de inserir o grupo de garimpeiros no Programa de Auxílio Financeiro”.

Em 2017, a empresa H&P³⁰¹, consultoria contratada pela Fundação Renova, novamente recomenda à Fundação Renova que tanto pescadores artesanais quanto garimpeiros artesanais sofrem com a ausência de políticas e com um quadro de vulnerabilidade acentuado. Sobre os garimpeiros, coloca:

Sem possuir formalização junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), não foi facultado aos garimpeiros o acesso a algumas das medidas de reparação já levadas a cabo pela Fundação Renova. Assim sendo, a exemplo do que acontece com os pescadores, tais profissionais se encontram impedidos de retomar suas atividades, ao mesmo tempo em que não possuem amparo de políticas públicas ou ações de reparação, o que faz com que o impacto econômico pela cessação da garimpagem crie um quadro de vulnerabilidade flagrante (H&P, 2017, p. 9).

Sendo assim, verifica-se que mesmo com recomendações de todo o sistema de governança CIF e instituições, além de contratações de pareceres específicos, a Fundação Renova não vem acatando essas recomendações, não finalizou ainda um plano de atendimento para a concessão de AFE aos tradicionais e segue emitindo pareceres de negativa com fundamento em justificativas indevidas e violadoras do direito dessas comunidades, agravando a situação de vulnerabilidade em que se encontram após cinco anos do desastre.

Das 4 manifestações listadas no Apêndice C, duas possuem situação de tratamento não definida (uma sem resposta) e duas constam como não atendidas, apesar de respondidas.

B) Manifestações sobre inclusão de filhos e composição familiar no AFE

³⁰⁰ SYNERGIA. **Parecer técnico sobre atendimento ao grupo garimpeiros**. São Paulo, 22 ago. 2016.

³⁰¹ HERKENHOFF e PRATES (H&P). **Públicos vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG)**, mar. 2017.

Sobre a inclusão de dependentes e reconhecimento de outras formas de composição familiar, verifica-se nas manifestações analisadas mais uma vez a postura restritiva da Fundação Renova quanto ao reconhecimento de modos de vida e situações familiares específicas.

Os dependentes são definidos de acordo com o art. 16 da Lei nº 8.213/1991, isto é, cônjuge, companheira ou companheiro, filho ou irmão não emancipado menor de 21 anos ou com deficiência intelectual ou grave e os pais³⁰². Ainda de acordo com a norma, têm o status de filho o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica, o que exige início de prova material³⁰³. Para a Fundação Renova, o início da prova material seria a relação de guarda ou a convivência sob o mesmo teto.

Como se pode ver nas manifestações constantes do Apêndice C com relação à inclusão de filho, a Fundação Renova informa a exigência de documentação que comprove a guarda legal para a concessão do adicional de dependente. Isso se dá tanto nos casos em que o titular do cadastro é o avô da criança — onde se recomenda que o avô tenha a “guarda legal” do neto para acesso ao benefício (MDAFE130) —, quanto em casos em que não se reconhece enteada para acesso aos 20% do benefício (MDAFE111).

No caso de filho que não convive sob o mesmo teto — mesmo pagando pensão —, não é reconhecido o direito ao AFE já que não é reconhecido como pertencente ao mesmo núcleo familiar (MDAFE80I, MDAFE81, MDAFE82 e MDAFE83):

“sobre o filho informei que não é possível os 20% do valor, pois o mesmo não possui a guarda legal do mesmo”, e após apresentação de documento de guarda uma nova resposta: “Informei que neste caso o seu filho XXXXX NÃO está elegível a receber retroativo pois não está

³⁰² Lei nº 8.213/1991, art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I — o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; II — os pais; III — o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

³⁰³ Lei nº 8.213/1991, art. 16, §2º. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento; (...) §5º As provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento.

registrado em seu núcleo familiar”)³⁰⁴. (MDAFE80I, MDAFE81, MDAFE82 e MDAFE83).

No caso de titularidade em nome do “avô”, tendo no mesmo núcleo familiar outros membros com filhos (MDAFE31, MDAFE100) que exercem atividades autônomas, não é esclarecida a possibilidade de desmembramento para tratamento apartado de concessão de AFE em razão de caracterização de núcleos familiares distintos na mesma residência.

Tem-se que a relação de dependência instituída pela Fundação Renova se apoia no art. 16 da Lei nº 8.213/1991 (Cláusula 138, parágrafo único do TTAC), que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e define:

“São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I — o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II — os pais;

III — o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

§1º A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações das classes seguintes.

§2º O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento.

§3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o §3º do art. 226 da Constituição Federal.

§4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada

³⁰⁴ Este caso foi alvo de nova solicitação pelo titular (MDAFE81 “sr. XXXXX entrou em contato e relatou que a fundação renova informou para ele que não poderia colocar seu filho XXXXX como seu dependente, no seu auxílio financeiro. Informou que paga pensão para seu filho. Informou que foi ao escritório e levou a documentação de seu filho, porém informaram para ele que seu filho não poderia ser dependente do auxílio financeiro dele por ele morar em outra cidade. Orientado a aguardar o contato do setor responsável).

Com relação aos termos da lei, verifica-se que o próprio texto legal é mais ampliativo que o previsto nas respostas da Fundação Renova quanto ao acesso ao AFE, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento do enteado enquanto equiparação ao filho (MDAFE111). A Fundação Renova exige para reconhecimento do enteado que este viva sob as despesas do titular (MDAFE80 — “De acordo com resposta do ponto focal, houve a inclusão da companheira e do enteado”) e do filho que viva no mesmo núcleo familiar, como visto acima.

Identificou-se o reconhecimento da união estável como equiparação ao casamento (MDAFE76: “O sr. XXXXX não possui certidão de casamento ou união estável, sendo assim não tem como receber os 20% referentes à companheira”; MDAFE128: “Orientei o manifestante a anexar os documentos (Certidão de casamento, no caso dele, união estável e certidão de nascimento do filho). O manifestante irá ao CIA mais próximo para fazer o trâmite”).

Todavia, há um caso em que o atingido alega que a relação de dependência havia sido negada pois foi entendido que o casamento foi posterior ao desastre (MDAFE19):

“senhor XXXXX questiona que sua esposa não está mais no programa de auxílio financeiro. Recebeu uma carta com o comunicado afirmando que era devido a terem sido casados após o rompimento da Barragem, porém o mesmo afirma que são casados desde 2012. Em sua região não possui centro de informação e atendimento para que possa levar a documentação novamente”. (MDAFE19)

C) Manifestações sobre desmembramento e troca de titularidade no AFE

Ainda do ponto de vista dos dependentes, verifica-se que mesmo com recomendações relacionadas à necessidade do estabelecimento de um fluxo para alteração do cadastro (como já dito, a partir das previsões do TTAC e LGPD) e recomendações das instituições e do sistema de governança a esse respeito, ainda se identifica em diversas manifestações a impossibilidade de desmembramento e troca de titularidade no AFE.

Esses pedidos de desmembramento possuem diversos fatos ensejadores, seja o falecimento do titular e a manutenção da necessidade de AFE aos antigos dependentes e a necessária troca de titularidade (MDAFE71, MDAFE114), separação (MDAFE108, MDAFE107), dentre outros.

No caso das mulheres, diversas solicitações dizem respeito ao reconhecimento do trabalho e do impacto na atividade econômica da mulher de forma separada do marido (MDAFE02, MDAFE03, MDAFE06, MDAFE13, MDAFE22, MDAFE26, MDAFE29, MDAFE33, MDAFE52, MDAFE124, entre outras): “dona XXXXX relata que todas as suas atividades são iguais ao do marido (proprietário rural) e entende que entende que

ela tem direito ao recebimento de AFE — Auxílio Financeiro Emergencial e que cada um deveria ter o seu cartão” (MDAFE13), ou ainda:

“a senhora XXXXX ligou autorizando o marido XXXXX a falar por ela, foi pedido por ele no escritório que retirasse ela do seu cartão de auxílio financeiro e ser feito um outro cartão somente para ela, porque segundo ele, ela o ajudava na limpeza e venda dos peixes durante muitos anos” (MDAFE33).

Nestes casos, diversos constam sem resposta, mas em alguns casos é solicitado que a atingida refaça o seu cadastro e apresente documentação que comprove o preenchimento dos requisitos do programa, ou o enquadramento em uma das políticas indenizatórias da Fundação Renova, já que

“A Fundação Renova esclarece que, embora a ficha cadastral familiar tenha concluído pela Existência de Impacto Direto na atividade pesqueira, essa conclusão diz respeito somente às atividades exercidas pelo sr. XXXXX” (MDAFE147). Aqui identifica-se o que poderia ser enquadrado pela Fundação Renova como o chamado “dano personalíssimo”, alegado na 47ª Reunião Ordinária da CTOS referenciada acima. Todavia, é importante ressaltar que, como a própria Fundação Renova executa o Cadastro por núcleo familiar, sendo o titular responsável por indicar os danos, não é dada a oportunidade de que eventuais membros do núcleo que exerciam atividades autônomas — esposa, filhos — pudessem indicar separadamente seus danos. O desenho e a metodologia do Cadastro (PG01) são impeditivos, na maioria das vezes, do reconhecimento da mulher como sujeito de danos no desastre no AFE (PG021), como se vê desta resposta oferecida.

Ainda há relatos de dificuldade no desmembramento decorrente de separação ou divórcio como o caso MDAFE109, como relata a atingida em 7-10-2019: “a sra. XXXXX compareceu ao CIA para relatar a seguinte situação: seu ex-marido recebe o auxílio financeiro emergencial da Fundação Renova, tendo ela e a filha reconhecidas como dependentes, incrementando assim o valor que ele recebe. Ocorre que eles estão separados a cerca de um ano e, apesar de ter solicitado o pedido de desmembramento, o mesmo não foi avaliado pela Fundação Renova. Considera que seja injusto o marido receber tal valor sendo que eles são separados judicialmente e nem mesmo residem no mesmo local. Pede que parte do valor do auxílio financeiro recebido pelo marido a mais referente a ela e a filha seja retirado, pois o marido sequer repassa essa quantia a elas.”

No relato MDAFE107 realizado em 9-2-2019 com a mesma atingida, ou seja, oito meses antes, a solução colocada pela Fundação Renova a pedido de acesso à informação sobre os valores pagos ao titular (ex-marido) no mesmo caso foi: “Protocolo finalizado

pois já foi orientado à senhora XXXXX que só podemos fornecer esse tipo de informação mediante a apresentação de uma procuração do sr. XXXX ou mandado judicial”).

Essas situações evidenciam as distorções geradas pelas escolhas metodológicas do PG01 com relação ao tratamento por núcleo familiar. Isso porque, muito embora o Programa seja alegadamente baseado no Cadastro Único do Governo Federal na definição do titular do Cadastro³⁰⁵, não foram adotadas as abordagens afirmativas capazes de ampliar a representatividade feminina no momento da entrevista³⁰⁶.

De acordo com o levantamento da FGV sobre o tema, embora as mulheres representem quase metade da população atingida (49,3%), apenas 34% dos responsáveis pelo núcleo familiar e apenas 31,5% dos titulares de AFE são mulheres³⁰⁷. O cadastramento majoritário de homens, portanto, indica que, no momento da realização do cadastro, pode haver uma invisibilização do trabalho feminino, trazendo implicações no âmbito do PG021.

Nesse sentido, foram identificados casos em que a mulher atingida não teve a sua atividade registrada por estar ausente no momento da realização do cadastro e casos em que, mesmo estando presente e apresentando a documentação referente ao seu ofício, a mulher foi cadastrada como dependente ou “ajudante” do marido³⁰⁸.

O mesmo levantamento identificou, ainda, uma série de conflitos familiares e relatos de violência doméstica relacionados à titularidade e a pedidos de desmembramento do AFE, além de situações de morosidade da Fundação Renova no tratamento desses casos, apesar da urgência que esse tipo de situação demanda³⁰⁹.

Segundo a Recomendação Conjunta nº 10 de 26-3-2018 emitida pelas instituições federal e estaduais dos Ministérios Públicos e Defensorias (p. 21), exige-se seu reconhecimento de forma autônoma e em igualdade de condições aos homens atingidos:

³⁰⁵ SYNERGIA. **Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados**. Revisão 1, jul. 2016.

³⁰⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 71.

³⁰⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 71.

³⁰⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 82-84.

³⁰⁹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 77-82.

22. Indenizem as pessoas atingidas a partir de *critérios que considerem sua individualidade e os danos que tenham pessoalmente sofrido*, sem prejuízo de outros critérios que levem em conta os danos ocorridos à entidade familiar ou à comunidade a que pertençam, abstendo-se de usar metodologias indenizatórias apenas por núcleo familiar;

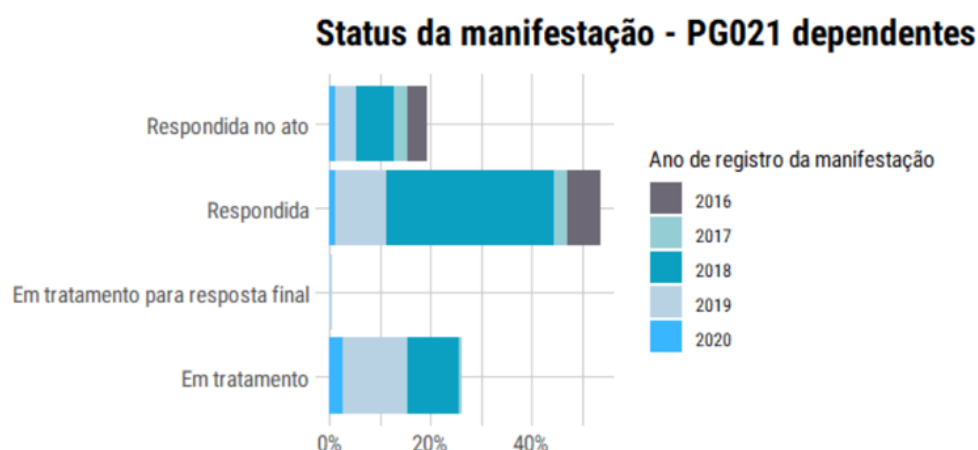
23. *Indenizem as mulheres atingidas em igualdade de condições com os homens atingidos*, sem qualquer distinção no tratamento e valores, em respeito à Convenção nº 100 da OIT.

Das três manifestações constantes do Apêndice C, apenas uma foi respondida. As demais seguem em tratamento.

Sobre os termos que trouxessem os relatos com relação de dependência, cumpre destacar alguns aspectos de caráter quantitativo relacionados ao status, ao tempo e à criticidade na resposta da Fundação Renova.

Com relação ao status de resposta, vemos que mais de 20% nas manifestações estão com status “Em tratamento”, algumas feitas em 2017, dessa forma os manifestantes aguardam resposta há anos e ainda não a receberam. O gráfico abaixo demonstra o status das manifestações a partir da diferenciação por cores do ano de registro da manifestação. Verifica-se um grande volume de manifestações respondidas e em tratamento principalmente originárias do ano de 2018 e 2019.

Gráfico 14 — Status das manifestações ref. PG021 recorte dependentes



Fonte: Elaboração própria, 2020 (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

Um segundo ponto decorre da categorização feita pelos atendentes da Fundação Renova a respeito do grau de criticidade do relato.

Segundo o PG06³¹⁰, a classificação de criticidade da manifestação leva em consideração "diversos elementos de análise específicos a cada tipo de manifestação como, por exemplo, os indícios de veracidade e relevância apresentados nas denúncias, e situações de vulnerabilidade e recorrência das reclamações junto aos Canais de Relacionamento". Todavia, a FR não especifica como tais elementos são computados para a delimitação final do escore de criticidade, isso é reforçado pela Ramboll em relatórios técnicos sobre o tema³¹¹. A ausência de critérios claros gera insegurança aos atingidos e evidencia falhas no mecanismo, ao possibilitar o erro na categorização e assim influenciar demais etapas do atendimento.

Este ponto foi observado por meio de análise qualitativa dos relatos, em que a categorização de criticidade nem sempre corresponde à situação de agravamento e/ou grupos mais vulneráveis. Como por exemplo o caso seguinte que foi enquadrado como criticidade baixa mesmo com presença de idosos e relato de problemas de saúde e insegurança alimentar:

"a sra. XXXXX compareceu ao CIA solicitando auxílio financeiro emergencial, uma vez que com a diminuição de renda do comércio e com os problemas de saúde que se agravaram, a renda caiu muito não sendo o suficiente para manter os gastos. Solicita assim um atendimento prioritário pelo fato de ela ter XX [70+] anos de idade e seu marido XX [90+] anos" (MDAFE149).

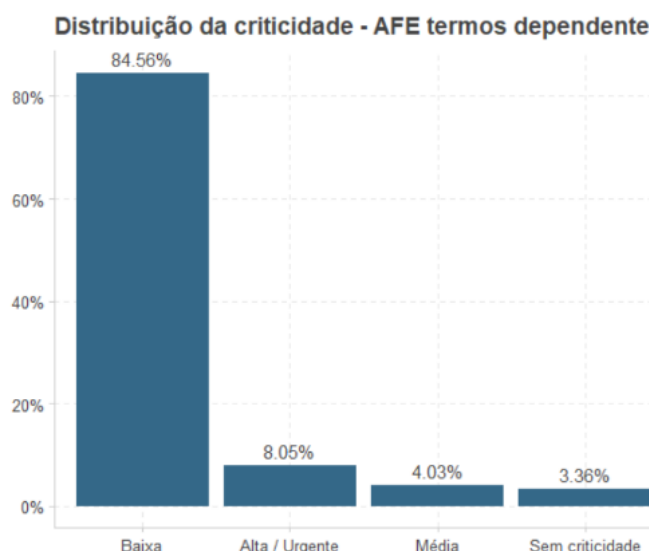
Ou ainda o relato de família que acusa estar passando necessidade com composição de pessoas deficientes no núcleo após o falecimento do marido (MDAFE71).

Assim, mesmo com diversos relatos que atestam situações de insegurança alimentar, membros de núcleo familiar em situação de vulnerabilidade e que dependem de priorização de atendimento conforme TTAC (idosos, crianças e adolescentes, deficientes, gestantes etc.), apenas uma pequena parcela é categorizada neste sentido.

Assim, a representação proporcional dos tipos de criticidade aferidos nos relatos analisados pela equipe indica o percentual de 84,56% dos relatos analisados como criticidade baixa.

³¹⁰ FUNDAÇÃO RENOVA. **Definição do PG06 — Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social**, nov. 2018, p. 122.

³¹¹ RAMBOLL. **Parecer Técnico sobre o Programa Diálogo, Comunicação e Participação Social (PG06) executado pela Fundação Renova**, mar. 2018, p. 50.

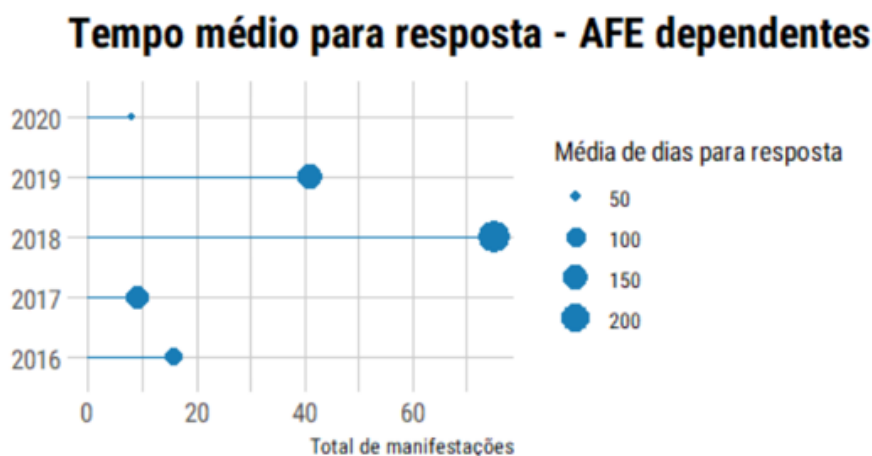
Gráfico 15 — Distribuição de Criticidade — AFE dependentes (AFE — PG021)

Fonte: Elaboração própria, 2020 (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

Verifica-se pelo gráfico acima que há uma discrepância e desproporção entre a criticidade tida como “baixa” e as demais, em especial com a criticidade alta/urgente. Lidos os relatos na amostra verifica-se, portanto, que a maioria de relatos que evidenciam situações de violação ou potencial violação de direitos humanos foi avaliada como baixa criticidade.

Além dessa falta de critérios claros na categorização da criticidade dos relatos trazidos, nota-se que seu tratamento, nos casos de alta criticidade (correspondente a 8,05% dos casos da amostra), também não é diferenciado em termos de fluxos de urgência. Segundo notamos das regras estabelecidas pelo TTAC (Cláusula 29), e da Deliberação nº 105 do CIF, o prazo médio de resposta dos Canais se encontra 9,45 vezes acima do prazo estipulado de 20 dias, apresentando uma média de 186 dias para a finalização da manifestação.

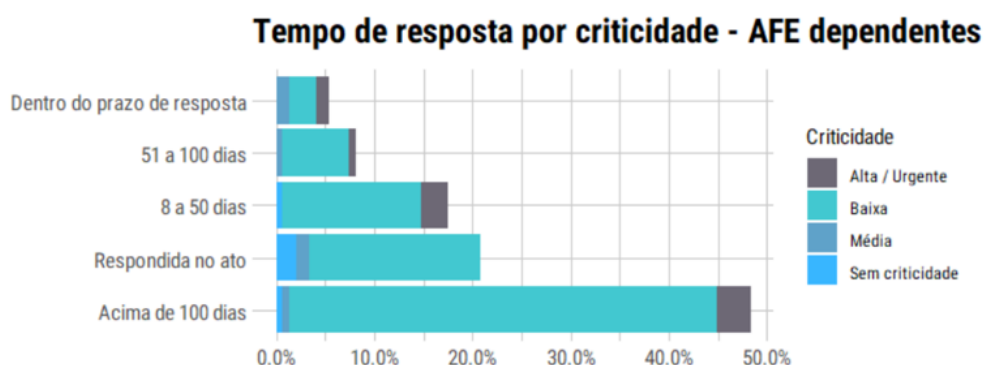
Gráfico 16 — Distribuição de tempo de resposta — AFE dependentes (AFE — PG021)



Fonte: Elaboração própria, 2020 (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

Se analisado o tempo médio de resposta a partir da criticidade, verifica-se que nos casos com criticidade alta a maior parte é respondida entre oito a 50 dias ou acima de 100 dias, o que não denota que haja um fluxo eficiente para o tratamento de urgência em casos de alta criticidade.

Gráfico 17 — Comparativo Tempo de resposta por Criticidade — AFE dependentes (AFE — PG021)



Fonte: Elaboração própria, 2020 (data de corte: mar. 2020) a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

Isso não é o que ocorre com os casos de alta criticidade encaminhados à Ouvidoria.

Segundo fluxo encaminhado pela Fundação Renova à CTOS³¹² sobre casos que envolvem violação a direitos humanos, há um novo fluxo de tratamento para casos críticos e de vulnerabilidades, porém que se inicia com o contato do manifestante com a Ouvidoria. Após, o relato é registrado, classificado e qualificado por uma equipe terceirizada capacitada para executar a apuração inicial de acordo com critérios predeterminados. Neste sentido:

Assim, após as constatações iniciais, a equipe realiza o direcionamento paralelo dos casos à Gerência de Direitos Humanos, sempre que forem identificados casos que a Fundação Renova considera vulneráveis, assim entendidos indivíduos que possuam em sua composição mulheres chefes de família, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes ou gestantes e lactantes — conforme a Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. São considerados, ainda, em situação de vulnerabilidade social as famílias que estejam passando por situações que afetam sua resiliência e capacidade de agir, tais como grave privação financeira; limitação de acesso a serviços públicos essenciais, doença grave terminal; violência doméstica e/ou comunitária; uso e abuso de álcool e drogas ou que sofreram deslocamento físico, em razão do rompimento da Barragem de Fundão.

Apesar do tratamento específico em todos esses casos, e o detalhamento do fluxo de atividades, não fica claro se os casos que chegam pelas manifestações dos Canais de Relacionamento também passam pela Gerência de Direitos Humanos. Entende-se, pelos números apresentados³¹³, que sejam apenas as manifestações da Ouvidoria, cf. indicado no documento.

³¹² CTOS. [DH] Encaminhamento E45-10 — Fluxo de tratamento das vulnerabilidades e demandas de DH. **E45-10** — FR encaminhar a descrição do fluxo de tratamento das vulnerabilidades e demandas que chegam ao setor de Direitos Humanos.

³¹³ CTOS. [DH] Encaminhamento **E46-6** — Complemento do E45-10 (fluxos de Direitos Humanos), enviado por e-mail. FUNDAÇÃO RENOVA, Governança em 20-8-2020, 17h32.

Tabela 9 — Dados mensais desde o início dos encaminhamentos aos DH, em novembro de 2019 (Fundação Renova, ago. 2020)

Período	Número de Protocolos encaminhados aos Direitos Humanos	Manifestações registradas no mês	% de manifestações encaminhadas aos Direitos Humanos
Nov. 2019	11	210	5%
Dez. 2019	37	139	27%
Jan. 2020	49	248	20%
Fev. 2020	36	319	11%
Mar. 2020	32	273	12%
Abr. 2020	16	93	17%
Mai. 2020	11	62	18%
Jun. 2020	16	81	20%
Jul. 2020	17	123	14%
Total Geral	208	1548	13%

Fonte: CTOS, Encaminhamento E46-6 — Complemento do E45-10 (fluxos de Direitos Humanos) (Dados enviados em: 20-8-2020, Data de corte: não informada).

Sendo assim, apesar da criação do fluxo na Ouvidoria, entende-se pelo teor das manifestações e criticidade das questões trazidas nos Canais das manifestações (Canais de Atendimento, 0800 e outros) da Fundação Renova, que há a necessidade de expansão deste direcionamento também no caso dos Canais, especialmente como visto em situações que também sejam ensejadoras de um tratamento priorizado.

6.5 PG021: Resposta a Desastres e Vulnerabilidade

Segundo a ATI Rosa Fortini, são diversos os problemas relacionados com o AFE, em especial os relacionados à inclusão e modificação das relações e situações familiares (dependente, falecimento, separação, nascimento etc.), além daqueles relacionados à gestão do programa pela Fundação Renova, e como foi trazido neste aspecto, os cancelamentos de 2019 e 2020 na ordem de centenas e milhares de atingidos prejudicados. Neste sentido, o ofício que informa corte indevido do AFE (Ofício nº 098/2019, Centro Rosa Fortini), dentre outros.

Em razão dessas questões, neste capítulo esclareceremos alguns pontos relacionados ao PG021, em especial os relacionados à concessão de AFE e relações produtivas e familiares.

Em especial, faremos aqui uma análise comparativa da disciplina do AFE no caso Rio Doce e a regulamentação do auxílio financeiro pago pelo Governo Federal implementado no período e em razão da pandemia da COVID-19 no ano de 2020, que serve de parâmetro nacional relevante e atualizado para desenho, critérios de entrada e saída e formas de implementação de auxílio financeiro como mecanismo de resposta.

6.5.1 Auxílio emergencial, informalidade e subsistência

Como já colocado, o AFE é um programa de resposta a desastre que tem por parâmetro as diretrizes nacionais e internacionais para mitigação de danos em situações emergenciais. Nesse sentido, tem como marco tanto os parâmetros de Sendai sobre resposta, como já indicado acima, mas também a legislação brasileira — a exemplo do Programa de Resposta aos Desastres que prevê a concessão de um Auxílio Emergencial Financeiro (Lei nº 10.954/04). Tais referências foram melhor detalhadas no Capítulo 2 deste estudo.

Todavia, no ano de 2020, outro importante marco nacional para resposta a situações emergenciais foi a aprovação do Auxílio Financeiro para suporte à pandemia da COVID-19 (Projeto de Lei nº 1.066, de 2020, aprovado pela Lei nº 13.982, de 2-4-2020, e Decreto nº 10.316/2020 que a regulamenta, com alterações pela Lei nº 13.998, de 14-5-2020). A princípio, o pagamento do auxílio estava previsto para o período de três meses (art. 3º, Decreto nº 10.316/2020) prorrogado até dezembro de 2020 (MP 1.000/2020).

Tendo em vista o caráter de ajuda emergencial especialmente em casos de informalidade e desemprego, como já colocado acima, o auxílio prevê como critérios de concessão a ausência de renda formal, o patamar mensal de renda (renda familiar mensal seja de até três salários mínimos — R\$ 3.135 — ou de até meio salário mínimo — R\$ 522,50 por pessoa — e a estipulação de que o benefício poderá ser pago a até dois membros da mesma família.

Além disso, em razão da situação de vulnerabilidade social, a proposta estabelece que, se a mãe de família for a única trabalhadora e responsável pelo lar (família monoparental com mulher provedora), terá direito ao valor de R\$ 1.200 mensais, duas cotas do auxílio. Ainda, dado que o programa é justamente para casos de baixa formalização, no caso

de não inscrição nos programas sociais, é possível a comprovação por autodeclaração (Ministério da Cidadania/Gabinete do Ministro, Portaria nº 351, de 7-4-2020, art. 2º, III).

Verifica-se das regras do programa de auxílio financeiro emergencial do Governo que o desenho de elegibilidade, requisitos de comprovação e adaptações são todos direcionados a contemplar situações em que a documentação é dificultosa quando não ausente, de forma a ampliar a elegibilidade para acolher pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Por isso, justifica-se a presente comparação entre os casos, ainda que o auxílio do Governo trate de política pública e, muito mais recente, relacionada a uma dimensão de saúde pública específica, uma vez que ambos partem de fatos geradores próximos, no sentido de mitigação de vulnerabilidades decorrentes de desastres.

Sendo assim, o tratamento de critérios de entrada, em especial em contextos de informalidade, e a determinação de priorização ou tratamento específico de grupos vulneráveis, como o caso das mulheres, interessa para identificar as estratégias desenhadas em ambos os casos e diagnosticar caminhos e soluções possíveis para o aprimoramento do AFE da Fundação Renova a partir de experiências concretas. Assim como o PG01 Cadastro é inspirado no CadÚnico, o AFE também pode importar experiências e práticas bem-sucedidas do Auxílio COVID implementado em 2020 pelo Governo, ainda que seu respaldo normativo seja diverso e que o auxílio COVID esteja submetido às limitações e exigências próprios de uma política pública a nível federal.

No caso do auxílio da Fundação Renova, cumpre destacar, que mesmo com a ciência da situação de alta informalidade e a comprovada incidência de atividades de subsistência, além de atividades tradicionais no território, verifica-se que o AFE não adaptou seu desenho de elegibilidade, critérios de comprovação documental ou execução diferenciada para casos de maior vulnerabilidade — o que se tem visto no programa federal — em que pese o seu já mencionado respaldo em modelos de respostas a desastres. A Tabela 10 a seguir faz um comparativo entre o Programa do Governo Federal e o AFE da Fundação Renova em seus principais aspectos.

Tabela 10 — Comparativo dos Programas Governo Federal e da Fundação Renova

	AFE (COVID-19)	AFE (Fundação Renova)
Critério de renda	<p>Renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários mínimos (Decreto nº 10.316/2020, art. 3º)</p> <p>Não leva em consideração os rendimentos percebidos pelo Programa Bolsa Família (Lei nº 13.982, de 2020 art. 2º, §7º)</p> <p>Famílias que não tenham tido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 em 2018 (Decreto nº 10.316/2020, art. 3º)</p>	<p>Comprometimento da principal fonte de renda por interrupção das atividades produtivas ou econômicas em decorrência do Desastre (Cláusulas 137 e 138 do TTAC)</p>
Verificação da renda	<p>CadÚnico ou autodeclaração, confirmada por meio de cruzamento com as bases oficiais descritas (Portaria nº 351/2020, art. 2º, §1º)</p>	<p>Meios comprobatórios previstos no TTAC (Cláusula 21, parágrafos 1º e 2º)</p> <p>Comprovação documental com possibilidade de flexibilização probatória decorrente das políticas indenizatórias aprovadas pelo PIM (escopo do AFE, out. 2018, p. 5).</p>
Núcleo familiar	<p>O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família (Lei 13.982: art. 2º §1º)</p> <p>Família monoparental com mulher provedora: (i) 2 (duas) cotas do auxílio emergencial, quando não há outra pessoa na família elegível ao benefício ou (II) a 3 (três) cotas do auxílio, quando há outro componente na família elegível ao benefício (Decreto nº 10.316/2020, art. 3º)</p>	<p>Apenas o “titular” do núcleo familiar assim definido na etapa de Cadastro (PG01) tem direito ao recebimento.</p> <p>Os demais membros do núcleo familiar são considerados “dependentes” sujeitos a regime especial e adicional de 20% (Cláusula 138, parágrafo único, escopo do AFE, out. 2018, p. 7)</p>
Demais critérios de elegibilidade	<p>Ter 18 anos ou mais;</p> <p>Não tenha emprego formal ativo;</p> <p>Não ser beneficiário de seguro desemprego/outras programas de transferência de renda (exceto PBF);</p> <p>Não ser agente público;</p> <p>Exercer atividade na condição de:</p> <p>a) microempreendedor individual (MEI);</p> <p>b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social;</p> <p>c) trabalhador informal de qualquer natureza</p> <p>(Decreto nº 10.316/2020, art. 3º e Lei nº 13.982: art. 2º)</p>	<p>Ser considerado “Impactado direto” no Cadastro — PG01;</p> <p>No caso de pescador profissional artesanal: apresentação de RGP;</p> <p>No caso de trabalhador da atividade de extração de areia e/ou pedra: comprovação da prática legal da atividade</p> <p>Produtor rural com comprovação</p> <p>Comerciante: comprovação da queda da produção ou comercialização</p> <p>Outras categorias: comprovação de atividade que dependia da água do Rio Doce “como meio de subsistência” (Escopo do AFE, out. 2018, p. 6)</p>
Forma de acesso	<p>Inscrição pelo Cadastro Único ou plataforma digital disponibilizada para inscrição, operacionalização e acompanhamento dos pagamentos e informação sobre o status de elegibilidade</p>	<p>Cadastro no PG01 (Cláusula 138 do TTAC)</p>

	AFE (COVID-19)	AFE (Fundação Renova)
	(art. 7º da Portaria nº 351/2020 do Ministério da Cidadania)	
Crítérios de suspensão e tempo de duração do benefício	Beneficiário: Enquanto perdurarem as condições de elegibilidade Programa: Prorrogado até dezembro de 2020 pela Medida Provisória nº 1.000/2020.	Beneficiário: Até que sejam restabelecidas as condições para o exercício das atividades econômicas originais ou, na hipótese de inviabilidade, até que sejam estabelecidas as condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior (art. 137 do TTAC) Programa: Previsão de duração de cinco anos, contados a partir da assinatura do TTAC, prorrogáveis por mais três anos até o prazo máximo de 10 anos (Cláusula 140 do TTAC)
Valor	R\$ 600 até set. 2020 (Decreto nº 10.316/2020 e Decreto nº 10.412/2020) R\$ 1.200 (2 cotas) para a família monoparental com mulher provedora (art. 2º, §3º Lei nº 13.982/2020) Ampliação do Programa no valor de R\$ 300 até dez. 2020 (Medida Provisória nº 1.000/2020)	Um salário mínimo (R\$ 1.045), mais 20% por dependente (art. 16 da Lei nº 8.213/1991) e mais uma cesta básica DIESE (art. 138, parágrafo único do TTAC)
Contestação da inelegibilidade	Eventuais contestações decorrentes de inelegibilidade ao auxílio emergencial poderão ser efetuadas na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania (Decreto nº 10.316/2020, art. 11-A) Contestação extrajudicial requerida junto à Defensoria Pública da União (Portaria nº 423/2020 do Ministério da Cidadania)	Não existe previsão de contestação do parecer de impacto do Cadastro e da decisão de inelegibilidade do AFE

Fonte: Elaboração própria a partir de FUNDAÇÃO RENOVA, Definição PG021, out.2018, Decreto nº 10.316/2020, Lei nº 13.982, de 2-4-2020, PORTARIA Nº 351, de 7-4-2020.

Pela comparação de ambos, especialmente quanto à execução dos programas, ficam evidenciadas diferenças fundamentais no que diz respeito aos I) critérios de elegibilidade, II) à titularidade do benefício, III) às formas de acesso e permanência e às IV) possibilidades de contestação da decisão de inelegibilidade.

A primeira diferença importante diz respeito ao critério adotado como “fato gerador” e às maneiras de verificação dessa condição. Importa lembrar que ambos possuem como objetivo comum a mitigação da situação de vulnerabilidade causada por impactos sofridos na atividade econômica, de um lado, pelas imposições da crise pandêmica sobre as atividades econômicas e, de outro, pelos impactos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão. Assim, os critérios de elegibilidade do AFE do Governo Federal são verificados por meio de autodeclaração e cruzamento dos dados do Cadastro Único

e outras bases de dados do Governo Federal, ao passo que os critérios AFE da Fundação Renova relacionam-se à impossibilidade de exercício da atividade econômica como decorrência do desastre, verificados por comprovação documental.

No caso do programa do Governo Federal, cumpre destacar a relevante estatística levantada pela FGV³¹⁴ que 61% dos beneficiários do auxílio COVID não estão cadastrados na base do CadÚnico, os chamados “invisíveis” dos programas do Governo Federal. São 38 milhões de pessoas que, findo o auxílio emergencial, estão de fora do Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC), embora declarem renda que margeiam a pobreza (não excede R\$ 1.254 mensais), na maioria (55%) possuam ensino fundamental e desempenhem atividades dentro da economia informal (64%). Trata-se de grupo que foi inserido no Auxílio Emergencial da COVID por conta da política de autodeclaração desenhada para complementar aqueles grupos invisíveis ao CadÚnico — que gerou essa expressiva parcela de população.

Por sua vez, a Fundação Renova exige, além do Cadastro, que a pessoa atingida comprove documentalmente o comprometimento da renda por meio das possibilidades comprobatórias preestabelecidas (previstas na Cláusula 21 do TTAC). Nesse sentido, cumpre sublinhar, conforme exposto ao longo deste relatório, sobre a insuficiência das matrizes de comprovação estabelecidas pela Fundação Renova que já vem sendo reconhecida tanto em âmbito judicial, com as decisões proferidas pela 12ª Vara Federal no âmbito do Eixo 7, quanto pelas Políticas Indenizatórias da própria Fundação Renova e atingidos. Além disso, reforça-se os problemas do Cadastro como porta de entrada para o Programa.

O descompasso entre o reconhecimento das dificuldades probatórias somente no âmbito do pagamento de indenização e não no AFE, tratado na já mencionada Nota Informativa sobre o cancelamento do AFE³¹⁵, fica mais evidente quando se leva em consideração a existência de experiências que contornam eventuais impasses relacionados à comprovação ao priorizar a identificação da vulnerabilidade por meio da renda.

Isso tem impactos significativos no tratamento conferido pela Fundação Renova às atividades de subsistência. Isso porque a categoria é a principal afetada pelas

³¹⁴ GONZALEZ, L.; BARREIRA, B.; PEREIRA, L. J. **Auxílio Emergencial e o futuro dos “invisíveis”**. FGV: Centro de Estudos de Microfinanças e inclusão financeira, 2020. Disponível em: <<https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/auxilio-emergencial-e-futuro-invisiveis>>. Acesso em: 9 out. 2020.

³¹⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021)**, 2020, p.117.

exigências probatórias da Fundação Renova, tendo em vista o caráter de informalidade e vulnerabilidade que em geral caracteriza os praticantes desse tipo de atividade.

Segundo estudo elaborado pela consultoria H&P sobre comunidades tradicionais da Bacia do Rio Doce, a afetação das atividades econômicas e produtivas ocasionadas pelo desastre implica a afetação de suas fontes alimentares e de subsistência, colocando as pessoas atingidas em forte situação de fragilidade econômica. Em alguns casos, foi necessário inclusive o fornecimento de cestas básicas, com o intuito de suprir a necessidade alimentar urgente da população ribeirinha³¹⁶.

Também indica a exclusão dos grupos mais vulneráveis que utilizavam o rio para sua subsistência, as alegações da Fundação Renova³¹⁷ de que o escopo do AFE previsto no TTAC não inclui a perda de renda não monetária. Entretanto, conforme já indicou a CTOS, o conceito de renda extrapola a noção exclusivamente monetária, visto que deve considerar as relações entre os vários fatores econômicos³¹⁸, inclusive a subsistência e o escambo³¹⁹.

Ademais, diante de uma decisão de inelegibilidade, o AFE do Governo Federal prevê formas de contestação da decisão por meios extrajudiciais, com o apoio da Defensoria Pública da União. Isso viabiliza que eventuais distorções no processo de verificação do atendimento aos critérios de elegibilidade sejam corrigidas e sejam ouvidas pessoas eventualmente excluídas do processo. Nesse sentido, tanto o PG01 quanto o PG021 da Fundação Renova falham em disponibilizar meios efetivos de recurso da decisão que indefere o pleito.

Em diversos momentos, a FGV e outros atores³²⁰ tiveram a oportunidade de tratar da necessidade de atendimento ao princípio do devido processo legal no âmbito dos procedimentos adotados pela Fundação Renova. Assim, não apenas se faz necessária a motivação adequada e individualizada de cada decisão, mas o direito ao devido

³¹⁶ HERKENHOFF e PRATES (H&P). **Públicos vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG)**, mar. 2017, p. 8.

³¹⁷ De acordo com o Ofício SEQ/27111/GJU, “o AFE não possui caráter de benefício alimentar e, tampouco, assistencialista, tanto assim que o comprometimento de renda é requisito para a elegibilidade ao pagamento” (p. 2).

³¹⁸ CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL. **Nota Técnica nº 42**, de 27-1-2020.

³¹⁹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021)**, 2020, p. 78.

³²⁰ Nesse sentido, ver **Análise do Cadastro Socioeconômico** (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 21); Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021)**, 2020, p. 117) e **Parecer nº 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU** (BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer nº 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**, 18 set. 2019).

processo das pessoas atingidas impõe que sejam disponibilizados meios de impugnação das decisões proferidas pela Fundação Renova³²¹.

Ademais, cumpre observar as diferenças relacionadas ao tratamento do núcleo familiar em cada um dos casos. O AFE do Governo Federal consiste no valor de R\$ 600, pagos aos titulares do benefício até o limite de dois titulares por núcleo familiar. Famílias monoparentais chefiadas por mulheres recebem duas cotas do auxílio (R\$ 1.200) ou três, quando há outra pessoa na família elegível ao benefício (R\$ 1.800).

A Fundação Renova, por sua vez, oferece a título de AFE o valor de um salário mínimo (R\$ 1.045), mais 20% por dependente (art. 16 da Lei nº 8.213/1991) e mais uma cesta básica DIEESE (art. 138, parágrafo único do TTAC). Entretanto, considera como titular o membro do núcleo familiar assim definido na etapa do Cadastro (PG01), o chamado “atingido direto pelo rompimento”³²², definindo como dependentes todos os demais membros da relação familiar sem a especificação individualizada de danos.

Foi possível constatar em levantamento anterior da FGV³²³ que 86,8% das famílias tem apenas um titular de auxílio financeiro emergencial. Além disso, muito embora formem praticamente metade da população atingida (49,3%), as mulheres se restringem a 39% das pessoas presentes no momento do Cadastro, contra 61% de presença masculina. Isso mostra a subrepresentatividade feminina no contexto do Cadastro, em especial na titularidade de AFEs e indenizações³²⁴.

Assim, observa-se que a política pública emergencial no contexto da COVID-19 adotou uma série de medidas voltadas a corrigir as distorções causadas pelas vulnerabilidades de gênero e buscou viabilizar a elegibilidade ao programa sob uma perspectiva mais ampliativa, de forma a atingir os objetivos de transferência de renda e inclusão social das mulheres chefes de família. O AFE da Fundação Renova, ao contrário, adota critérios restritivos que dificultam o acesso ao Programa, em descompasso com a obrigação assumida contratualmente pelas empresas e com as diretrizes internacionais de resposta a desastres, em especial no caso das mulheres, o que reflete nas estatísticas indicadas de baixa participação feminina na titularidade dos benefícios.

³²¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa:** Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), 2020, p.34.

³²² FUNDAÇÃO RENOVA. **Escopo PG021**, out. 2018, p. 10.

³²³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 70.

³²⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 70.

6.5.2 Políticas de cancelamento do AFE

Conforme estabelecido anteriormente, o AFE consiste em programa de transferência de renda que possui a natureza de resposta a um desastre, e sua suspensão somente seria possível após a comprovação de recuperação das atividades integralmente consideradas e de forma interligada. Contudo, tem-se notado que reiteradas vezes a Fundação Renova pratica a suspensão ou o cancelamento do benefício independentemente das condições mencionadas, esvaziando a função do Programa de resposta a desastres.

A primeira grande leva de cancelamentos identificada aconteceu no mês de setembro de 2019, afetando mais de uma centena de AFEs ao longo da bacia. Por meio de Ofício³²⁵ encaminhado à Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, a Fundação Renova informou que, naquele momento, o cancelamento era voltado para os “auxílios financeiros concedidos aos casos que apresentem inconsistências quanto à elegibilidade, nos termos dos critérios estabelecidos no TTAC”.

Após solicitação da CTOS, a Fundação Renova apresentou³²⁶ a lista de 141 atingidos cujos auxílios foram cancelados, os quais teriam os seus respectivos pareceres de impacto concluídos pela “inexistência de impacto direto”. Dentre eles, notou-se o exercício de atividades diversas: pescadores, carroceiros, trabalhadores da construção civil, do comércio e serviços, cadeia da pesca, agropecuária, extração mineral, turismo, dentre outros. Em complemento à lista, no dia 28-11-2019, a Fundação Renova enviou à CTOS³²⁷ um anexo em CD com informações das 141 pessoas com AFEs cancelados, evidências dos contatos realizados e comprovante de pagamento equivalente a três vezes o valor do AFE devidamente depositado.

Em um desses casos, cumpre relatar que houve a interposição de recurso administrativo pela Assessoria Técnica Independente (ATI) Rosa Fortini³²⁸, assinado em 21-8-2019 e direcionado à CTOS. O documento trata do caso do recorrente que realizou cadastro na fase emergencial, quando ficou constatado comprometimento total e absoluto de sua fonte de renda e sobrevivência, razão pela qual a Samarco concedeu o AFE, mantido até 2019. Após contato do setor de Diálogo da Fundação Renova, soube por ligação telefônica que seu AFE seria cessado em outubro de 2019, mesmo com a comprovação do exercício da atividade de areeiro mediante prova da ATI Rosa Fortini anexada à

³²⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **SEQ21694/2019/GJU**, 2019.

³²⁶ FUNDAÇÃO RENOVA. **SEQ 22790/2019/GJU**, de 8 out. 2019.

³²⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício OFI.NII.1102918457** [s.d.].

³²⁸ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Ofício nº 98**, 2019 - Corte Indevido AFE, 21/08/2019.

petição (declaração do contratante a respeito da prestação do serviço como colaborador autônomo e laudo do empreendimento com licenciamento e regularidade junto aos órgãos ambientais competentes). No recurso, pede-se, sobretudo, o direito de acesso à informação sobre a negativa e o cumprimento das determinações da Câmara Técnica (Notas Técnicas e Deliberações CIF correlatas) no caso em concreto.

O ofício foi respondido pela Fundação Renova³²⁹ após um mês, em 24-9-2019, e afirma que, preliminarmente, de acordo com as diretrizes do seu sistema de governança, não há previsão de interposição de recurso administrativo pelos atingidos e/ou assessorias técnicas; que sequer se admite a Câmara Técnica como instância recursal ou como instância de deferimento de pleitos de atingidos; e no mérito, afirma que o caso em questão foi classificado como inexistência de impacto direto, por isso, terá o AFE cancelado a partir de outubro de 2019.

Mesmo com a interposição do recurso fundamentado com documentação que comprovava a perda da renda do atingido, a Fundação Renova não indica neste ofício por quais motivos o atingido que recorre foi considerado no programa do Cadastro como não impactado, e não indica, individualmente, quaisquer informações que possam dar subsídio à decisão de inelegibilidade superveniente (visto que o atingido recebia AFE desde 2016).

O segundo momento de cancelamentos em massa foi notado a partir do dia 29-6-2020, quando atingidos de diversas localidades da Bacia do Rio Doce receberam cartas da Fundação Renova informando que teriam o pagamento dos seus respectivos auxílios financeiros cancelados no mês de agosto de 2020, “a título de quitação total, no valor correspondente a três meses de AFE”. Em consulta a representações de atingidos e instituições do sistema de justiça, estima-se que os cortes envolvam cerca de 7 mil titulares³³⁰. A petição da Fundação Renova em 12-7-2020 (ID 276305866) informa o número total de 7.675 Auxílios Financeiros cancelados que impactam quase 10 mil dependentes e, portanto, em torno de 18 mil pessoas atendidas pelo programa³³¹. Foi possível identificar, a princípio, quatro modelos de carta emitidos pela Fundação Renova aos atingidos como meio de informá-los sobre o cancelamento do AFE, com as seguintes justificativas:

³²⁹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício OFI.NII.082019.7681**, de 24 de setembro de 2019.

³³⁰ Ofício GIRD, de 2-7-2020, que aponta para o agravamento da vulnerabilidade de milhares de atingidos no contexto da pandemia de COVID-19 e solicita informações a respeito dos cancelamentos com o prazo do dia 8-7-2020.

³³¹ Cálculo realizado a partir da previsão de titular/dependente do modelo atual. Informações do RMM jul. 2020 (ref. a jun. 2020) — total de 14.758 titulares, 18.193 dependentes, e 32.951 pessoas atendidas pelo programa (data de corte: 30-6-2020).

- I justifica a cessação do pagamento em função da ausência de proibição da pesca na calha do Rio Doce nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo;
- II afirma que “não há impedimento para o exercício da pesca comercial na porção capixaba da calha do Rio Doce, uma vez que não há proibição legal de pesca nessas regiões” e que, logo, não haveria causa para a interrupção da atividade;
- III afirma que diante da ausência de documentação capaz de comprovar o eventual enquadramento nas políticas indenizatórias e/ou o preenchimento dos requisitos necessários à concessão do AFE, não foi considerado elegível ao programa de Auxílio Financeiro Emergencial; e
- IV afirma que os danos relatados ocorreram em região não compreendida no TTAC, localizada nas novas áreas elencadas pela Deliberação CIF nº 58/2017.

Além das informações disponibilizadas nas cartas, em comunicado à população em geral disponibilizado no site (“Renova informa: Auxílio Financeiro Emergencial”, 1-7-2020), a Fundação Renova afirma que deixará de pagar o AFE³³²:

- I àqueles que não preenchem os requisitos do TTAC (“casos concedidos na fase emergencial que não preenchem os requisitos do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta — TTAC”); e
- II às categorias que já reúnem condições necessárias para voltar a exercer atividade produtiva, como pescadores de localidades onde não há proibição de pesca, agricultores, comércio e serviço, e areeiros (“aqueles que já tiveram restabelecidas as condições para a retomada de atividade econômica ou produtiva, com base nos resultados de estudos técnicos e científicos produzidos e compartilhados com os órgãos públicos”).

Segundo a Fundação Renova, o AFE continua a ser pago para as categorias de pesca (comercial e subsistência) na foz do Rio Doce e de pesca comercial em Minas Gerais, para os moradores de Mariana, Gesteira e Barra Longa, para quilombolas e indígenas, dentre outros.

Nesses comunicados, fica claro como principal argumento da Fundação Renova a suposta retomada das atividades econômicas do Rio Doce com base na classificação do CONAMA (segundo informado, “as condições na Bacia hoje são as mesmas de antes

³³² FUNDAÇÃO RENOVA. **Renova Informa: Auxílio Financeiro Emergencial**, de 1-7-2020, Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/noticia/renova-informa-auxilio-financeiro-emergencial/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

do rompimento”). É ainda empregado o argumento de que “mais de 200 propriedades rurais estão recebendo ações para a retomada de suas atividades”.

Em ofício apresentado em resposta às solicitações do Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Defensorias Públicas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo (Ofício SEQ/27111/GJU de 8-7-2020³³³), a Fundação Renova esclarece que a decisão de proceder ao cancelamento dos AFEs se dá em atenção aos requisitos do TTAC. Além disso, indica que “os cancelamentos foram pontuais, restritos a grupos de pessoas cuja atividade econômica ou produtiva não sofreu efetiva limitação por força do Rompimento”, mas não indica, conforme demandado, o número total de AFEs cancelados.

Reforça como exemplo de grupos que tiveram o AFE suspenso, os seguintes: (I) o caso da pesca de subsistência em Minas Gerais; e (II) na porção continental do Espírito Santo (inexistência de interrupção da atividade econômica pesqueira); bem como (III) os indivíduos que exerciam suas atividades nas denominadas Novas Áreas, que não foram impactadas pela passagem da onda de rejeitos (inexistência de impacto nas novas áreas cf. Deliberação CIF 58 causado pelo rompimento da barragem).

Entre os dias 29-6-2020 e 7-7-2020, a primeira semana após a comunicação sobre o corte, foram identificadas 2.846 manifestações de atingidos nos Canais de Relacionamento da Fundação Renova e, destas, 1.398 (49%) relativas ao Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE — PG021), demonstrando a intensa movimentação no território atingido. O PG021 recebeu o maior número de manifestações no período, substituindo o PG01 — Levantamento e Cadastro dos Impactados, que costuma ser o mais demandado na série histórica³³⁴. Dos registros, a

³³³ Após a notícia da interrupção do pagamento, diversos órgãos oficiaram a Fundação Renova para maiores informações, são eles: Ofício nº 23/2020/DPUMG/5OPMG de 1-7-2020, que se manifesta sobre a prorrogação do AFE aos impactados e que indica a impossibilidade jurídica de encerramento do programa com base nos termos de Notas Técnicas da CTOS; Ofício nº 4293/2020/MPF/FT-Rio Doce, de 1-7-2020, que informa a instauração do Inquérito Civil nº 1.22.000.001711/2020-31 para apuração de informações sobre os requisitos e critérios usados pela Fundação Renova para a interrupção do pagamento do AFE aos atingidos pelo desastre do rompimento da Barragem de Fundão e solicita informações até o prazo do dia 8-7-2020; Ofício GIRD, de 2-7-2020, que aponta para o agravamento da vulnerabilidade de milhares de atingidos no contexto da pandemia de COVID-19 e solicita informações a respeito dos cancelamentos com o prazo do dia 8-7-2020; Ofício nº 002/2020/CTOS-CIF, que considera os cancelamentos uma violação das normas procedimentais do TTAC e do TAC Gov, recomenda que a manutenção de todos os auxílios financeiros que se pretende cessar, ao menos até que o tema tenha sido tratado com clareza e transparência no âmbito do sistema CIF e solicita o encaminhamento das respostas dadas ao GIRD, além de requisitar informações adicionais com o prazo do dia 8-7-2020.

³³⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa:** Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), 2020, p. 17.

maior parte foi classificada especialmente quanto à elegibilidade ao AFE, seguida do assunto “problemas financeiros”, conforme aponta a tabela a seguir.

Tabela 11 — Total de manifestações nos Canais de relacionamento da Fundação Renova entre os dias 29-6 a 7-7-20 — Assunto PG021



Fonte: Canais de Relacionamento da Fundação Renova. Extrato realizado em 8-7-2020 apud FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS e RAMBOLL. Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021). Ministério Público Federal. Belo Horizonte, 2020, p. 17.

Além disso, os dados das manifestações registradas na Ouvidora da Fundação Renova no mesmo período (29-6-2020 a 7-7-2020), acusam o registro de 3.335 manifestações. Somando as categorias de classificação de temas da Ouvidoria “Reclamações em relação a qualidade do atendimento” e “Reclamações em relação aos processos e prazos de atendimento” dentro das quais encontram-se a maioria absoluta das queixas e pleitos com relação aos programas do Cadastro (PG01), AFE (PG021) e PIM (PG02), o crescimento das manifestações foi de 137% em relação à soma destas duas categorias comparadas ao mesmo período do ano anterior (2019), corroborando o uso deste canal para manifestações relacionadas aos cortes do auxílio³³⁵.

Paralelamente às medidas extrajudiciais adotadas pelas instituições e pelo sistema de governança mencionados, no dia 9-7-2020 a Advocacia Geral da União protocolou manifestação nos autos da “Ação Civil Pública (ACP) 20 bi” (PJE 1024354-89.2019.4.01.3800) com pedido de tutela específica em cumprimento de sentença requerendo a concessão de tutela liminar inaudita altera pars para que seja determinado à Fundação Renova suspender, até deliberação do Juízo, ou do CIF, após ciência do

³³⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa:** Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG021), 2020, p. 17.

Juízo, precedidas sempre do devido processo legal e plena análise de mérito, o cancelamento de Auxílios Financeiros Emergenciais.

Em manifestação apresentada no dia 12-7-2020, a Fundação Renova alegou que, no total, foram cancelados 7.681 AFEs relacionados a grupos de pessoas cuja atividade econômica ou produtiva não sofreu efetiva limitação por força do desastre.

Além das justificativas apresentadas no documento, a Fundação Renova anexou tabela com o detalhamento das categorias econômicas afetadas pelo corte e os motivos dos cancelamentos: (a) interrupção parcial das atividades econômicas; (b) retomada das atividades; (c) ausência de comprovação do dano; (d) inexistência de impacto ou impacto indireto pelo rompimento da barragem; (e) atingidos não localizados para cadastramento e recusa de cadastro; (f) ausência de causalidade entre rompimento e danos declarados; (g) ausência de proibição da pesca na região; e (h) pesca de subsistência e não caracterização de perda de renda.

Apresentou também nove modelos de carta para comunicação da cessação de pagamento do AFE: (a) lavadeiras de rio; (b) faiscadores; (c) inexistência de impacto direto; (d) pesca de subsistência — calha MG e ES; (e) pesca comercial — calha ES; (f) extração mineral/areais; (g) não cadastrado; (h) agropecuária; e (i) comércio e serviços.

No mesmo dia, 12-7-2020, sobreveio a decisão judicial do juízo da 12ª Vara Federal deferindo a liminar pleiteada para afastar o corte indiscriminado do auxílio e para determinar o imediato restabelecimento do pagamento do AFE pela Fundação Renova, considerando os seguintes motivos:

- A) nos casos em que o fundamento utilizado tenha sido a existência de fraude;
- B) nos casos em que o mesmo tenha sido cancelado sob o argumento de retorno das condições ambientais para fins de pesca e agropecuária;
- C) aos atingidos de SÃO MATEUS (ES), CONCEIÇÃO DA BARRA (ES), SERRA (ES) e FUNDÃO (ES) (afasta a alegação de ausência de impacto na região costeira); e
- D) em favor das categorias "pescadores de subsistência" e "agricultores de subsistência", observado o regime de transição fixado nessa decisão, inclusive a adoção, na sequência, do pagamento pelo KIT PROTEÍNA e/ou KIT ALIMENTAÇÃO enquanto não sobrevier Laudo Técnico na via judicial.

Sobre o ponto A (existência de fraude), o juízo coloca que, "constatada a existência de irregularidade e/ou fraude na concessão do AFE, caberá à Fundação Renova instaurar procedimento específico, individualizado, com um mínimo de contraditório, notificando previamente o suposto interessado para apresentar esclarecimentos. Eventual

suspensão/cancelamento deve ser objeto de decisão individualizada, fundamentada, especificando claramente os motivos que levaram à decisão”.

Neste último ponto, D (subsistência), propõe regime de transição para pesca de subsistência — “o AFE deve ser mantido a essas categorias (“pesca de subsistência” e “agricultura de subsistência”), na sua integralidade, até o final desse ano (dez. 2020), inclusive. A partir de jan. 2021 o AFE deverá ser reduzido para 50% (cinquenta por cento) do valor pago, sendo mantido até jun. 2021. A partir de jul. 2021, o AFE deverá ser substituído pela compensação da perda da proteína pelo “pescador de subsistência” (KIT PROTEÍNA) ou perda da alimentação pelo “agricultor de subsistência” (KIT ALIMENTAÇÃO), sendo ambos mantidos até que a prova pericial produzida em juízo ateste o retorno das condições ambientais. Após o regime de transição do AFE, caberá à FUNDAÇÃO RENOVA prover aos “pescadores de subsistência” o fornecimento do KIT DE PROTEÍNA, nos termos dessa decisão, até que haja Laudo Pericial, na via judicial, atestando a segurança alimentar do pescado e consequente retorno seguro da pesca de subsistência”.

Especificamente no caso de Chopotó, Rio Doce e Santa Cruz, há um histórico de cancelamento indevido do AFE de comunidades tradicionais, tratado no âmbito das Deliberações CIF nº 300/2019 (determina a análise e pagamento de Auxílio Financeiro Emergencial às comunidades de garimpeiros faiscadores e de pescadores artesanais dos Municípios de Rio Doce (MG), Santa Cruz do Escalvado (MG), e da comunidade de Chopotó, em Ponte Nova (MG) e CIF nº 333/2019 (notifica a Fundação Renova pelo descumprimento da Deliberação nº 300/2019).

A Deliberação CIF nº 300/2019, aprovada em 25-6-2019, recomenda a concessão de prazo de até 45 dias para pagamento do AFE aos membros da “segunda lista dos atingidos autoidentificados coletivamente como tradicionais”³³⁶ e a notificação da Fundação Renova pelo recorrente descumprimento de acordos firmados conforme histórico já indicado. Determina também a análise e o pagamento do AFE às comunidades de garimpeiros faiscadores e de pescadores artesanais dos Municípios de

³³⁶ A Fundação Renova atendeu, inicialmente, à recomendação conjunta elaborada em parceria pelo MPF e MPE-MG (nº 01/2016, de 2-9-2016), que recomendaram à Samarco Mineração S/A que realizasse o pagamento do AFE, retroativo a 5-11-2015, para o grupo de faiscadores e pescadores artesanais atingidos pelo desastre (1 NT CT IPCT 04/2019, p. 1, MPF/MP-MG Recomendação conjunta 01/2016, p. 10). Assim, a Fundação Renova reconheceu os atingidos listados por meio de processos de autorreconhecimento das comunidades (primeira lista) e, subsequentemente, mudou seu posicionamento, após apresentação de listas complementares elaboradas pela Comissão de Atingidos de Rio Doce e a Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, a despeito do quanto acordado na reunião realizada em 26-9-2018 no MPF.

Rio Doce (MG), Santa Cruz do Escalvado (MG) e da comunidade de Xopotó, em Ponte Nova (MG).

É importante ressaltar que a Deliberação aprovada pelo CIF determina que “eventual indeferimento do AFE às pessoas da lista deverá ser fundamentado individualmente e comprovado documentalmente na ocorrência de fraude, fato típico ou dolo, no prazo de 60 dias, o qual deverá ser submetido ao CIF por meio da CT-IPCT e Comissões de Atingidos”.

No dia 26-8-2019, a Fundação Renova respondeu a referida deliberação por meio de Ofício (OFI.NII.082019.7680) indicando seus motivos para a negativa do AFE à segunda lista. Preliminarmente, afirma que a “mera” estipulação de uma lista pela via do autorreconhecimento não implica a subsunção aos critérios do AFE e que, apesar de reconhecer a operacionalidade da Convenção nº 169 da OIT, a concessão do AFE não passa por análise de tradicionalidade³³⁷. Argumenta, ainda, que as razões para a não concessão passam pela inexistência de cadastro, inexistência de impacto direto, não enquadramento aos requisitos do Programa, pendências cadastrais e análises inconclusivas.

Seguindo a esse ofício, em 27-8-2019 a CT-IPCT aprovou a Nota Técnica CT-IPCT 06/2019 (NT CT IPCT 06/2019), que notifica a Fundação Renova do descumprimento da Deliberação nº 300, mais especificamente devido à inadequação da fundamentação dos indeferimentos (que deveriam corresponder a casos de fraude, fato típico ou dolo, individualmente), além da imposição indevida de condicionantes e não conclusão da elegibilidade de parte dos pareceres.

Além disso, a CT-IPCT determina que as 504 pessoas da primeira lista continuem a receber mensalmente AFE e confere o prazo de 10 (dez) dias corridos para apresentação de manifestação ou regularização da situação desses(as) atingidos(as), sob o risco de multa diária e punitiva por desrespeito a deliberação da instância máxima do sistema de governança, conforme §10º da Cláusula 247 do TTAC.

Em razão da aprovação da Deliberação nº 300/2019, o CIF já havia feito a consulta técnica à IAJ (Instância de Assessoria Jurídica do CIF) por meio do Ofício nº 106/2019/DCI/GABIN, datado de 6-9-2019 sobre o caso.

A resposta da IAJ se deu mediante o Parecer nº 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, de 18-9-19 que afirma que “os atingidos pelo desastre socioambiental de Mariana e insertos em pretensão de recebimento do AFE (Auxílio Financeiro Emergencial)

³³⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. Ofício nº OFI.NII.082019.7680, de 26-8-2019, p. 4.

possuem direito fundamental ao devido processo legal quanto aos atos que venham a lhes produzir efeitos jurídicos”³³⁸, do que decorre o dever de motivação da Fundação Renova como consectário da afirmativa de regularidade da Renova em face das atribuições que são mediatamente fundadas em decisão judicial³³⁹.

Por isso, e principalmente considerando que, em muito, o termo de finalização do cadastro de impactados encontra-se estourado³⁴⁰, a IAJ posiciona-se pelo descumprimento da Deliberação nº 300, pela ausência de individualização, motivação e comprovação documental nas decisões de gestão quanto ao AFE³⁴¹.

A CT-IPCT reapresentou, então, a Nota Técnica CT-IPCT nº 06/2019, cuja aprovação culminou na Deliberação CIF nº 333/2019, de 21-10-2019, que notifica a Fundação Renova pelo descumprimento da Deliberação CIF nº 300/2019 e confere o prazo de 15 dias corridos para sanar os descumprimentos, em especial a inadequação da justificativa das negativas e a conclusão dos pareceres faltantes.

Em resposta, a Fundação Renova envia novo ofício (OFI.NII.102019.8011-4), em 11-10-2019, onde considera que não houve descumprimento da Deliberação CIF nº 300, alegando:

- I ter apresentado a fundamentação individual, dado que discorreu sobre as justificativas separadamente no Ofício nº OFI.NII.082019.7680, de 26-8-2019 e anexou uma planilha com a situação individualizada de cada pessoa, a enquadrando conforme justificativas apontadas no ofício;
- II que a tradicionalidade, por si só, não é critério para concessão do AFE e que a concessão do AFE não passa, portanto, por análise de tradicionalidade, uma vez que não há qualquer previsão nesse sentido no TTAC;
- III que, com relação às 130 pessoas pendentes de análise de elegibilidade já sanou pendências de 79, e reitera o pedido de prazo para a conclusão das análises;
- IV que sobre a “primeira lista”, questiona qual seria a justificativa do CIF para determinar a manutenção do AFE para inelegíveis, ou sob qual fundamentação essas pessoas seriam elegíveis ao AFE, arguindo que, em observância ao princípio da isonomia, a primeira listagem receberá o mesmo tratamento

³³⁸ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer n. 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**. 18/09/2019, §24.

³³⁹ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer n. 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**. 18/09/2019, §27.

³⁴⁰ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer n. 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**. 18/09/2019, §32.

³⁴¹ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer n. 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**. 18/09/2019, §38.

destinado àquelas pessoas constantes na segunda listagem, isto é, a análise de elegibilidade com motivação detalhada, e que o Programa de Povos e Comunidades Tradicionais da Fundação Renova promoverá a análise da primeira lista com base na Política Nacional e Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais;

- V que discorda da concessão do prazo de 10 dias e pede a manutenção do pedido de prazo de 120 dias já solicitado no OFI.NII.082019.7680, de 26-8-2019 (de 26-8-2019 a 26-12-2019);
- VI que: a) está buscando alternativas para o atendimento aos grupos de garimpeiros-fiscadores e pescadores artesanais; b) em buscando a interlocução com a comissão estadual; c) reforça que o cadastro é condição necessária para concessão do AFE e que, por isso, não pode estabelecer qualquer medida em desacordo com o TTAC, devendo ser mantida a exigência de cadastro prévio para a concessão do auxílio financeiro emergencial.

Reiterando seu entendimento pelo descumprimento sucessivo das Deliberações 300 e 333, ambas do CIF, a CT-IPCT aprovou a Nota Técnica nº 08/2019 no dia 19-11-2019, que recomenda novamente a aplicação de multa à Fundação Renova nos termos do art. 247 do TTAC.

Na 28ª Reunião Ordinária da CT-IPCT ocorrida nos dias 26 e 27-11-2019, a Fundação Renova comunicou que a sua área de “Diálogo” começaria a partir daquela semana a entrar em contato individualmente por telefone para I) informar a resposta do AFE já disponibilizada nos laudos; II) disponibilizar os centros de atendimento em Rio Doce para eventuais dúvidas. Comunicaram também que pretendiam concluir a informação dos 300 atingidos já analisados individualmente ainda em dezembro de 2019. Os atingidos presentes e membros da CT se colocaram contra a devolutiva individual por telefone, exigindo que a Fundação Renova comparecesse ao território para informar individualmente e coletivamente.

No dia 5-12-2019, a Fundação Renova emitiu ofício em resposta à Nota Técnica nº 08/2019 (OFI.NII.122019.8480 de 5-12-2019) com a qual “refuta veementemente” as alegações da CT-IPCT. Argumenta que:

- I a Fundação Renova não se manteve inerte, pois apresentou resposta e documentação que corresponde a tratamento de 90% do total de casos submetidos à avaliação;
- II não houve nenhuma vinculação do CIF para o cumprimento das Deliberações 300 e 333 a convocação de atingidos para devolutivas individuais;

- III que já finalizou a análise de 68 pessoas das 139 que possuíam pendência e com relação aos 71 casos remanescentes a “Fundação Renova informa que está trabalhando para superar os entraves encontrados para a conclusão dessas análises e espera compartilhar em um prazo de 60 dias”;
- IV no que se refere à primeira listagem, a Fundação Renova alega que a NT nº 8/2019 não demonstra porque deveria haver “manutenção do AFE para a primeira lista quando os atingidos fossem considerados inelegíveis ou sob qual fundamentação essas pessoas seriam elegíveis ao AFE”. Sobre esse último ponto, alega que, em relação à primeira listagem, além da comprovação de renda é necessário haver “evidência da tradicionalidade” e neste sentido “a Fundação Renova deve buscar apoio do Poder Público para construir uma análise com base na política Nacional e Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais”.

A Deliberação CIF nº 356, de 16-12-2019, aplica penalidade à Fundação Renova pelo descumprimento das Deliberações nº 300/2019 e 333/2019, Notificação 18/2019 do CIF, conforme considerações constantes na Nota Técnica nº 08/2019/CT-IPCT/CIF.

Na 29ª Reunião Ordinária da CT-IPCT, ocorrida nos dias 21 e 22-1-20, a FR informou que realizou por meio de sua área de “Diálogo” a devolutiva individual via carta postada por correio, sem ir presencialmente ao território, mas disponibilizando seus centros de atendimento em Rio Doce para esclarecimentos e dúvidas. Depois disso, a questão foi trazida a juízo.

No âmbito dos autos principais, o IAJ, representando o CIF, contesta o cancelamento unilateral do AFE pela Fundação Renova para determinadas categorias (petição ID 274745368 nos autos nº 1024354-89.2019.4.01.3800)³⁴². A 12ª Vara determinou a sua continuidade em decisão liminar (ID 276019876) que é atualmente objeto de embargos de declaração apresentados pelo MPF (ID 294756868) com subsídios técnicos dos experts e de agravo de instrumento apresentado pelas empresas (autos nº 1005646-08.2020.4.01.0000).

Em 5-8-2020 houve a apresentação de Agravo de instrumento pelas empresas contra a decisão que determinou a continuidade do AFE, com pedido de tutela antecipada. Alegam as empresas que a decisão é nula, pois (a) foi proferida sem a prévia oitiva das partes e (b) a tutela de urgência é inadequada visto que a Fundação Renova anunciou o pagamento do AFE até novembro de 2020. Além disso, pugnam pela reforma da

³⁴² ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer n. 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**, 18 set. 2019.

decisão tendo em vista: (I) inexistência de impacto nas novas áreas; (II) não enquadramento das categorias de subsistência na Cláusula 137 do TTAC; (III) ausência de proibição da pesca comercial, ausência de interrupção de atividades que dependem da água do Rio Doce e existência de estudos que atestam a segurança alimentar do pescado (ID 69340025). A tutela antecipada foi indeferida em segunda instância, por decisão que reitera que o AFE possui natureza diversa da indenização, aponta a necessidade de observação do devido processo nos procedimentos adotados pela Fundação Renova e chama a atenção para o descumprimento da Deliberação nº 58 do CIF (ID 71072525)³⁴³.

Em nova tentativa de cancelamento unilateral do AFE, a Fundação Renova informa, no site destinado ao Portal do Advogado ("sistema on-line") para ingressantes no sistema de indenização simplificado da 12ª Vara Federal (decisões judiciais do Eixo 7), em interpretação das decisões judiciais de Baixo Guandu, Naque e São Mateus que, "ao dar quitação a todas as pretensões financeiras decorrentes do rompimento, eventual AFE de titularidade do atingido, presente e futuro, será cessado"³⁴⁴. Tal interpretação é mantida pela Fundação Renova mesmo que a decisão judicial nos Embargos Declaratórios esclareça que "a sentença prolatada nada tem a ver com eventuais "cortes de cartões", ou "cancelamentos de AFE's" eventualmente realizados pela Fundação Renova que, inclusive, já foram objeto de decisão específica na ACP principal"³⁴⁵.

6.6 PG02: Elegibilidade e Pagamento das Indenizações

Os problemas relacionados ao pagamento de indenizações no território de Santa Cruz, Rio Doce e Chopotó são evidenciados na petição apresentada pelas respectivas Comissões perante o juízo da 12ª Vara Federal. Segundo as comissões de atingidos desses territórios, são diversas as preocupações relacionadas ao PIM, em especial no que diz respeito à quantidade de pessoas cadastradas cuja indenização ainda não foi providenciada e às pessoas ainda não indenizadas em razão de pendências no seu cadastramento. É nesse sentido que pleiteia o estabelecimento de uma lista de

³⁴³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo Interno — ID 67977 596**. Pedido de efeito suspensivo à apelação (12357) 1042844-16.2019.4.01.0000. Processo na Origem: 1013613-24.2018.4.01.3800. Requerente: Ministério Público Federal e outros. Requerido: Samarco Mineração S.A. Relator(a): Daniele Maranhão Costa. 10-8-2020.

³⁴⁴ FUNDAÇÃO RENOVA, Portal do Advogado. Atendimento às Decisões Judiciais. Disponível em: <<https://portaladvogado.erpsa.com.br/erprenova/Padrao/modulo-portal-do-advogado/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

³⁴⁵ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1016742-66.2020.4.01.3800, ID 304027915, p. 11, 18-8-2020.

elegibilidade, que deveria ser elaborada em conjunto entre a Fundação Renova e as comunidades.

Ainda, a Assessoria Técnica responsável pelos territórios manifestou-se no ano de 2019 por meio de diversos ofícios perante a CTOS solicitando a relação de elegíveis ao PIM (Ofício nº 003/2019, Centro Rosa Fortini), contestando a falta de clareza quanto aos critérios do Programa (Ofício nº 008/2019, Centro Rosa Fortini), tratando das categorias ainda não contempladas por Políticas Indenizatórias do PIM (Ofícios nºs 085/2019 e 086/2019, Centro Rosa Fortini) e contestando os procedimentos adotados pelo programa, que acabariam por agravar a falta de isonomia entre as partes (Ofícios nºs 008/2019 e 086/2019 Centro Rosa Fortini).

Nesse sentido, o Ofício nº 005/2019 reitera os diversos pontos levantados em ofícios anteriores, ressaltando a falta de clareza quanto aos critérios de elegibilidade, a falta de divulgação das informações, a falta de acesso dos atingidos à fundamentação de seus pareceres de inelegibilidade, a lentidão do Programa, a alta de capacidade técnica para avaliar atividades específicas (como a falta de profissionais da pesca atuando no PIM).

As reiteradas solicitações da Assessoria Técnica evidenciam a insatisfação das pessoas assessoradas com o desenho procedimental do PG02 e com seus resultados. De um lado, a petição inicial e os ofícios apresentados evidenciam que, sendo a indenização um elemento importante do processo de reparação, por si só pode não ser suficiente para fazer frente a todas as dimensões dos impactos causados, de modo que deve se dar de forma conjugada com outras formas de remediação³⁴⁶⁻³⁴⁷. De outro lado, o pagamento de indenizações precisa observar todas as complexidades dos impactos passíveis de compensação pecuniária, abrangendo as especificidades do local e os diversos tipos de danos, inclusive aqueles continuados no tempo, conforme detalhado a seguir.

³⁴⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 68.

³⁴⁷ Destacam-se, nesse sentido, os pedidos de adoção de medidas de recuperação e retomada das atividades socioeconômicas, de compensação pelos impactos ambientais causados pelas obras de retomada da UHE Risoleta Neves e a compensação pecuniária aos municípios para implementação de programas específicos na área de saúde e assistência social como condicionantes ao encerramento do cadastro (Petição ID 247571466).

6.6.1 Mudanças propostas e implementadas pela Fundação

Renova — Novas Políticas Indenizatórias 2017-2018

Alguns dos inúmeros gargalos impostos entre o Cadastro e a efetiva indenização dizem respeito à informalidade, à pluriatividade e às atividades da cadeia produtiva da pesca, em particular em função da estrutura do formulário do Cadastro, que é aplicado por núcleo familiar, e das exigências documentais e procedimentos do PIM³⁴⁸. O alto grau de informalidade nos diversos setores produtivos da Bacia evidenciou a incompatibilidade entre os meios de prova estabelecidos pela Fundação Renova e a realidade ao longo da Bacia do Rio Doce.

O TTAC prevê a comprovação dos danos sofridos por meio de documentos públicos ou privados ou, quando isso não é possível, por meio de declaração escrita. Embora a Cláusula trate a segunda hipótese como excepcional, a Fundação Renova reconhece que o processo reparatório demonstrou que a maioria dos atingidos cadastrados enquadrava-se nela. Isso em vista, a Fundação Renova afirma que:

[...] a execução do PIM, através dos moldes comprobatórios convencionais, mostrou-se inviável para o objetivo final do programa, que é permitir a reparação individual dos danos sofridos, sendo uma opção justa, ágil e voluntária aos atingidos. Assim, as Políticas Indenizatórias se apresentam como uma forma de viabilizar as indenizações e evitar a judicialização.

Diante dessa situação, foi criada uma área autônoma interna para redefinir estratégias e ampliar o escopo, os critérios, as formas de reconhecimento de pessoas atingidas e os parâmetros indenizatórios, sejam eles de caráter individual ou coletivo. As políticas indenizatórias consistem, portanto, em uma forma de buscar uma alternativa para os atingidos que vivem no ambiente de alta informalidade do Rio Doce por meio da ampliação das possibilidades de comprovação e sua adequação às especificidades locais.

Em julho de 2019, a Assessoria Técnica responsável pelos territórios de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó manifestou-se perante à CTOS (Ofícios nºs 085/2019 e 086/2019) tratando da ausência de políticas indenizatórias específicas para atender às categorias impactadas desses territórios. Dentre as categorias desassistidas, a Comissão cita produtores rurais, areeiros, comerciantes, trabalhadores da Usina Hidrelétrica

³⁴⁸ Ver: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 436.

Candonga, trabalhadores do Quiosque do Lago e trabalhadores de sítios e fazendas do entorno:

É do conhecimento dos membros desta Câmara que a Fundação Renova não possui, até hoje, plano ou política de reparação específica para as diversas categorias de atingidos, citamos: produtores rurais, areeiros, comerciantes, perda de emprego em sítios e fazendas na região de entorno do Rio Doce, dentre outros. Estas categorias estão classificadas na Fundação Renova como Impactados Indiretos, uma evidente violação de direitos³⁴⁹.

A inadequação da classificação de algumas dessas categorias como “impactados indiretos” já foi oportunamente tratada. Por outro lado, depreende-se, dos ofícios enviados pela Assessoria Técnica Rosa Fortini à CTOS³⁵⁰, que por diversas vezes as Comissões buscaram promover um processo participativo de definição das categorias. As comissões de atingidos dos territórios de Santa Cruz, Rio Doce e Chopotó ressaltam, em sua petição, o tensionamento social causado pelo não cumprimento da Fundação Renova de seu compromisso em receber documento elaborado pelas Comissões de Atingidos com a identificação das categorias afetadas no território e em situação de vulnerabilidade³⁵¹.

A importância de um processo participativo de reconhecimento de categorias foi tratada pela FGV quando da análise do Projeto Piloto do Programa Pescador de Fato³⁵². Na ocasião, foram identificados como consequência da falta de transparência e participação no desenho do procedimento a desconfiança da comunidade quanto ao resultado e à efetividade da proposta de reconhecimento, a percepção de que o procedimento seria discriminatório, e a falta de clareza quanto aos requisitos de elegibilidade e às etapas do Programa³⁵³.

Além disso, na ocasião a FGV ressaltou a necessidade de que os critérios e procedimentos adotados com a Política sejam adequados à realidade do território e respondam às demandas probatórias locais. Para tanto, é necessário que as

³⁴⁹ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Ofício nº 086**, de 5-7-2019.

³⁵⁰ Notadamente os ofícios 003/2019, 005/2019, 026/2019, 086/2019, 098/2019 do Centro Rosa Fortini.

³⁵¹ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Ofício nº 086**, de 5-7-2019.

³⁵² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Escopo e da Implementação do Projeto-Piloto Pescador de Fato para o Reconhecimento do Pescador Profissional Artesanal**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020, p. 105.

³⁵³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Escopo e da Implementação do Projeto-Piloto Pescador de Fato para o Reconhecimento do Pescador Profissional Artesanal**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020, p. 85.

comunidades e categorias afetadas tenham a sua participação garantida desde a concepção e construção do Projeto³⁵⁴.

Importa ressaltar, ainda, que a participação adequada, inclusive nas etapas de monitoramento e avaliação das políticas, depende da disponibilização de forma clara e acessível das informações necessárias sobre os objetivos da política, seus critérios de elegibilidade e suas particularidades com relação ao PG02.

Como já mencionado, a crescente onda de judicialização das demandas indenizatórias nos territórios relaciona-se com a incapacidade das políticas da Fundação Renova em dialogar com as comunidades e atender às demandas locais. Assim, as Comissões de Atingidos de diversas localidades vêm buscando uma alternativa que, de um lado, viabilize o pagamento das indenizações com maior celeridade e, de outro, seja capaz de atender às suas especificidades.

Importa ressaltar que muitas das políticas indenizatórias desenvolvidas, por não serem capazes de atender a maioria dos atingidos a que se voltavam, permaneceram paralisadas e acabaram impossibilitando o acesso de algumas categorias ao PIM, como no caso dos pescadores de subsistência. Isso é agravado pelo cenário de falta de acesso à informação, evidenciado nos ofícios enviados à CTOS pela Assessoria Técnica e pelas manifestações dos canais de relacionamento da Fundação Renova, como já descrito neste relatório. Um contingente expressivo de atingidos segue à espera de alguma informação de avanço nas suas negociações quanto ao pleito indenizatório.

A falta de acesso à informação relaciona-se, também, ao dever da Fundação Renova em atender critérios de devido processo legal em seus procedimentos perante as pessoas atingidas. Diversos ofícios encaminhados pela Assessoria Técnica³⁵⁵, ao tratar da elegibilidade ao PIM, evidenciam a falta de clareza quanto aos critérios e a ausência de motivação individualizada dos pareceres de elegibilidade. Essa falta de clareza aponta as dificuldades em conciliar o PIM com parâmetros de respeito a direitos humanos e evidencia a falta de atendimento a critérios de devido processo legal no procedimento do programa³⁵⁶.

³⁵⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Escopo e da Implementação do Projeto-Piloto Pescador de Fato para o Reconhecimento do Pescador Profissional Artesanal**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020, p. 88.

³⁵⁵ Nos Ofícios 003/2019, 005/2019 e 008/2019 do Centro Alternativo de Formação Popular Rosa Fortini.

³⁵⁶ Diversos atores se manifestaram no âmbito do Rio Doce reconhecendo a necessidade de atendimento de critérios de devido processo legal pela Fundação Renova. Ver: BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. Parecer nº 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, 18-9-2019 e FUNDAÇÃO GETULIO

6.6.2 Novos danos e desenhos reparatórios para o futuro

Conforme já indicado no Capítulo 4, uma diversidade de grupos de atingidos e danos foram “deixados para trás” ao longo dos cinco anos de processo de cadastramento. Em especial, percebe-se um profundo descaso relacionado aos danos imateriais, previstos pelo TTAC³⁵⁷. Importante observar que o reconhecimento dos danos imateriais caminha junto com uma atual corrente de expansão, no âmbito da responsabilidade civil, das modalidades de danos ressarcíveis. Neste sentido, verifica-se uma expansão qualitativa dos danos, na medida em que “novos interesses, sobretudo de natureza existencial e coletiva, passam a ser considerados pelos tribunais como merecedores de tutela, consubstanciando a sua violação em novos danos ressarcíveis”³⁵⁸, o que vem exigindo um novo olhar sobre a estrutura individualista e eminentemente patrimonial das ações de reparação.

Em se considerando a função do Cadastro de informar um diagnóstico socioeconômico coerente com a reparação integral, ao proceder a um levantamento e diagnóstico restritivo de danos apenas materiais, o Cadastro vai na contramão das práticas internacionais que devem ser implementadas pós-desastre para garantir uma resposta e reparação efetiva a toda a população atingida. Esse escopo restritivo acaba por obstar o levantamento de importantes danos que podem ser considerados imateriais, tal como o dano ao projeto de vida, danos psicológicos, danos à saúde de modo geral, dano estético, danos relacionados com água, entre outros.

Para além dos atingidos e danos que já foram reconhecidos, porém que não se encontram inseridos no Cadastro, é necessário considerar a existência de atingidos que não solicitaram o Cadastro, visto que seus danos são continuados ou decorrentes da reparação, ou que solicitaram o Cadastro, mas que, ao tempo do cadastramento, não era identificado o dano que sobreveio após a aplicação do formulário.

Isso porque, para além da clássica função reparatória, a responsabilidade civil incorpora a função preventiva, o que reflete no afastamento da necessidade de comprovação do dano atual e efetivo, dando lugar também aos “prejuízos futuros e certos, bem como danos já materializados, mas cujos efeitos ainda não ocorreram ou não cessaram,

VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 21.

³⁵⁷ Na medida em que o Cadastro se destina ao levantamento das pessoas consideradas “impactadas” (TTAC, Cláusula 19), são também consideradas impactadas, de acordo com a Cláusula 01 do TTAC, pessoas que tiveram perdas imateriais.

³⁵⁸ SCHREIBER, A. **Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 85 apud FGV, 2019, p. 254.

danos que já aconteceram, mas cuja reiteração deva ser coibida e, por fim, a responsabilidade sem dano, baseada no risco”³⁵⁹.

No âmbito da responsabilidade socioambiental, a preocupação com o risco tem se mostrado ainda mais rigorosa, dada a extensão e perpetuação dos efeitos que um dano ambiental pode ocasionar e a importância de todos os bens jurídicos relacionados ao direito de usufruir de um meio ambiente sadio. Tais ideias de gestão de riscos e de atribuição de uma função preventiva à responsabilidade civil parecem se coadunar com a necessidade de efetivação dos princípios da precaução e prevenção no âmbito da responsabilidade socioambiental, especialmente devido ao caráter cumulativo e sinérgico dos danos ambientais e sociais a ele reflexos, que muitas vezes tornam impossível prever, a curto ou médio prazo, quais serão as consequências ocasionadas³⁶⁰.

Transplantando tal raciocínio para o caso do desastre do Rio Doce, embora muitos danos já tenham se consumado, é possível identificar também uma série de potenciais danos ainda não mapeados ou concretizados, seja pela existência de diagnóstico ainda em andamento, seja pelo fato de que muitos danos se manifestarão apenas com o decorrer dos anos. A título exemplificativo da importância de se considerar danos continuados ou decorrentes da reparação, algumas modalidades já foram comprovadas tecnicamente dentro do sistema de governança criado.

Nesse sentido, relevantes as ponderações trazidas pelo MPF aos autos da ACP 155 bi (PJE nº 1016756-84.2019.4.01.3800) ao tratar das possibilidades de encerramento do Cadastro, no sentido de que os danos contínuos, cumulativos e futuros, bem como seus reflexos socioeconômicos de igual natureza prolongada no tempo, são levados em consideração pelo direito ambiental. Assim, emprega-se a responsabilidade civil pelo risco, que norteia a responsabilidade socioambiental e dá concretude ao princípio da precaução. Tal preocupação com o dano futuro se coaduna com o disposto em nossa Constituição Federal, que prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também para as futuras gerações³⁶¹.

³⁵⁹ LEITÃO, M. P. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 157-158.

³⁶⁰ A título de exemplo dessa incerteza é possível mencionar o famoso caso *Anderson vs. Pacific Gas & Eltric* (conhecido como caso Erin Brockovich), em que houve a contaminação das águas pluviais da cidade de Hinkley com Cromo 6 e, até hoje, mais de 50 (cinquenta anos) após o despejo do contaminante, há pessoas que sofrem de doenças que podem ser associadas a tal fato. In: GODOY, C. L. B. **Responsabilidade Civil pelo Risco da Atividade**. 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 232.

³⁶¹ Petição ID 145183879, autos nº 1016756-84.2019.4.01.3800.

Um exemplo é o impacto à saúde humana decorrente do consumo de peixes e crustáceos provenientes da região afetada pelo desastre. Foi somente em 2019 (22-5-2019) que a ANVISA emitiu a Nota Técnica nº 8/2019/SEI/GEARE/GGALI/DIRE2/ANVISA na qual analisa os impactos e conclui que há concentração de metais essenciais e não essenciais em quantidade acima do limite máximo permitido ao consumo humano, ponderando então que o consumo de peixes depende de um controle de quantidade e fiscalização para assegurar que não haja consumo de pescados com concentração de metais acima da legislação vigente³⁶². Recomenda, ainda, que medidas adicionais de gerenciamento sejam adotadas para minimizar o impacto à saúde da ingestão de peixe e mercúrio, como a recomendação de consumo diário de pescados menor que 200g para adultos e menor que 50g para crianças e gestantes³⁶³.

O quadro crônico de contaminação do pescado foi depois confirmado por laudo técnico de experts contratados pelo MPF³⁶⁴ e discutido em notas e manifestações públicas dos órgãos públicos³⁶⁵, e demonstra que até 2019 não havia clareza sobre a contaminação do pescado — o que pode ter gerado, até aquele momento, impactos à saúde da população que não dispunha da informação técnica correta para a adequação do consumo conforme recomendações.

Ainda sobre impactos à saúde, cumpre indicar que foi constatado tecnicamente que existe um perigo para a saúde das populações expostas aos contaminantes definidos através da ingestão, inalação ou absorção dérmica das partículas de solo superficial e/ou da poeira domiciliar contaminadas, em relatório publicado pela AMBIOS em 2019³⁶⁶. O relatório indica preocupações especificamente relacionadas: a) à saúde

³⁶² Segundo a ANVISA: “(...) os pescados da região afetada pelo acidente apresentam médias maiores de concentração de cádmio (peixes de água salgada), mercúrio e chumbo, quando comparados com pescados comercializados mundialmente.” (ANVISA. Nota Técnica nº 8/2019/SEI/GEARE/GGALI/DIRE2/ANVISA, p. 12-13, 2019.) De acordo com a Nota, os limites estão estabelecidos na legislação RDC nº 42/2013, sendo a sua observação importante medida de gerenciamento de risco. Ver em: ANVISA. **Nota Técnica nº 8/2019/SEI/GEARE/GGALI/DIRE2/ANVISA**, p. 12-13, 2019.

³⁶³ AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Nota Técnica nº 8/2019/SEI/GEARE/GGALI/DIRE2/ANVISA**, 2019, p. 13.

³⁶⁴ INSTITUTOS LACTEC. **Parecer técnico contaminação e comprometimento dos estoques pesqueiros**, 2019, p. 5.

³⁶⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. **Nota Pública de 7-6-2019**. Disponível em: <http://www.pres.mpf.mp.br/clipping/2019/Junho/NotaPublicaAnvisa.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

³⁶⁶ AMBIOS. **Estudo de Avaliação de Risco à Saúde Humana em localidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão (MG)**, 2019, p. 320. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/ambiosarshmarianaebarralongafinal20190417.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

mental da população atingida; b) ao impacto sobre a saúde (problemas dermatológicos e respiratórios decorrentes do aumento da poeira no ambiente); c) à contaminação da poeira e da lama e seus resquícios ainda existentes; d) ao aumento dos casos de dengue e febre amarela; e) ao consumo de água e alimentos; f) a condições e qualidade de vida da população atingida³⁶⁷.

Outros documentos técnicos produzidos³⁶⁸ corroboram a indicação de potenciais riscos e a importância da intensificação da investigação científica a longo prazo para a delimitação exata dos agravos à saúde das populações impactadas. Nesse sentido, não há como ter de antemão a dimensão completa dos efeitos da contaminação na saúde, já que serão necessárias décadas de monitoramento, conforme ressaltado pela nota técnica da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco)³⁶⁹.

Nesse sentido, são significativas as evidências de danos à saúde identificadas pela ATI Rosa Fortini. O relatório situacional referente ao território de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó indica um aumento significativo de uso de medicamentos de uso controlado indicados para doenças psicossociais, bem como diversos relatos de insônia, estresse, ansiedade e depressão, o que pode sugerir um adoecimento mental das pessoas atingidas no decurso do tempo após o desastre³⁷⁰.

Foram identificados, ainda, um aumento de casos de doenças vinculadas a maior incidência de mosquitos, carrapatos e cascáveis à migração das capivaras para as encostas do rio. Conforme ressalta a própria ATI, nem todos esses problemas relatados surgiram imediatamente após o rompimento da barragem e a análise não deve se dar

³⁶⁷ AMBIOS. **Estudo de Avaliação de Risco à Saúde Humana em localidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão (MG)**, 2019, p. 323-327.

³⁶⁸ GRUPO EPA [TECNOHIDRO]. **Estudo de Avaliação de Risco à Saúde Humana, área piloto de Barra Longa (MG)**. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/programa-de-apoio-a-saude-fisica-e-mental-da-populacao-impactada/>> Acesso em: 30 set. 2020. SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE, MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Estudo sobre o perfil epidemiológico da população de Barra Longa (MG), pós-desastre, 2016**. Relatório final. Brasília: Ministério da Saúde; 2017.

³⁶⁹ Tal abordagem restringe as perspectivas para o reconhecimento e a reparação de agravos futuros, já que tais contaminantes — cádmio, chumbo, cobre, níquel e zinco, todos com rotas de exposição completas e dinamicamente persistentes no ambiente —, podem ser responsáveis por agravos à saúde agudos, subagudos e crônicos — o que significa que suas expressões clínicas podem ocorrer anos ou décadas a partir da exposição, que aliás permanece e pode ser contínua no tempo” (ABRASCO, 13-4-2019).

³⁷⁰ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Parecer situacional: Atuação da Fundação Renova no território atingido de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova (comunidade de Chopotó)**, de 4-11-2019, p. 7.

de forma isolada, pois se trata de danos que se desdobram e se complexificam com o decorrer do tempo e durante o processo de reparação³⁷¹.

Além do impacto à saúde humana, outros danos que decorrem da reparação estão hoje presentes em outros Eixos Prioritários conduzidos pela 12ª Vara Federal, como por exemplo, o Eixo de nº 4 (Infraestrutura e Desenvolvimento) que discute o impacto das trincas, fissuras e rachaduras em moradias de diversos municípios, resultantes da própria atuação da Fundação Renova no processo de reparação integral na Bacia do Rio Doce, com a realização de pareceres técnicos e trabalhos de perícia para verificação³⁷².

Segundo relatório divulgado pela Ramboll em novembro de 2019, ao se debruçar sobre o tema, foi possível identificar que outras tantas estão emergindo em toda a área de atuação da Fundação Renova, por isso realiza um apanhado das principais questões relacionadas aos impactos decorrentes do próprio processo de reparação. Ressalta que a ocorrência de patologias em edificações, danos em vias públicas e outros tipos de impactos a infraestruturas e, em decorrência disso, a geração de novas situações de impactos oriundos do desastre e da atuação da Fundação Renova é bastante disseminado em toda a Bacia do Rio Doce³⁷³.

O tráfego incomum de veículos pesados em meio a áreas urbanas e pequenos povoados rurais tem o potencial de gerar danos às infraestruturas, públicas e privadas, como tem ocorrido em Barra Longa (MG). De maneira similar, outras tantas intervenções realizadas pela Fundação Renova, à exemplo do barramento no rio Pequeno, também podem desencadear em uma série de impactos que ainda não estão em destaque. Por isso, indica que é preciso que seja feita uma avaliação mais pormenorizada de possíveis impactos, até então desconhecidos, nas comunidades em que há a evidente influência causada pela circulação dos veículos da Fundação Renova³⁷⁴.

³⁷¹ CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Parecer situacional:** Atuação da Fundação Renova no território atingido de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova (comunidade de Chopotó), de 4-11-2019, p. 7.

³⁷² Vide: ACP nº 1000398-10.2020.4.01.3800 (Autos de origem, relatório AECOM-04/06/2020) e ACP nº 1012064-42.2019.4.01.3800 (LINHARES E SOORETAMA), Agravo de Instrumento nº 1005646-08.2020.4.01.0000, Agravo de Instrumento nº 1008726-77.2020.4.01.0000 (TRINCAS, FISSURAS E RACHADURAS).

³⁷³ RAMBOLL. **Dossiê Reassentamento:** Impactos decorrentes da atuação da Fundação Renova no território (trincas, fissuras e rachaduras), nov. 2019, p. 3. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/dossie_reassentamento_nov19.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

³⁷⁴ RAMBOLL. **Dossiê Reassentamento:** Impactos decorrentes da atuação da Fundação Renova no território (trincas, fissuras e rachaduras), nov. 2019, p. 39-40. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/dossie_reassentamento_nov19.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

Cabe mencionar, ainda, os danos decorrentes do reassentamento da comunidade de Gesteira, discutido no âmbito do Eixo Prioritário nº 3 (PJE nº 1000321-98.2020.4.01.3800). Nos mencionados autos, a Assessoria Técnica, a Comissão de Atingidos e as instituições de justiça apontaram por diversas vezes os possíveis danos decorrentes de um projeto elaborado sem a participação da comunidade, que pode desprestigiar as dinâmicas sociais, enfraquecer os laços comunitários e não atender às reais demandas da comunidade afetada. E justamente tendo em vista a possibilidade de tais danos, ocorridos durante o processo de reparação e, portanto, ainda não percebidos pela comunidade, é que se torna necessário que a sua elaboração se dê com o acompanhamento das instituições de justiça e do judiciário³⁷⁵.

A FGV teve a oportunidade de tratar do tema em Opinião Técnica que aponta a inadequação em se imputar às pessoas atingidas a responsabilidade integral pelos danos que podem surgir após a construção das edificações, pois as próprias empresas participam da elaboração dos projetos e acompanham as obras³⁷⁶.

Insere-se também na discussão sobre danos futuros e decorrentes da reparação aqueles causados pela deposição de rejeitos na Usina Hidrelétrica Risoleta Neves. O tema foi objeto da manifestação das Comissões de Rio Doce, Santa Cruz e Chopotó (Petição ID 247571466, autos nº 1020534-28.2020.4.01.3800) e o retorno operacional da usina é tratado no âmbito do Eixo Prioritário nº 5 (PJE nº 1000406-84.2020.4.01.3800).

De acordo com as Comissões, o rejeito depositado na Usina, ainda não removido, acaba agravando os impactos causados pelo desastre e segue provocando danos ao comprometer a relação dos moradores do entorno com o Rio Doce. Essa perspectiva se traduz no pleito das Comissões de adoção de ações de compensação ambiental e de estabelecimento de uma unidade de conservação ao longo do leito do Rio Doce. Tais medidas consistem no item 8 da proposta de “adequação acordada” para encerramento do Cadastro, incluindo o mapeamento e preservação da ictiofauna e a adoção de medidas de melhorias das condições abióticas. Importa trazer, ainda, as reiteradas

³⁷⁵ Nesse caso, cita-se principalmente a Petição ID 280234378, nos autos nº 1000321-98.2020.4.01.3800, que apresenta considerações sobre a versão final do Projeto Conceitual do Reassentamento de Gesteira.

³⁷⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Contribuições para a Discussão das Diretrizes Não Consensuadas do Reassentamento Coletivo de Gesteira**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020, p. 23. Disponível em: < mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_opinioao-tecnica_diretrizes-do-reassentamento-coletivo-de-gesteira.pdf>.

manifestações da Assessoria Rosa Fortini perante a CTOS ao longo de 2019³⁷⁷, apontando danos causados pelas obras da Fundação Renova.

³⁷⁷ Nos Ofícios 005/2019, 106/2019 e 108/2019 do Centro Rosa Fortini.

7 ANÁLISE DE COBERTURA DOS PROGRAMAS AFE E PIM DA FUNDAÇÃO RENOVA NO TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO DA ATI ROSA FORTINI

Este capítulo tem como objetivo apresentar análises de cobertura e de perfis de atendidos e não atendidos pelos programas Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) e Programa de Indenização Mediada (PIM) da Fundação Renova.

Os procedimentos metodológicos adotados foram baseados em replicações das análises feitas para caracterização dos cadastrados contemplados pelo AFE e pelo PIM no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019). Algumas adaptações foram realizadas, como a mudança do universo de análise que foi ajustado para contemplar subamostras restritas aos territórios de atuação da ATI Rosa Fortini, assim como ajustes na especificação do modelo de previsão de atendimento do AFE, como será exposto ao longo do texto.

Estas análises tornaram-se possíveis ao agregarmos à base do Cadastro Socioeconômico³⁷⁸ os dados sobre pagamentos realizados no âmbito destes dois programas (AFE e PIM), através de bases de dados disponibilizadas pela Fundação Renova na Plataforma SGS³⁷⁹. Utilizamos essas informações para identificarmos no Cadastro as pessoas/famílias que foram indenizadas até maio de 2020³⁸⁰ (análise sobre o PIM) e aquelas que estavam recebendo auxílio financeiro em dezembro de 2019³⁸¹

³⁷⁸ Conforme mencionado previamente, a base de dados do Cadastro da Fundação Renova foi extraída do SGS em 29-5-2020, por meio do filtro 1322.

³⁷⁹ Correspondem aos filtros 1535 (“Pagamentos AFE”, *download* em 13-5-2020) e 1600 (“Controle de Pagamentos PIM”, *download* em 13-5-2020) disponibilizados para a FGV na plataforma do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) da Fundação Renova. Para detalhamento da limpeza da base de dados do AFE e do PIM, consultar o APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7.

³⁸⁰ De maneira análoga, as considerações realizadas pela FGV (2019, p. 196) no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico”, destacamos que o Programa de Indenização Mediada (PIM) destina-se a duas subcategorias de danos: dano água e dano geral. Apenas as pessoas (física ou jurídica) atingidas na subcategoria de dano geral são elegíveis a participarem do programa PG01, neste sentido, as análises subsequentes se referem exclusivamente a esta subcategoria de dano geral. Apontamos ainda que, “apesar de o programa ter sido elaborado com o objetivo de cessar o pagamento de indenizações em uma única parcela por pessoa (física ou jurídica), esses pagamentos acabaram se estendendo ao longo dos anos — como é o caso do lucro cessante, em que o pagamento é anualizado” (FGV, 2019, p. 196). Deste modo foram considerados para esta análise apenas os titulares que receberam ao menos uma parcela de pagamento de indenização referente ao PIM até maio de 2020 e cadastrados no PG01.

³⁸¹ Como apontado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 166), “na base de pagamentos do AFE, é possível identificar apenas as pessoas que receberam de fato o auxílio, os valores e as respectivas datas de pagamento”. Outro ponto de consideração é que para “(..) o recebimento de auxílio financeiro pelo PG021 da Fundação Renova é necessário

(análise sobre o AFE). Neste sentido, são apresentadas informações para caracterização dos cadastrados atendidos pelos programas anteriormente listados considerando especificamente o território de atuação da ATI Rosa Fortini.

Destacamos que as análises realizadas ao longo deste capítulo baseiam-se nos dados do Cadastro e que fazemos referência à população de atingidos cadastrada pela Fundação Renova em um recorte territorial de interesse (área de atuação da ATI Rosa Fortini). São dados, portanto, que tratam dos “incluídos no Cadastro”, ou seja, daqueles que tiveram seu cadastramento efetivamente realizado³⁸². Enfatiza-se que nem todos os atingidos se encontram cadastrados até o momento, assim as análises aqui descritas dizem respeito apenas à subpopulação atingida cadastrada pela Fundação Renova nos territórios de atuação da ATI Rosa Fortini.

Para realizar estas análises, utilizamos duas abordagens distintas para identificar os indivíduos cadastrados pela Fundação Renova nos territórios de atuação da ATI Rosa Fortini. Especificamente, utilizamos duas amostras de dados com composições diferentes, sendo que ambas podem dizer respeito a indivíduos ou famílias³⁸³. São elas:

que a pessoa esteja listada no Cadastro”, ainda que existam casos anteriormente reportados de pagamentos não vinculados a pessoas cadastradas, situação que pode ser explicada pela destinação desse auxílio a grupos específicos que contam com programas próprios como indígenas e quilombolas, contudo, são necessárias análises de dados adicionais para confirmação desta hipótese tal qual assinalado pela FGV anteriormente (2019, p. 165). Por fim, para as análises referentes ao AFE serão considerados apenas os titulares do AFE ativos em dezembro de 2019 e cadastrados no PG01.

³⁸² No presente estudo, optamos por restringir a análise de identificação de potencial elegibilidade das famílias aos programas AFE e PIM da Fundação Renova às informações disponíveis no Cadastro da Fundação Renova, limitando, portanto, esta análise à população já cadastrada pela Fundação Renova. Esta opção metodológica justifica-se por três motivos. O primeiro trata-se de manter a consistência das análises e a comparabilidade dos resultados aos do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019). Já o segundo motivo relaciona-se com as conclusões obtidas a partir da análise da factibilidade de usar os dados do Questionário da ATI Rosa Fortini para fazer um mapeamento similar das elegibilidades potenciais aos programas. Ao analisar em detalhes o referido questionário, avaliamos que o mesmo possui diferenças substanciais em relação ao Cadastro da Fundação Renova, além de *não se tratar de um cadastro de atingidos*. Em particular, muitos dos quesitos que foram utilizados para fazer a operacionalização dos critérios de elegibilidade no Cadastro da Fundação Renova não encontram correspondência próxima nos quesitos disponíveis na pesquisa realizada pela ATI Rosa Fortini. Assim, concluímos que esta alternativa de mapeamento não produziria resultados consistentes com os obtidos a partir da metodologia utilizada previamente. Por fim, o terceiro motivo diz respeito aos resultados obtidos sobre a cobertura do Cadastro da Fundação Renova no território de atuação da ATI Rosa Fortini, expostos no Capítulo 5, tal que restringir a análise à população entrevistada pela ATI e que está cadastrada ainda engloba 73,7% das famílias (por exemplo).

³⁸³ Para as análises referentes aos programas AFE e PIM, as amostras analisadas serão consideradas apenas em nível de famílias.

- Amostra A: formada por indivíduos (famílias) cadastrados pela Fundação Renova e cujas propriedades às quais estão atrelados no Cadastro³⁸⁴ se localizam nos municípios de atuação da ATI Rosa Fortini (Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce ou Ponte Nova). Essa amostra é composta por um total de 4.226 indivíduos ou 1.455 famílias.
- Amostra B: formada por indivíduos (famílias) que foram entrevistados pela ATI Rosa Fortini (isto é, são observados nos dados oriundos da aplicação do Questionário da ATI) e que foram cadastrados pela Fundação Renova, independentemente do município em que se localiza a propriedade à qual estão atrelados no Cadastro. Essa amostra é composta por um total de 3.058 indivíduos ou 1.133 famílias.

Para estimar qual é o tamanho da população potencialmente elegível a cada um dos programas (AFE e PIM), considerando cada uma das amostras (A e B), foram utilizadas informações autodeclaradas pelos indivíduos no Cadastro da Fundação Renova. Ao incluir o uso de dados de pagamentos dos programas AFE e PIM, foi possível analisar a cobertura de cada um deles em relação à população potencialmente elegível neste recorte territorial de interesse. Ainda, foram utilizados modelos econométricos que também fazem uso de informações autodeclaradas no Cadastro para estimar como determinadas características familiares e motivos de potencial elegibilidade influenciam a probabilidade de a família ser atendida pelo AFE³⁸⁵.

Neste contexto, destacamos que:

(...) o Cadastro é composto majoritariamente por informações autodeclaradas. Ressalta-se que: (I) nem todos os indivíduos cadastrados foram os responsáveis por prover as informações e respostas sobre si mesmos (outra pessoa da família pode tê-lo feito, por exemplo); (II) embora haja no Cadastro perguntas sobre a posse de documentos relacionados com a comprovação de determinados aspectos, o banco de dados do mesmo não conta com a confirmação da posse e/ou informações adicionais a respeito. Dessa forma, quando utilizamos as informações do Cadastro para classificar os indivíduos e/ou famílias como pertencentes a um grupo vulnerável ou como elegíveis ao AFE e ao PIM, estas são aproximações e correspondem a grupos potencialmente vulneráveis ou potenciais elegíveis. Por fim,

³⁸⁴ Conforme mencionado previamente, neste relatório, consideramos o município de localização da propriedade atrelada no Cadastro como sendo o local de residência no momento de cadastramento pela Fundação Renova. Para identificação do município, foram utilizadas as coordenadas geográficas (latitude e longitude) da propriedade cadastrada.

³⁸⁵ Não serão apresentados resultados para modelos de previsão de atendimento pelo PIM em decorrência da pouca variabilidade das informações utilizadas na especificação nestas amostras em particular, o que inviabilizou tais estimações.

os dados também estão sujeitos a possíveis erros de medidas³⁸⁶ (FGV, 2019, p. 34).

Este capítulo está subdividido em duas seções que apresentam os resultados obtidos considerando os programas AFE e PIM, respectivamente. Ambas apresentam a mesma estrutura: iniciam-se com a análise de cobertura do programa no território de interesse e depois apresentam comparações entre perfis de atendidos e não atendidos pelo programa em análise. Apenas na seção referente ao AFE, serão reportados ainda os resultados do modelo de previsão de atendimento pelo programa no território.

7.1 Auxílio Financeiro Emergencial — AFE

7.1.1 Análise de cobertura do AFE no território

Esta seção possui como objetivo apresentar a população de famílias cadastradas potencialmente elegíveis ao AFE e comparar seu tamanho com o das famílias cadastradas que recebem o auxílio, considerando as amostras A e B anteriormente especificadas. O universo das análises é, portanto, as famílias cadastradas pela Fundação Renova e que estão contidas em cada um dos recortes amostrais de interesse.

As bases de dados do Cadastro — incluindo todas as suas dimensões de análise — e dos dados de pagamentos do AFE disponibilizadas pela Fundação Renova não possuem informações específicas sobre indivíduos e/ou famílias que seriam elegíveis ao PG021³⁸⁷. Conforme sinalizado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019), para operacionalizar os critérios de elegibilidade ao AFE fez-se necessário a construção de uma variável indicadora de quais famílias seriam potencialmente elegíveis ao PG021 através de informações autodeclaradas disponíveis no banco de dados do Cadastro³⁸⁸.

Após a análise de todas as informações disponíveis no Cadastro da Fundação Renova, foram selecionadas questões que fossem informativas das condições de elegibilidade, as quais se encontram na dimensão de propriedades. Neste sentido, foi considerada

³⁸⁶ “Erros de medida são inerentes às pesquisas realizadas via coleta de dados primária em ciências sociais aplicadas. Alguns exemplos são: problemas na compreensão da pergunta pelo respondente, imprecisão das respostas fornecidas, problemas na compreensão da resposta pelo entrevistador e erros no registro das informações coletadas” (FGV, 2019, p. 34).

³⁸⁷ FUNDAÇÃO RENOVA. **PG021 — Programa de Auxílio Financeiro Emergencial**: Definição do Programa — Etapa 3, out. 2018.

³⁸⁸ Os procedimentos adotados para construção dessa variável indicadora podem ser conferidos na seção 2.4.1.1 do Capítulo 2 do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 167-170).

como família elegível ao AFE se a propriedade ou alguma das pessoas a ela associada satisfizesse ao menos um dos critérios listados:

- Critério 1: Pesca artesanal com RGP;
- Critério 2: Pesca para subsistência;
- Critério 3: Extração de areia e pedras;
- Critério 4: Produção rural atingida;
- Critério 5: Comércio atingido;
- Critério 6: Outra forma de dependência do rio para subsistência.

Ressalta-se que, ao utilizar apenas as respostas às questões do Cadastro, não foi possível reproduzir as delimitações de grupos elegíveis dadas pela definição do Programa de forma completamente fidedigna. Deste modo, as propostas de operacionalização dos critérios por meio dos quesitos do Cadastro são uma aproximação aos que efetivamente discriminam famílias elegíveis ao AFE das não elegíveis. Ainda, destaca-se que os dados do Cadastro não permitem a verificação da posse de documentos declarados pela família para comprovação de que são exigidos no processo de inclusão no AFE. Por estes motivos, usaremos sempre os termos “potenciais elegíveis” ou “potencialmente elegíveis” (FGV, 2019, p. 166-167).

Foram construídas duas versões para delimitar as famílias potencialmente elegíveis ao recebimento do AFE — com comprovação e sem comprovação de exercício de atividade:

A diferença entre ambas é a declaração, no Cadastro, de posse de documentos relacionados com a exigência de comprovação da atividade declarada atingida no período prévio ao rompimento. Isto é, as famílias classificadas como potenciais elegíveis na versão sem comprovação têm ao menos um membro atendendo a um dos critérios de elegibilidade, ignorando as condições marcadas como “item de comprovação”. Em contraste, as famílias tratadas como potenciais elegíveis na versão com comprovação passam pelos critérios com todas as condições descritas sendo atendidas (isto é, incluindo as condições marcadas como “item de comprovação”). Logo, o tamanho do grupo de famílias potenciais elegíveis na versão com comprovação é necessariamente menor ou igual ao tamanho do grupo de famílias potenciais elegíveis na versão sem comprovação (FGV, 2019, p. 167).

Para esta análise foram considerados, portanto, na versão sem comprovação, os casos de famílias elegíveis que atendem ao menos a um dos seis critérios de elegibilidade: pesca artesanal com Registro Geral de Pesca (RGP) (critério 1); pesca para subsistência (critério 2); extração de areia e pedras (critério 3); produção rural atingida

(critério 4); comércio atingido (critério 5); e outra forma de dependência do rio para subsistência (critério 6). Enquanto na versão com comprovação foram considerados casos de famílias elegíveis aos critérios que permitissem algum tipo de declaração de comprovação de exercício da atividade, a saber: pesca artesanal com RGP (critério 1); extração de areia e pedras (critério 3); produção rural atingida (critério 4); e comércio atingido (critério 5). Destaca-se ainda que cada família pode atender a mais de um critério — em ambas as versões —, portanto, as elegibilidades a partir do atendimento aos critérios citados não são excludentes entre si.

Consideramos que uma família é atendida pelo AFE se pelo menos um de seus membros recebeu um pagamento do programa no mês de dezembro de 2019, utilizando para isso dados do filtro 1535 (“Pagamentos AFE”) disponibilizado no SGS.

Nas análises a seguir, será explorado cada um dos critérios de elegibilidade do AFE apresentando, quando possível, estatísticas considerando as famílias potenciais elegíveis com e sem comprovação de exercício da atividade de acordo com informações declaradas no Cadastro para cada uma das amostras (A e B). Uma vez que tenhamos obtido, para cada família da amostra em análise, as informações a respeito de ser potencialmente elegível ao AFE e ser atendida pelo programa, podemos cruzá-las³⁸⁹ e analisar a cobertura do programa dentre as famílias potenciais elegíveis na região atendida pela ATI Rosa Fortini, que é justamente o foco desta subseção.

A Tabela 12 e a Tabela 13 apresentam o número de famílias potenciais elegíveis por critério, nas versões com e sem comprovação de atividade anterior, para as amostras A e B, respectivamente. Para a construção das variáveis indicadoras dos critérios de elegibilidade 2 e 6 não foram consideradas informações sobre a comprovação de exercício da atividade, pelos motivos expostos previamente. Deste modo, a coluna “sem comprovação” seguirá preenchida para as subcategorias 2 e 6 e a coluna “com comprovação” foi preenchida apenas com o símbolo “-”, uma vez que o preenchimento não se aplica. Para casos numericamente pouco expressivos (abaixo de 20 famílias classificadas como potencialmente elegíveis), os valores foram suprimidos deste relatório e sinalizados com asterisco “*”³⁹⁰.

Na Tabela 12, referente à Amostra A que contém 1.455 famílias no total, nota-se que os critérios 1 e 2 relacionados, respectivamente, às atividades da pesca artesanal com

³⁸⁹ O detalhamento sobre como foram feitos os cruzamentos de dados da Fundação Renova está disponível no APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7.

³⁹⁰ Este procedimento foi adotado com o objetivo de preservar a identidade e mitigar riscos relacionados à possível identificação das famílias em casos em que o tamanho do subgrupo na amostra é pequeno.

RGP e para subsistência, apresentam os maiores números de casos de famílias que atendem a eles, de forma similar aos resultados encontrados para o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova (FGV, 2019)³⁹¹. Para a versão sem comprovação, observamos que as famílias potenciais elegíveis, por atenderem ao critério 1, correspondem a 97,14% do total de famílias potenciais elegíveis ao AFE (isto é, aquelas que atendem a pelo menos um dos seis critérios), enquanto o percentual similar, ao considerar o critério 2, corresponde a 86,37% do total de 1.328 famílias potenciais elegíveis³⁹². Na versão com comprovação, o critério 1 é atendido por 26,50% do total de 1.215 famílias potenciais elegíveis.

Na Tabela 13, referente à Amostra B, que contém 1.133 famílias no total, novamente notamos que os critérios 1 (“Pesca artesanal com RGP”) e 2 (“Pesca para subsistência”) são os mais expressivos em termos de números de famílias que os atendem na versão sem comprovação. Temos 97,10% famílias potenciais elegíveis que atendem ao critério 1 e 85,20% ao critério 2 do total de 1.034 famílias potenciais elegíveis. Na versão com comprovação, o critério 1 representa 25,77% do total de 935 famílias potencialmente elegíveis ao programa AFE.

³⁹¹ Vide “Tabela 63 — Número de famílias potenciais elegíveis por critério, versões com e sem comprovação”, do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019), cujos critérios 1 e 2 correspondem, respectivamente, na versão sem comprovação, a 91,31% (25.782) e 78,81% (24.577) do total de famílias das famílias elegíveis (28.234). Na versão com comprovação, o critério 1 corresponde a 37,72% (9.272) do total de famílias elegíveis (24.577) (FGV, 2019, p. 184).

³⁹² Estes dados dialogam com o resultado encontrado pela OPUS a partir da aplicação do Questionário da ATI Rosa Fortini, que indicam que 86,9% das famílias entrevistadas que se identificam como tradicionais reportam ser de identidade “Pescador artesanal/ tradicional” (Fonte: OPUS Pesquisa e Opinião. **Pesquisa com Atingidos pelo Rompimento da Barragem de Fundão: Povos e comunidades tradicionais**, v. 1, 2019a, BLOCO 01, p. 4 de 12).

Tabela 12 — Número de famílias potenciais elegíveis por critério, versões com e sem comprovação, Amostra A

Critérios de Elegibilidade do AFE	Número de famílias potenciais elegíveis, versão sem comprovação	Número de famílias potenciais elegíveis, versão com comprovação
Critério 1	1.290	322
Critério 2	1.147	-
Critério 3	81	*
Critério 4	43	25
Critério 5	45	*
Critério 6	*	-

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Tabela 13 — Número de famílias potenciais elegíveis por critério, versões com e sem comprovação, Amostra B

Critérios de Elegibilidade do AFE	Número de famílias potenciais elegíveis, versão sem comprovação	Número de famílias potenciais elegíveis, versão com comprovação
Critério 1	1.004	241
Critério 2	881	-
Critério 3	72	*
Critério 4	36	23
Critério 5	34	*
Critério 6	*	-

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Portanto, como apontamos anteriormente, a Amostra A apresenta, respectivamente nas versões com e sem comprovação, 1.215 e 1.328 famílias potenciais elegíveis ao programa. Enquanto a Amostra B, por sua vez, possui, na mesma ordem, 935 e 1.034

famílias potenciais elegíveis ao PG021. Nas próximas tabelas verificaremos estes números mais detalhadamente.

O conjunto de tabelas e gráficos a seguir apresenta os resultados do cruzamento entre a condição de potencial elegível ao AFE e o atendimento de fato pelo programa para as famílias de cada uma das amostras (A e B) e considerando as versões de elegibilidade com e sem comprovação.

Considerando inicialmente a Amostra A e a versão com comprovação para a potencial elegibilidade ao AFE, os resultados são exibidos na Tabela 14. Na primeira linha desta Tabela, temos informações numéricas que se referem às famílias que não são potenciais elegíveis e, na segunda linha, aquelas que são potenciais elegíveis segundo os critérios utilizados. Na última linha, temos os totais das populações de referência que, como esperado, são os mesmos para as versões com e sem comprovação (veja nas Tabelas a seguir). A primeira coluna com informações numéricas mostra as famílias cadastradas no PG01 e não atendidas pelo AFE; a segunda coluna mostra as famílias listadas na base de dados de pagamentos do AFE e do Cadastro e a última refere-se aos totais — a soma das duas primeiras colunas. Observamos que, das 1.215 famílias potenciais elegíveis, apenas 344 foram de fato atendidas pelo programa até a data de corte considerada, enquanto 871 famílias potencialmente elegíveis ainda não haviam sido atendidas. Tratando especificamente da cobertura do AFE, isto é, o percentual das famílias potenciais elegíveis ao AFE e de fato atendidas pelo programa, para esta versão com comprovação, notamos pelo Gráfico 18 que 71,7% das famílias potencialmente elegíveis ainda não haviam sido atendidas pelo programa. Comparativamente, ao analisarmos o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova (sem recorte de municípios), notamos um resultado um pouco diferente na versão com comprovação: 37,2% das famílias potenciais elegíveis ao AFE haviam sido de fato atendidas pelo programa à época e 62,8% ainda não³⁹³.

Uma ressalva importante a ser feita é que, como explicado anteriormente, a identificação de que uma família é potencial elegível ao AFE trata-se de uma aproximação feita a partir das informações declaradas no Cadastro da Fundação Renova.

³⁹³ Vide “Gráfico 46 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidos pelo programa — versão com comprovação”, do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 182).

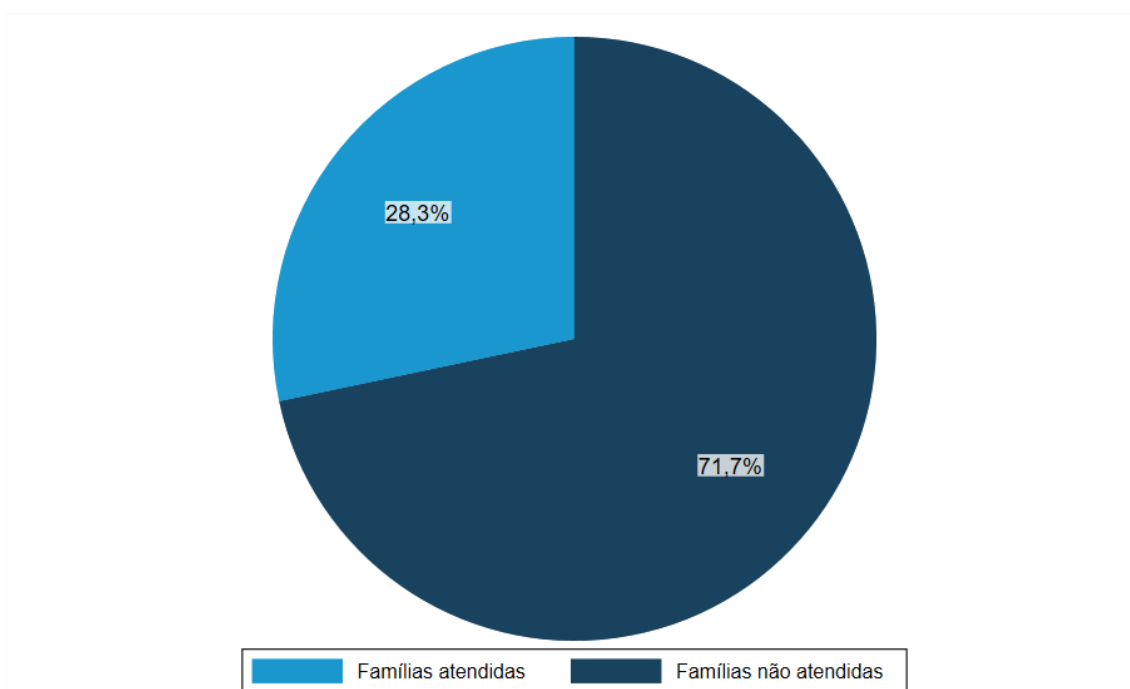
Tabela 14 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível com comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra A

Famílias elegíveis	Total de famílias no Cadastro não atendidas pelo AFE	Total de famílias no Cadastro atendidas pelo AFE	Total
Não	160	80	240
Sim	871	344	1.215
Total	1.031	424	1.455

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Gráfico 18 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão com comprovação, Amostra A



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Ainda considerando a Amostra A, mas agora a versão sem comprovação para a potencial elegibilidade ao AFE, os resultados são exibidos na Tabela 15. Notamos que, das 1.328 famílias potencialmente elegíveis ao AFE neste caso, apenas 380 haviam sido de fato atendidas pelo programa, existindo ainda 948 famílias potenciais elegíveis que ainda não haviam sido atendidas até a data de corte considerada nesta análise. O Gráfico 19 apresenta o percentual de famílias potenciais elegíveis ao AFE e de fato atendidas pelo programa neste caso (Amostra A, versão sem comprovação). Notamos que a cobertura do programa é tal que 28,6% das famílias potenciais elegíveis haviam de fato sido atendidas pelo AFE, enquanto 71,4% ainda não haviam sido atendidas. Comparativamente, ao analisarmos o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova, notamos um comportamento um pouco diferente na versão sem comprovação: 36,7% das famílias potencialmente elegíveis ao AFE haviam sido de fato atendidas pelo programa, e 63,3% ainda não³⁹⁴.

Tabela 15 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível sem comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra A

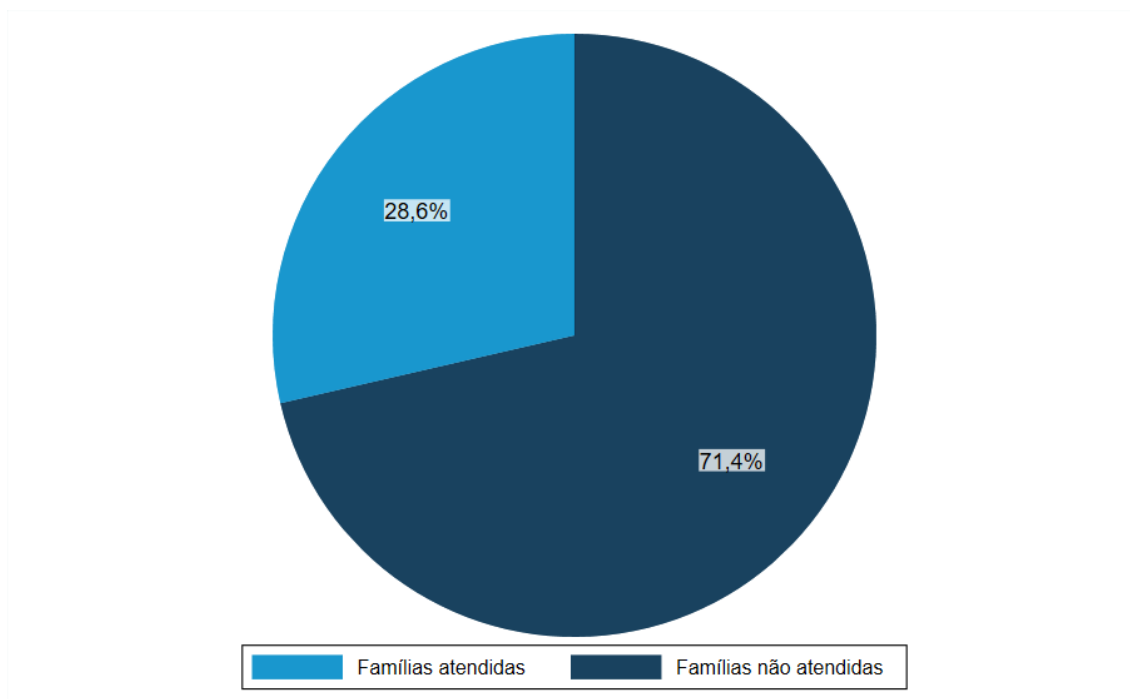
Famílias elegíveis	Total de famílias no Cadastro não atendidas pelo AFE	Total de famílias no Cadastro atendidas pelo AFE	Total
Não	83	44	127
Sim	948	380	1.328
Total	1.031	424	1.455

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE:13-5-2020.

³⁹⁴ Vide “Gráfico 47 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidos pelo programa — versão sem comprovação”, do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 183).

Gráfico 19 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão sem comprovação, Amostra A



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

A seguir, apresentamos informações similares às anteriores, mas agora considerando a Amostra B. A Tabela 16 apresenta os resultados destes cruzamento de dados (elegibilidade potencial ao AFE e status de atendimento pelo programa) na versão com comprovação. Nota-se que, das 935 famílias potencialmente elegíveis ao AFE, foram de fato atendidas apenas 323 famílias, enquanto 612, apesar de potencialmente elegíveis, ainda não foram atendidas. O Gráfico 20 resume as informações sobre a cobertura do AFE neste caso. Notamos que, das famílias potenciais elegíveis, 65,5% ainda não foram atendidas pelo PG021 e 34,5% haviam sido efetivamente atendidas. Ao compararmos este resultado com o obtido quando se analisa o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova, notamos um comportamento semelhante nesta versão com comprovação: 37,2% das famílias potencialmente elegíveis ao AFE haviam sido de fato atendidas pelo programa, e 62,8% ainda não³⁹⁵.

³⁹⁵ Vide “Gráfico 46 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidos pelo programa — versão com comprovação”, do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 182).

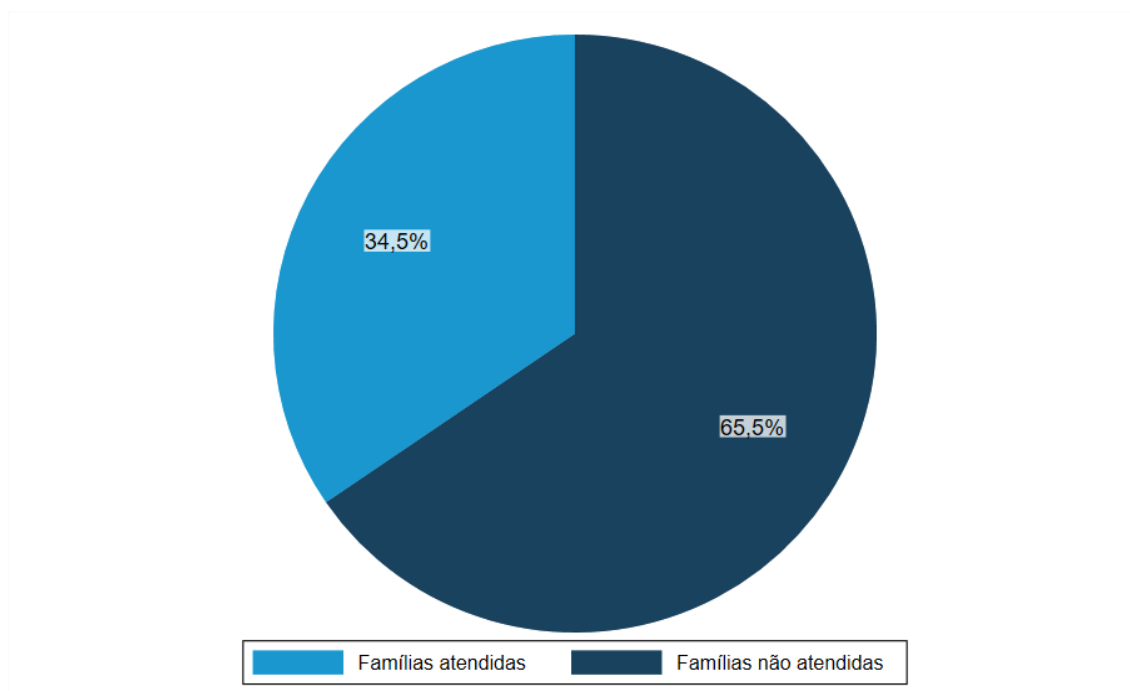
Tabela 16 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível com comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra B

Famílias elegíveis	Total de famílias no Cadastro não atendidas pelo AFE	Total de famílias no Cadastro atendidas pelo AFE	Total
Não	122	76	198
Sim	612	323	935
Total	734	399	1.133

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Gráfico 20 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão com comprovação, Amostra B



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Ainda considerando a Amostra B, mas agora no caso da versão sem comprovação, na Tabela 17, observamos que de 1.034 famílias potencialmente elegíveis ao AFE neste caso, apenas 357 haviam de fato sido atendidas pelo AFE até a data de corte utilizada nesta análise, enquanto 677, apesar de potencialmente elegíveis, ainda não haviam sido atendidas pelo programa. No Gráfico 21, referente à cobertura do programa para este caso, observamos que das famílias potencialmente elegíveis ao AFE, 65,5% ainda não haviam sido atendidas e 34,5% já haviam sido atendidas pelo programa. Comparando com os resultados obtidos para o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova, notamos um comportamento semelhante nesta versão sem comprovação: 36,7% das famílias potencialmente elegíveis ao AFE haviam sido de fato atendidas pelo programa até a data de corte utilizada em tal análise, e 63,3% ainda não³⁹⁶.

Tabela 17 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível sem comprovação e atendidas pelo AFE (ao menos um titular do programa entre seus membros), Amostra B

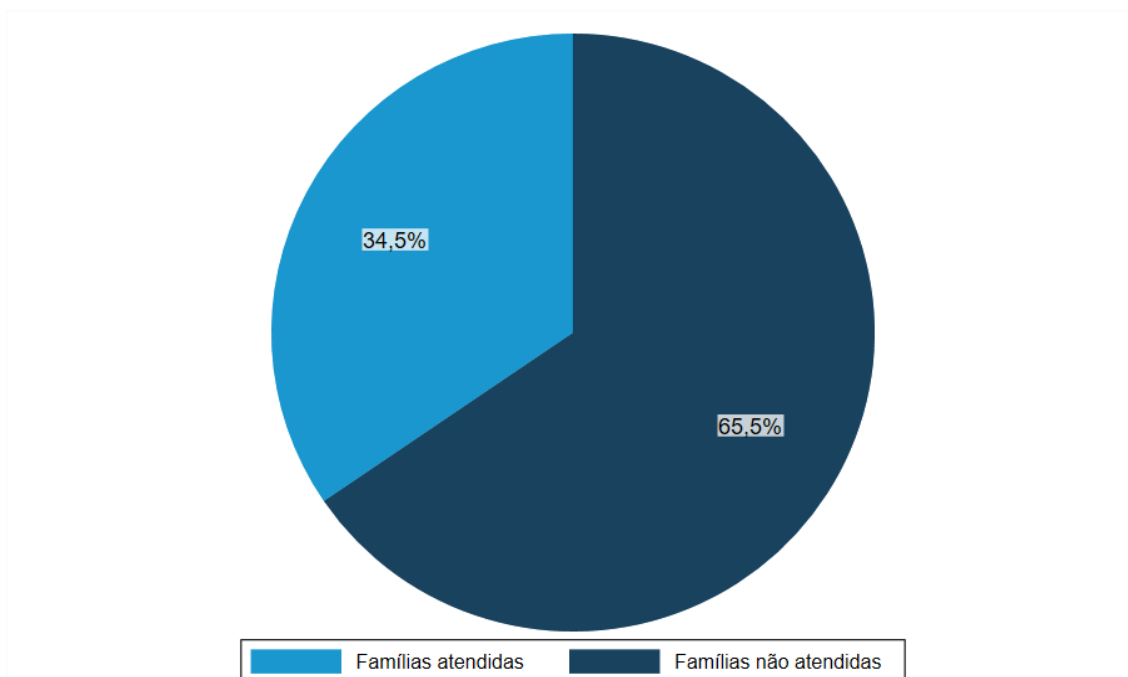
Famílias elegíveis	Total de famílias no Cadastro não atendidas pelo AFE	Total de famílias no Cadastro atendidas pelo AFE	Total
Não	57	42	99
Sim	677	357	1.034
Total	734	399	1.133

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

³⁹⁶ Vide “Gráfico 47 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidos pelo programa — versão sem comprovação”, do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 183).

Gráfico 21 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao AFE de fato atendidas pelo programa, versão sem comprovação, Amostra B



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

7.1.2 Comparação entre perfis de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE no território

O objetivo desta subseção é comparar o grupo de famílias potencialmente elegíveis ao AFE que foram atendidas pelo programa com o grupo de famílias também potencialmente elegíveis ao AFE mas que não foram atendidas pelo mesmo, com base em algumas características observáveis disponíveis na base do Cadastro da Fundação Renova. Para isso, analisamos quatro amostras de famílias, que se diferenciam por comporem as amostras A e B, definidas no início do Capítulo 7, e pela potencial elegibilidade ao AFE nas versões com ou sem comprovação.

Especificamente, as quatro comparações entre grupos que serão feitas são:

- Amostra A, versão com comprovação: nela, há 1.215 famílias potenciais elegíveis ao AFE no total. Será feita a comparação entre as 344 famílias deste grupo que são atendidas pelo AFE com as 871 famílias deste mesmo grupo que não são atendidas pelo programa;

- Amostra A, versão sem comprovação: nela, há 1.328 famílias potenciais elegíveis ao AFE no total. Será feita a comparação entre as 380 famílias deste grupo que são atendidas pelo AFE com as 948 famílias deste mesmo grupo que não são atendidas pelo programa;
- Amostra B, versão com comprovação: nela, há 935 famílias potenciais elegíveis ao AFE no total. Será feita a comparação entre as 323 famílias deste grupo que são atendidas pelo AFE com as 612 famílias deste mesmo grupo que não são atendidas pelo programa;
- Amostra B, versão sem comprovação: nela, há 1.034 famílias potenciais elegíveis ao AFE no total. Será feita a comparação entre as 357 famílias deste grupo que são atendidas pelo AFE com as 677 famílias deste mesmo grupo que não são atendidas pelo programa.

As variáveis analisadas se referem às características dos grupos familiares comparados e são apresentadas a seguir:

- Família atende a mais de um critério de elegibilidade: variável que assume valor igual a “um” se a família atende a pelo menos algum dos critérios de elegibilidade (vide operacionalização elaborada pela FGV, conforme detalhado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” — FGV, 2019). Caso contrário, o valor é igual a “zero”;
- Família atende ao critério 1 relacionado à pesca — versão com comprovação: variável que assume valor igual a “um” se a família atende ao critério 1 de elegibilidade relacionado à pesca, na versão com comprovação (vide operacionalização elaborada pela FGV, conforme detalhado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” — FGV, 2019). Caso contrário, o valor é igual a “zero”. Essa variável é utilizada somente nas análises das amostras na versão com comprovação;
- Família atende a pelo menos um dos demais critérios — versão com comprovação: variável que assume valor igual a “um” se a família atende a pelo menos um dos critérios de elegibilidade 3, 4 e 5 na versão com comprovação (vide operacionalização elaborada pela FGV, conforme detalhado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” — FGV, 2019). Caso contrário, o valor é igual a “zero”. Essa variável é utilizada somente nas análises das amostras na versão com comprovação;

- Família atende a pelo menos um dos critérios relacionados à pesca — versão sem comprovação: variável que assume valor igual a “um” se a família atende a pelo menos um dos critérios de elegibilidade relacionados à pesca, especificamente os critérios 1 e 2, na versão sem comprovação (vide operacionalização elaborada pela FGV, conforme detalhado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” — FGV, 2019). Caso contrário, o valor é igual a “zero”. Essa variável é utilizada somente nas análises das amostras na versão sem comprovação;
- Família atende a pelo menos um dos demais critérios — versão sem comprovação: variável que assume valor igual a “um” se a família atende a pelo menos um dos critérios de elegibilidade 3, 4, 5 ou 6 na versão sem comprovação (vide operacionalização elaborada pela FGV, conforme detalhado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” — FGV, 2019). Caso contrário, o valor é igual a “zero”. Essa variável é utilizada somente nas análises das amostras na versão sem comprovação;
- Número de indivíduos na família: é o número de membros que compõe a unidade familiar;
- Proporção de mulheres na família: é a proporção de membros que compõe a unidade familiar que são do sexo feminino;
- Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família: é a proporção de membros que compõe a unidade familiar com maioridade;
- Renda per capita familiar pré-desastre: é o valor da renda per capita dos membros da unidade familiar em reais³⁹⁷;
- Distância rio em km: corresponde à menor distância, em quilômetros, entre as coordenadas da propriedade vinculada à família, registrada na base do Cadastro da Fundação Renova, e o Rio Doce, Rio do Carmo ou Rio Gualaxo do Norte;
- Distância mar em km: corresponde à menor distância, em quilômetros, entre as coordenadas da propriedade vinculada à família, registrada na base do Cadastro da Fundação Renova, e o litoral brasileiro;
- Escolaridade mais elevada na família é fundamental completo: variável que assume valor igual a “um” se a escolaridade mais elevada entre os membros da

³⁹⁷ Esta variável foi calculada da mesma forma que no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019).

unidade familiar é ensino fundamental completo, caso contrário, o valor é igual a “zero”;

- Escolaridade mais elevada na família é médio incompleto: variável que assume valor igual a “um” se a escolaridade mais elevada entre os membros da unidade familiar é ensino médio incompleto, caso contrário, o valor é igual a “zero”;
- Escolaridade mais elevada na família é médio completo: variável que assume valor igual a “um” se a escolaridade mais elevada entre os membros da unidade familiar é ensino médio completo, caso contrário, o valor é igual a “zero”;
- Escolaridade mais elevada na família é superior incompleto: variável que assume valor igual a “um” se a escolaridade mais elevada entre os membros da unidade familiar é ensino superior incompleto, caso contrário, o valor é igual a “zero”;
- Escolaridade mais elevada na família é superior completo: variável que assume valor igual a “um” se a escolaridade mais elevada entre os membros da unidade familiar é ensino superior completo, caso contrário, o valor é igual a “zero”.

Cabe mencionar que a maioria destas variáveis foram incluídas nos modelos de previsão de atendimento pelo AFE que são apresentados e discutidos na próxima subseção.

A comparação dos grupos familiares atendidos e não atendidos pelo AFE foi realizada com base na média de cada atributo analisado calculada para cada grupo familiar. Para avaliar se a diferença entre os grupos é significativa, fizemos o teste de diferença de médias entre os grupos³⁹⁸ e avaliamos se o resultado da diferença é estatisticamente significativo considerando um nível de confiança de 95%. Cabe lembrar que o número de famílias que entraram no cálculo das médias pode variar entre as variáveis analisadas, devido à ausência de informação de alguma delas para alguma(s) família(s). Os resultados são apresentados na Tabela 18 e Tabela 21.

A Tabela 18 apresenta os resultados da comparação das médias das características familiares de interesse entre as famílias atendidas pelo AFE e as não atendidas,

³⁹⁸ O teste de balanceamento entre os grupos utilizado é o teste T de Student que testa se a diferença entre as médias dos grupos para cada uma das variáveis consideradas é estatisticamente diferente de zero, via teste de hipótese. A hipótese nula do teste neste caso é que a diferença de médias entre os grupos é igual a zero. Se ao realizar o teste, a conclusão for que tal diferença é estatisticamente significativa considerando um determinado nível de significância, rejeita-se a hipótese nula e confirma-se, portanto, que os grupos são diferentes em relação à característica em análise em termos da média. Vale destacar que, caso não seja possível rejeitar a hipótese nula, não se pode afirmar que as médias são diferentes entre os grupos.

considerando as famílias potenciais elegíveis da versão com comprovação para a Amostra A. Notamos que uma proporção alta das famílias atende a mais de um critério de elegibilidade. Essa proporção é significativamente maior entre as famílias que não são atendidas pelo AFE, correspondendo a 96% delas. Entre as famílias atendidas, esse percentual é de 91% apenas. Quando consideramos a variável de a família atender ao critério 1 relacionado à pesca (versão com comprovação), a proporção de famílias elegíveis é de 40% entre as famílias atendidas pelo AFE e de 21% entre as não atendidas, diferença esta que é estatisticamente significativa. Quanto à variável de a família atender a pelo menos um dos demais critérios não relacionados à pesca (versão com comprovação), essa proporção é muito baixa nos dois grupos comparados. No entanto, a diferença entre as médias deles é estatisticamente significativa, sendo a média maior entre as famílias atendidas (7% contra 3%). Outras características que são estatisticamente diferentes (em termos da média) entre esses dois grupos familiares são: (I) o número de indivíduos na composição familiar, sendo maior no grupo de famílias atendidas (3 contra 2,8 pessoas, em média, por família); (II) a proporção de mulheres no núcleo familiar, em média maior entre as famílias não atendidas (47% contra 44%); (III) a distância em relação ao rio, em média significativamente menor entre as famílias atendidas (1,1 km contra 3,7 km); e (IV) a distância em relação ao mar. Para todos os outros atributos analisados, como escolaridade mais elevada entre os membros familiares, proporção de pessoas com maioria na família e renda familiar per capita pré-rompimento, não verificamos diferenças estatisticamente significantes entre as médias dos grupos de famílias atendidas e de não atendidas pelo AFE.

Variável	Média — Atendidos AFE	Desvio Padrão — Atendidos AFE	Número de casos — Atendidos AFE	Média — Não atendidos AFE	Desvio Padrão — Não atendidos AFE	Número de casos — Não atendidos AFE	Diferença de médias	Estatística t	Diferença estatisticamente significante
Família atende a mais de um critério de elegibilidade	0,91	0,28	344	0,96	0,19	871	-0,05	-3,62	Sim
Família atende ao critério 1 relacionado à pesca — versão com comprovação	0,40	0,49	344	0,21	0,41	871	0,19	6,88	Sim
Família atende a pelo menos um dos demais critérios — versão com comprovação	0,07	0,26	344	0,03	0,16	871	0,05	3,75	Sim
Número de indivíduos na família	3,01	1,41	344	2,83	1,26	871	0,18	2,14	Sim
Proporção de mulheres na família	0,44	0,24	344	0,47	0,26	871	-0,03	-2,04	Sim
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,84	0,21	344	0,83	0,22	871	0,01	0,39	Não
Renda per capita familiar pré-desastre	969,06	928,40	318	3,40	876,92	764	105,66	1,77	Não
Distância rio em km	1,14	1,38	344	0,71	4,12	871	-2,57	-11,33	Sim
Distância mar em km	228,77	1,90	344	27,09	3,54	871	1,67	8,31	Sim
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	0,10	0,31	335	0,10	0,31	839	0,00	0,04	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	0,08	0,27	335	0,09	0,29	839	-0,01	-0,65	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	0,33	0,47	335	0,36	0,48	839	-0,03	-0,96	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	0,04	0,19	335	0,05	0,21	839	-0,01	-0,89	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	0,09	0,28	335	0,12	0,32	839	-0,03	-1,45	Não

de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE. Amostra A e versão com comprovação

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de dados do Arquivo de Pesquisa de População e Trabalho (APPT) da estatística da diferença entre médias. O valor de teste t foi calculado utilizando o deflator do IPCA (IBGE, 2020). Tal qual realizado no relatório "Análise do Cadastro Socioeconômico", "foi aplicada a correção de renda per capita, conforme procedimento descrito no apêndice A.2.2" (FGV, 2019, N

Os resultados da comparação das médias das características familiares entre grupos de famílias atendidas e de não atendidas pelo AFE, considerando ainda a Amostra A mas a versão sem comprovação, são similares aos verificados para o caso anterior, como apresentado na Tabela 19. A maior diferença observada entre eles está nos quesitos relacionados ao fato de a família atender a pelo menos um dos critérios relacionados à pesca e a pelo menos um dos demais critérios (ambos na versão sem comprovação). O percentual de famílias que atendem a eles é bem mais elevado do que os observados para as respectivas variáveis na versão com comprovação. Isso porque, nestas versões das variáveis, não consideramos a possibilidade de comprovação para o atendimento aos critérios. Nota-se que, apesar de no primeiro quesito a proporção ser bastante elevada, a diferença de médias entre os grupos não é estatisticamente significativa (96% de famílias atendidas pelo AFE contra 98% não atendidas).

A comparação entre os grupos considerando as outras características segue o mesmo padrão observado para o caso anterior (Amostra A, versão com comprovação): proporção de famílias que atende a mais de um critério de elegibilidade é maior entre as famílias não atendidas; proporção de famílias que atende a algum critério que não seja relacionado à pesca é maior entre as que são atendidas pelo AFE; número médio de indivíduos na família maior entre as famílias que foram atendidas; proporção de mulheres na família maior entre as não atendidas; distância média em relação ao rio menor entre as famílias atendidas; e distância média em relação ao mar menor entre as famílias não atendidas. Para as outras características analisadas, não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre as médias dos grupos.

o entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo Amostra A e versão sem comprovação

Variável	Média — Atendidos AFE	Desvio Padrão — Atendidos	Número de casos — Atendidos AFE	Média — Não atendidos AFE	Desvio Padrão — Não atendidos	Número de casos — Não atendidos AFE	Diferença de médias	Estatística t	Diferença estatística- mente significante
Família atende a mais de um critério de elegibilidade	0,83	0,37	380	0,83	0,32	948	-0,05	-2,55	Sim
Família atende a pelo menos um dos critérios relacionados à pesca — versão sem comprovação	0,96	0,20	380	0,98	0,15	948	-0,02	-1,87	Não
Família atende a pelo menos um dos demais critérios — versão sem comprovação	0,19	0,39	380	0,10	0,30	948	0,08	4,15	Sim
Número de indivíduos na família	3,00	1,39	380	2,83	1,26	948	0,17	2,14	Sim
Proporção de mulheres na família	0,44	0,25	380	0,47	0,26	948	-0,03	-2,11	Sim
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,84	0,21	380	0,83	0,22	948	0,01	0,74	Não
Renda per capita familiar pré-desastre	946,02	900,27	351	862,30	8379,96	825	83,70	1,48	Não
Distância rio em km	1,12	1,34	380	3,63	4,08	948	-2,50	-11,71	Sim
Distância mar em km	228,72	1,93	380	227,14	3,51	948	1,57	8,22	Sim
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	0,10	0,30	369	0,10	0,30	916	0,00	-0,13	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	0,08	0,27	369	0,09	0,28	916	-0,01	-0,45	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	0,33	0,47	369	0,36	0,48	916	-0,03	-0,91	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	0,03	0,18	369	0,05	0,21	916	-0,01	-1,16	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	0,09	0,28	369	0,12	0,32	916	-0,03	-1,57	Não

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de dados da Fundação Renova (2020).
 Nota: Foi utilizado o nível de confiança de 95% para avaliar a significância estatística da diferença entre os grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo Amostra A e versão sem comprovação. Tal teste foi realizado no relatório “Análise estatística dos dados da amostra A e versão sem comprovação”, conforme procedimento descrito no relatório “Análise estatística dos dados da amostra A e versão sem comprovação”.

Os resultados das comparações entre grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE considerando a Amostra B e as versões com e sem comprovação da elegibilidade potencial não diferem muito dos encontrados na análise da Amostra A. Uma diferença que vale destacar é que a proporção de mulheres na família deixou de ser estatisticamente distinta entre os grupos de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE, como mostram a Tabela 20 e a Tabela 21. Nas outras características analisadas em que a diferença das médias entre os grupos comparados é estatisticamente significativa, temos que: (I) a proporção de famílias que atendem a mais de um critério de elegibilidade é maior entre as famílias não atendidas pelo AFE, nas duas versões; (II) a proporção de famílias que atendem aos critérios relacionados à pesca é maior entre as famílias atendidas, na versão com comprovação; (III) a proporção de famílias que atendem a pelo menos um dos demais critérios é maior entre as famílias atendidas pelo AFE, em ambas as versões; (IV) o número médio de indivíduos na família é maior entre as atendidas, nas duas versões; e (V) a distância média em relação ao rio é menor entre as famílias atendidas pelo AFE, também nas duas versões. Para as outras características familiares analisadas, não foram encontradas diferenças estatisticamente significantes entre os grupos em termos de suas médias nas duas versões (com e sem comprovação).

o entre grupos de famílias
Amostra B e versão com

Variável	Média — Atendidos AFE	Desvio Padrão — Atendidos AFE	Número de casos — Atendidos AFE	Média — Não atendidos AFE	Desvio Padrão — Não atendidos AFE	Número de casos — Não atendidos AFE	Diferença de médias	Estatística t	Diferença estatisticamente significante
Família atende a mais de um critério de elegibilidade	0,91	0,29	323	0,97	0,17	612	-0,06	-3,90	Sim
Família atende ao critério 1 relacionado à pesca — versão com comprovação	0,41	0,49	323	0,18	0,38	612	0,23	7,74	Sim
Família atende a pelo menos um dos demais critérios — versão com comprovação	0,08	0,27	323	0,02	0,15	612	0,05	3,83	Sim
Número de indivíduos na família	3,20	1,60	323	2,90	1,32	612	0,30	3,09	Sim
Proporção de mulheres na família	0,45	0,24	323	0,47	0,26	612	-0,03	-1,56	Não
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,84	0,22	323	0,85	0,22	612	-0,02	-1,02	Não
Renda per capita familiar pré-desastre	938,87	882,40	297	840,60	879,07	543	98,27	1,55	Não
Distância rio em km	1,56	9,89	323	4,23	16,06	612	-2,67	-2,72	Sim
Distância mar em km	228,42	11,26	323	226,19	23,88	612	2,24	1,59	Não
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	0,11	0,31	314	0,10	0,30	595	0,01	0,51	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	0,08	0,28	314	0,08	0,28	595	0,00	-0,06	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	0,34	0,48	314	0,36	0,48	595	-0,02	-0,57	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	0,04	0,18	314	0,04	0,20	595	-0,01	-0,51	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	0,09	0,28	314	0,11	0,31	595	-0,02	-1,10	Não

ção Renova (2020) e na base de pagam
estatística da diferença entre médias. C
ual realizado no relatório “Análise do C
me procedimento descrito no apêndice

Variável	Média — Atendidos AFE	Desvio Padrão — Atendidos	Número de casos: — Atendidos (AFE)	Média — Não atendidos AFE	Desvio Padrão — Não atendidos	Número de casos — Não atendidos AFE	Diferença de médias	Estatística t	Diferença estatisticamente significante
Família atende a mais de um critério de elegibilidade	0,83	0,37	677	0,88	0,33	677	-0,05	-2,02	Sim
Família atende a pelo menos um dos critérios relacionados à pesca — versão sem comprovação	0,96	0,20	677	0,98	0,15	677	-0,02	-1,81	Não
Família atende a pelo menos um dos demais critérios — versão sem comprovação	0,19	0,39	677	0,11	0,31	677	0,08	3,43	Sim
Número de indivíduos na família	3,18	1,57	677	3,90	1,32	677	0,27	2,95	Sim
Proporção de mulheres na família	0,45	0,24	677	0,47	0,26	677	-0,03	-1,59	Não
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,84	0,22	677	0,84	0,23	677	-0,01	-0,34	Não
Renda per capita familiar pré-desastre	918,67	855,98	595	886,24	884,61	595	82,44	1,37	Não
Distância rio em km	1,50	9,41	677	1,17	15,62	677	-2,67	-2,96	Sim
Distância mar em km	228,44	10,72	677	236,22	24,60	677	2,22	1,62	Não
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	0,10	0,31	660	0,09	0,29	660	0,01	0,51	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	0,08	0,28	660	0,08	0,27	660	0,00	0,11	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	0,34	0,48	660	0,36	0,48	660	-0,02	-0,62	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	0,03	0,18	660	0,04	0,19	660	-0,01	-0,61	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	0,09	0,28	660	0,11	0,32	660	-0,03	-1,26	Não

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e Renda por Capta Familiar Pré-Desastre (FGV, 2019, Nota de rodapé 112, p. 187).
 Cada amostra é composta por 677 famílias atendidas e não atendidas pelo AFE. A amostra B é a versão sem comprovação, com R\$ de outubro de 2015, atualizado utilizando deflator do IPCA (IBGE, 2020). Tal qual realizado em 2015, aplicamos tratamento aos rendimentos das famílias com valores extremos de renda per capita (FGV, 2019, Nota de rodapé 112, p. 187).

famílias atendidas e não atendidas pelo AFE. A amostra B é a versão sem comprovação, com R\$ de outubro de 2015, atualizado utilizando deflator do IPCA (IBGE, 2020). Tal qual realizado em 2015, aplicamos tratamento aos rendimentos das famílias com valores extremos de renda per capita (FGV, 2019, Nota de rodapé 112, p. 187).

Em suma, independentemente da amostra (A ou B) e versão considerada para a elegibilidade (com ou sem comprovação), notamos que, dentre as famílias classificadas como potenciais elegíveis ao AFE, as famílias atendidas pelo programa: (I) apresentam, em média, maior número de indivíduos em sua composição; e (II) estão vinculadas a propriedades que, em média, são mais próximas do rio (Rio Doce, Rio do Carmo ou Rio Gualaxo do Norte). Em nenhuma das quatro análises realizadas encontramos diferenças estatisticamente significantes entre a média da renda familiar per capita pré-rompimento dos grupos.

A seguir, serão estimados modelos de previsão de atendimento pelo AFE considerando estas mesmas quatro combinações de amostras (A ou B) e versões de elegibilidade (com ou sem comprovação). Como será detalhado posteriormente, estas características familiares serão consideradas nestas estimativas. A partir destes resultados, será feita uma análise comparativa de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE com respeito à probabilidade estimada de receber o auxílio. Esta análise permitirá comparar os dois grupos de famílias em termos de uma medida única (probabilidade estimada) que condensa suas características observáveis de interesse. Uma vez estimadas as probabilidades previstas, também é possível usá-las como base de comparação e criar “estratos” (subgrupos) a partir destes valores. Estes serão utilizados para comparar os grupos de famílias atendidas e de não atendidas pelo AFE utilizando outra abordagem, descrita adiante.

7.1.3 Modelos de previsão de atendimento pelo AFE no território

Nesta subseção temos como objetivo apresentar estimativas da probabilidade média de uma família potencialmente elegível ao AFE estar recebendo o auxílio. Em outras palavras, pretendemos entender quão provável é o recebimento do AFE dadas as características familiares no período anterior ao rompimento da Barragem de Fundão. Para tanto, utilizamos modelos de regressão, uma ferramenta estatística muitas vezes adotada em análises econométricas com o intuito de estabelecer uma relação quantitativa entre atributos observáveis de um objeto e uma característica sua que estamos interessados³⁹⁹. Especificamente,

um modelo de regressão faz uso de um grupo de objetos dos quais observamos um mesmo conjunto de atributos (por exemplo, um grupo de pessoas cuja remuneração do trabalho, sexo e nível educacional

³⁹⁹ Para maiores informações sobre o uso de modelos de regressão para estimação de probabilidades, particularmente no contexto do Projeto Rio Doce, verificar o relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019).

são conhecidos) para estimar uma relação de média condicional entre cada atributo e a característica de interesse (FGV, 2019, p. 143).

De maneira análoga às análises anteriormente apresentadas, os presentes resultados foram obtidos através de adaptações e ajustes nas especificações dos modelos de previsão de atendimento estimados para o universo dos cadastrados pela Fundação Renova no Capítulo 2 do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019)⁴⁰⁰.

Para estes exercícios, estimamos modelos de regressão em que a variável dependente (*i.e.*, a característica de interesse), é se a família cadastrada recebia AFE (ou seja, se algum membro da família era titular do AFE) em dezembro de 2019 — situação em que a variável assume valor 1 — ou não — quando a variável é igual a 0. Utilizamos o modelo *logit* como estratégia de estimação, uma vez que a variável de interesse é binária (*dummy*). O conjunto de atributos com o qual buscamos relacionar a variável dependente é composto por características familiares autodeclaradas no momento do cadastramento. Dentre estes atributos há os critérios de elegibilidade potencial ao AFE, variáveis também binárias que foram aqui agrupadas de forma a separar as elegibilidades relacionadas ao exercício da atividade de pesca (critérios 1 e 2) dos demais critérios (critérios 3, 4, 5 e 6). Destaca-se que os critérios não são mutuamente exclusivos; deste modo, é possível que uma mesma família tenha autodeclarado danos tanto à pesca como à produção rural, por exemplo. Para este caso, a família recebe o valor 1 para ambos os grupos de critérios — o referente à pesca e o dos demais critérios.

O modelo estimado foi restrito à subpopulação de famílias que atendem a ao menos um critério de elegibilidade e foi aplicado para cada uma das amostras anteriormente apresentadas. Sua forma funcional é:

Equação 1 — Modelo de probabilidade de recebimento do AFE

$$\mathbb{I}\{recebe AFE_{dez/19}\}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critérios 1 e 2}\}_i + \beta_2 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critérios 3 a 6}\}_i + \mathbf{X}'_i \boldsymbol{\theta} + \varepsilon_i$$

onde i indexa as famílias, \mathbf{X}_i é o vetor contendo as variáveis de controle listadas a seguir e ε_i acomoda outros efeitos específicos à família mas não observados nos dados (termo de erro), os quais supomos ser sistematicamente não correlacionados a nenhuma das demais variáveis explicativas. Incluímos como variáveis de controle na regressão: proporção de mulheres na família; proporção de membros da família com ao menos 18

⁴⁰⁰ Adaptação da proposta metodológica adotada na seção “2.4.1.3 — Modelo de previsão de atendimento” do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 186-188) para cálculo da previsão de atendimento do AFE para o universo de famílias elegíveis cadastradas pela Fundação Renova.

anos na data de cadastramento; *dummies* para se o grau de escolaridade mais avançado alcançado por algum dos membros da família for o Ensino Fundamental completo, Médio incompleto, Médio completo, Superior incompleto ou Superior completo; número de indivíduos na família; renda per capita familiar pré-rompimento⁴⁰¹; *dummy* que indica se a família potencial elegível atende a mais de um critério de elegibilidade, independentemente de quais sejam tais critérios; *dummies* por grupo de critérios de elegibilidade (pesca e demais elegibilidades); distância da propriedade ao mar e distância da propriedade ao rio⁴⁰².

Assim, cabe ressaltar que, em relação ao que foi feito nos modelos do Capítulo 2 do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019), as principais adaptações realizadas para este estudo de caso das amostras relacionadas aos territórios de atuação da ATI Rosa Fortini foram: (I) exclusão das variáveis indicadoras territoriais das regiões (ex: Alto, Médio e Baixo Rio), uma vez que estamos trabalhando com localidades relacionadas aos territórios de atuação da ATI Rosa Fortini; (II) inserção das distâncias da propriedade ao mar e ao rio; e (III) criação de *dummies* por grupo de critérios de elegibilidades, em substituição as variáveis binárias para cada um dos critérios de elegibilidade.

Optamos pela aglutinação de critérios pautada pelo exercício de atividades relacionadas ou não à pesca em decorrência do protagonismo dos critérios 1 (“Pesca artesanal com RGP”) e 2 (“Pesca para subsistência”) frente aos demais critérios de elegibilidade (3, “Extração de areia e pedras”, 4, “Produção rural atingida”, 5, “Comércio atingido” e 6, “Outra forma de dependência do rio para subsistência”). Há, contudo, uma diferença na aglutinação de critérios para as versões com e sem comprovação de exercício anterior da atividade. Para o modelo de previsão de atendimento ao AFE considerando a versão *sem* comprovação, a aglutinação é esta já descrita, sendo a equação utilizada nas estimativas a Equação 1. Já para o modelo de previsão de atendimento ao AFE considerando a versão *com* comprovação, o grupo “pesca” contém apenas casos de famílias potenciais elegíveis ao PG021 por atenderem ao critério 1, “Pesca artesanal com RGP”, enquanto o grupo dos “demais critérios” contém os casos de famílias potenciais elegíveis ao AFE por atenderem ao menos um dos seguintes critérios: 3, “Extração de areia e pedras”, 4, “Produção rural atingida” ou 5, “Comércio atingido”.

⁴⁰¹ Tal qual realizado no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico”, “foi aplicado tratamento aos rendimentos das famílias com valores extremos de renda *per capita*, conforme procedimento descrito no apêndice A.2.2” (FGV, 2019, Nota de rodapé — 112, p. 187).

⁴⁰² As distâncias da propriedade ao mar e ao rio (Rio Doce, Rio do Carmo ou Rio Gualaxo do Norte) foram calculadas a partir das informações de coordenadas geográficas (latitude e longitude) das propriedades cadastradas.

Deste modo, os casos referentes exclusivamente aos critérios 2 e 6 foram omitidos, de maneira que, em rigor, a forma funcional do modelo de probabilidade para a versão com comprovação pode ser expressa como:

Equação 2 — Modelo de probabilidade de recebimento do AFE (versão com comprovação)

$$\mathbb{I}\{recebe AFE_{dez/19}\}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critério 1}\}_i + \beta_2 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critérios 3 a 5}\}_i + \mathbf{X}'_i \boldsymbol{\theta} + \varepsilon_i$$

Além disso, como no relatório da Análise do Cadastro Socioeconômico (FGV, 2019, p. 187), é feita a seguinte hipótese:

(...) o efeito de atender a mais de um critério de elegibilidade sobre a probabilidade de receber AFE é apenas aditivo. Isto é, se uma família atende a dois critérios, o efeito sobre sua probabilidade de receber AFE é igual ao efeito que existiria se ela atendesse a apenas um somado ao efeito que existiria se atendesse apenas ao outro e ao efeito de atender a mais de um critério. Em outras palavras, supomos a inexistência de efeitos interativos entre os critérios nesse modelo (...)

Com as estimativas dos coeficientes α , β_1 , β_2 e $\boldsymbol{\theta}$ ⁴⁰³ é possível realizar o cálculo da probabilidade média de uma família ser atendida pelo AFE para cada grupo de critérios analisados. Por exemplo, na versão sem comprovação, a probabilidade média estimada de se receber AFE para uma família elegível ao PG021 que satisfaça o critério 1 e/ou 2, relacionados à atividade da pesca, é calculada atribuindo valor 1 para a *dummy* referente a este grupo de critérios, e 0 para o grupo dos demais critérios. As variáveis explicativas de controle são, por sua vez, igualadas às proporções (valores médios) em que se manifestam ao longo de todas as famílias potencialmente elegíveis consideradas no modelo.

Seguindo o padrão adotado nas subseções anteriores, os resultados apresentados aqui correspondem a modelos estimados separadamente para as amostras A e B, para as versões com e sem comprovação de elegibilidade potencial ao AFE. No total, então, há quatro conjuntos de resultados.

A Tabela 22 e a Tabela 23 apresentam, respectivamente, o número de observações utilizado nos modelos e a proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por grupo de critérios de elegibilidade para ambas as amostras (A e B), nas versões com e

⁴⁰³ Os resultados das regressões estão disponíveis no APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7.

sem comprovação⁴⁰⁴. Na Tabela 22, nota-se que o número de famílias consideradas no modelo de previsão de atendimento para Amostra A é superior ao da Amostra B.

Tabela 22 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por grupo de critérios de elegibilidade, versão com comprovação e por amostras de interesse

	Nº de observações (Amostra A)	Nº de observações (Amostra B)
Total considerado no modelo	1.051	820
Pesca artesanal com RGP	274	208
%	26,07%	25,37%
Elegível aos demais critérios	43	37
%	4,09%	4,51%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE:13-5-2020.

Quando se considera a versão sem comprovação (Tabela 23), há um aumento do número de famílias potencialmente elegíveis para ambas as amostras analisadas (A e B). Cabe a ressalva de que a soma dos percentuais na Tabela não necessariamente será igual a 100%, uma vez que uma mesma família potencial elegível ao AFE pode atender a ambos os grupos de critérios simultaneamente.

⁴⁰⁴ Há diferença entre o número de observações utilizado na estimativa do modelo para uma determinada amostra e versão (com ou sem comprovação) em relação ao número total de famílias consideradas potenciais elegíveis para esta mesma amostra e versão. Isso ocorre pois há casos em que as informações utilizadas como variáveis de controle na regressão não estão disponíveis para algumas das famílias, de forma que elas não são incluídas nestas estimativas.

Tabela 23 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE por grupo de critérios de elegibilidade, versão sem comprovação e por amostras de interesse

	Nº de observações (Amostra A)	Nº de observações (Amostra B)
Total considerado no modelo	1.143	902
Elegibilidade aos critérios relacionados à pesca	1.109	874
%	97,03%	96,90%
Elegível aos demais critérios	154	131
%	13,47%	14,52%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Os gráficos subsequentes apresentam as análises comparativas da probabilidade média estimada de estar recebendo AFE em dezembro de 2019 entre as famílias agrupadas por características similares. Temos dois elementos centrais que compõem os gráficos: as barras que representam a probabilidade média estimada para o grupo identificado no eixo vertical, enquanto as retas horizontais terminadas em traços verticais indicam a amplitude dos intervalos de confiança⁴⁰⁵.

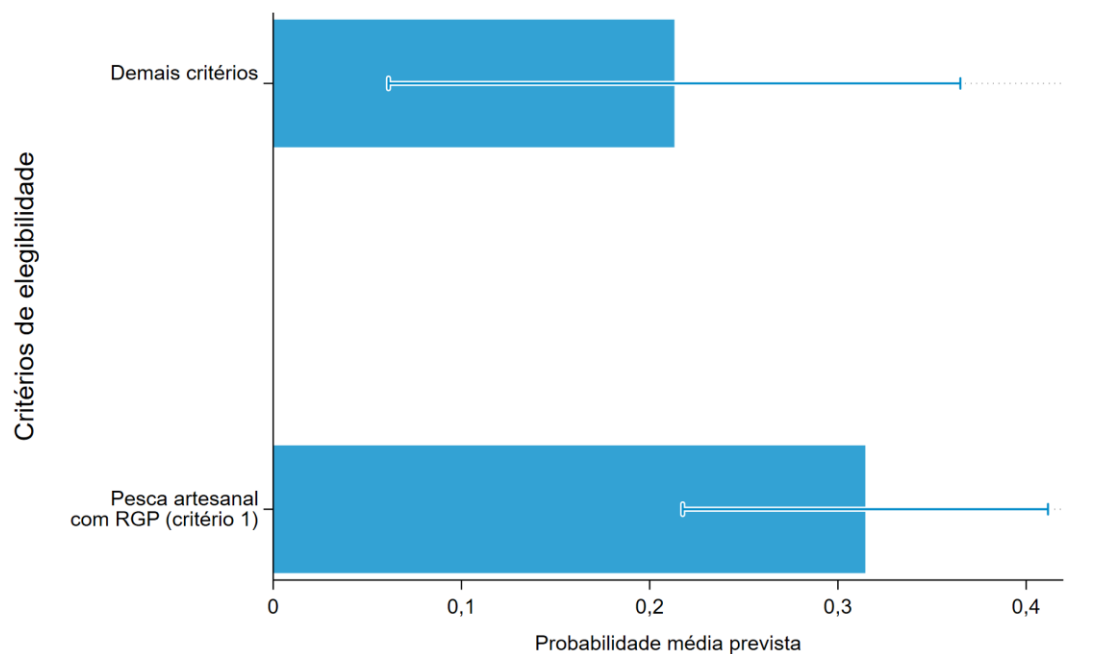
Considerando inicialmente a versão da elegibilidade com comprovação, o Gráfico 22 e o Gráfico 23 mostram como a probabilidade média de uma família potencial elegível ao AFE ser contemplada pelo programa varia de acordo com o grupo de critérios considerado, respectivamente, para os casos das amostras A e B. No caso dos resultados para a Amostra A, as probabilidade estimadas para os dois grupos de critérios são da ordem de 20 a 35%, ao passo que para a Amostra B, ambas ficam pouco abaixo de 50%. Para ambas as amostras notamos que há sobreposição nos intervalos de confiança considerando o critério 1, “Pesca artesanal com RGP” e os demais critérios analisados no modelo. Isto significa que não podemos descartar a possibilidade de que a verdadeira probabilidade média de se estar recebendo AFE seja semelhante entre os dois grupos de critérios de elegibilidade. Em outras palavras, não encontramos indícios

⁴⁰⁵ Explicações detalhadas sobre os elementos apresentados nos gráficos estão disponíveis em “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 149-151).

fortes de que famílias que atendem a um destes grupos de critério tenha probabilidade estimada maior de receber o AFE que aquelas que atendem ao outro grupo.

Relacionado a isso, é importante fazer a ressalva de que a probabilidade média de se receber AFE para famílias que satisfazem mais de um critério de elegibilidade não é obtida simplesmente por meio da soma das estimativas apresentadas. Embora estejamos supondo que as magnitudes das associações da probabilidade média com cada critério sejam aditivas, a soma dos valores apresentados nos gráficos poderia levar a “probabilidades” estimadas maiores que 1, infringindo a própria definição de probabilidade. Isto ocorre porque as estimativas nos gráficos incluem também a magnitude média da associação da probabilidade de estar recebendo com os outros atributos considerados no modelo, como a renda per capita média e a proporção de famílias por nível de escolaridade. Logo, somar as estimativas implicaria considerarmos múltiplas vezes essa relação entre receber AFE e os outros atributos, o que poderia levar a valores previstos superiores a 1.

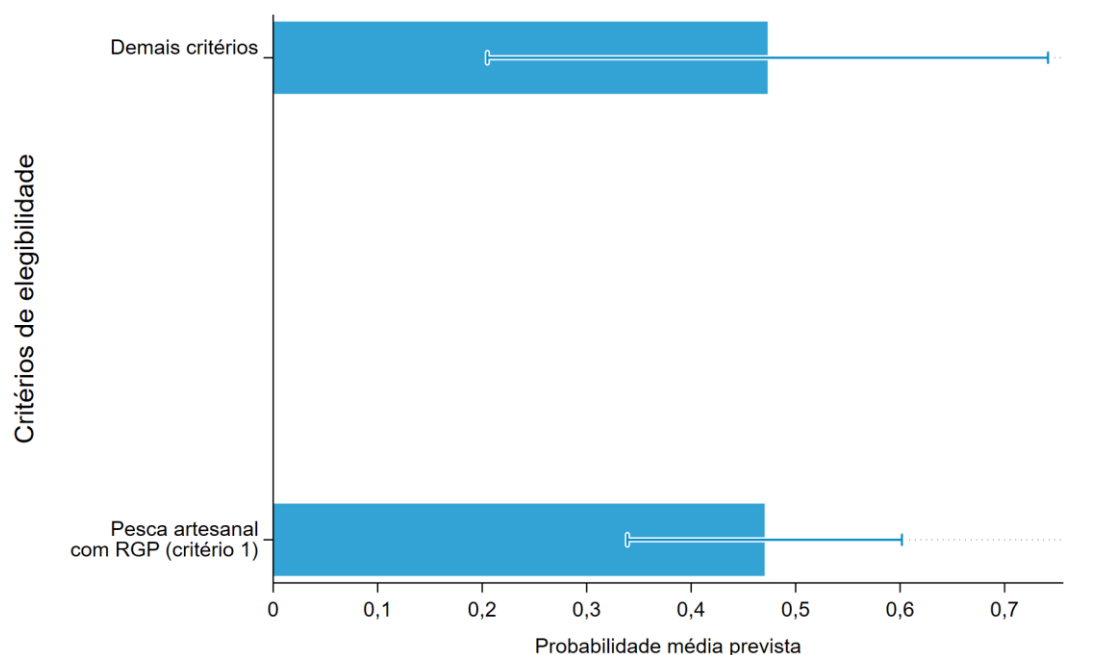
Gráfico 22 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão com comprovação, Amostra A



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Gráfico 23 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão com comprovação, Amostra B

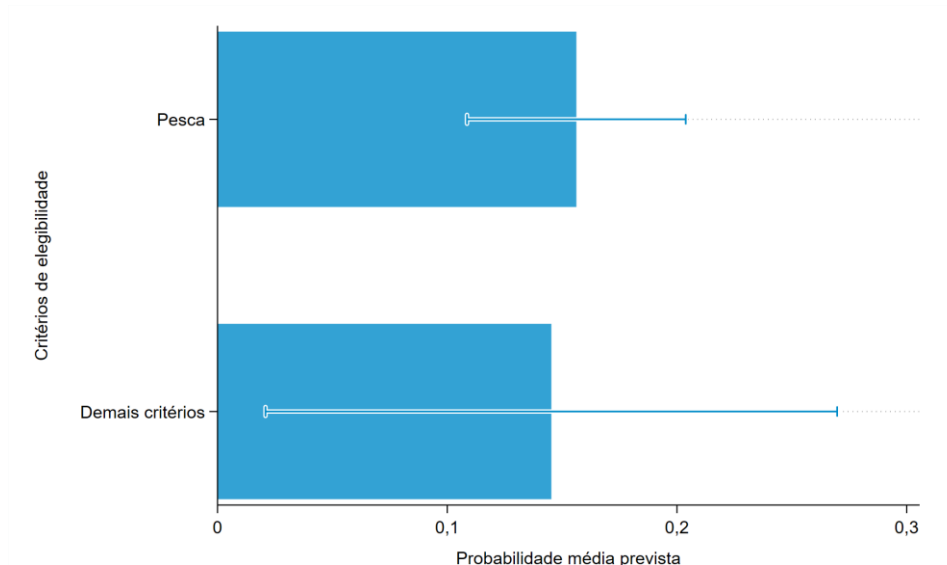


Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Em relação à versão sem comprovação, o Gráfico 24 e o Gráfico 25 apresentam as estimativas das probabilidades médias de a família potencial elegível ao PG021 ter sido atendida pelo programa por grupo de critérios, para as amostras A e B, respectivamente. No caso dos resultados para a Amostra A, as probabilidades estimadas para os dois grupos de critérios ficam próximas de 15%, ao passo que para a Amostra B, ambas ficam próximas de 30%. Nota-se que, para ambas as amostras, os intervalos de confiança reportados são menores para o grupo de critérios relacionados à atividade de pesca — critérios 1, “Pesca artesanal com RGP”, e 2, “Pesca para subsistência” — do que para o grupo dos demais critérios. No entanto, novamente se observa sobreposição dos intervalos de confiança em ambas as amostras, indicando que não se pode descartar a possibilidade de igualdade entre a probabilidade média de famílias elegíveis por critérios relacionados à pesca e a das elegíveis pelos demais critérios. Apesar disso, podemos afirmar com alguma segurança estatística de que, em ambos os casos, esta probabilidade é maior que zero, já que os intervalos de confiança não ultrapassam o eixo vertical à esquerda das barras.

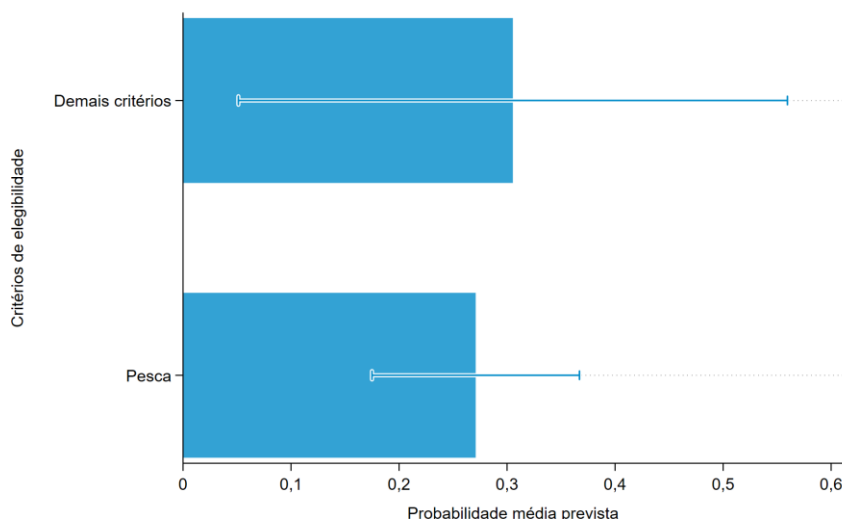
Gráfico 24 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão sem comprovação, Amostra A



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Gráfico 25 — Probabilidade média prevista de a família estar recebendo AFE segundo grupo de critérios de elegibilidade, versão sem comprovação, Amostra B



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

7.1.3.1 Análise comparativa de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE com respeito à probabilidade estimada de receber o auxílio

Os gráficos acima ilustram a probabilidade média estimada de uma família ser atendida pelo AFE, mas os parâmetros obtidos nos modelos econométricos permitem ainda encontrar uma estimativa de probabilidade de recebimento do auxílio para cada família analisada. Este cálculo consiste em utilizar as informações de determinada família que foram incluídas no modelo (descrito na *Equação 1*) e multiplicar esses valores pelos respectivos parâmetros estimados. Em seguida, basta somar os resultados das multiplicações para obter um número único, interpretado como a probabilidade que aquela família teria de receber o AFE sob duas suposições:

- A de que a influência que cada uma daquelas variáveis exerce sobre sua verdadeira probabilidade de receber o auxílio tem a mesma magnitude das encontradas pelo modelo (que por sua vez são as magnitudes médias de influência daquelas variáveis sobre todas as famílias analisadas); e
- A de que quaisquer outras características da família que não aquelas incluídas no modelo não afetam significativamente a chance que ela teria de receber o auxílio.

Neste sentido, então, o valor calculado para aquela família pode ser entendido como a probabilidade “prevista” (ou “esperada”) pelo modelo de ela ser atendida pelo AFE. É importante manter em mente que esta probabilidade prevista não necessariamente é uma boa aproximação à probabilidade verdadeira de aquela família receber o AFE, pois não se pode garantir a veracidade das duas suposições explicitadas acima para cada uma delas.⁴⁰⁶ Não obstante, as probabilidades previstas são ainda assim informativas porque constituem-se em uma medida sintética de “similaridade” entre as famílias analisadas no que se refere às características consideradas pelos modelos econométricos. Através delas, teremos uma indicação de que duas famílias têm perfis semelhantes se os valores de suas probabilidades previstas forem próximos.

Usando então as probabilidades previstas como base de comparação, torna-se possível construir estatísticas que iluminem a discussão acerca dos perfis de famílias que efetivamente recebem o AFE frente aos das que não recebem. Seriam eles diferentes

⁴⁰⁶ Os parâmetros estimados nos modelos econométricos têm mais credibilidade quando a discussão se volta a valores agregados, como as probabilidades médias ilustradas nos Gráficos Gráfico 22 a Gráfico 25.

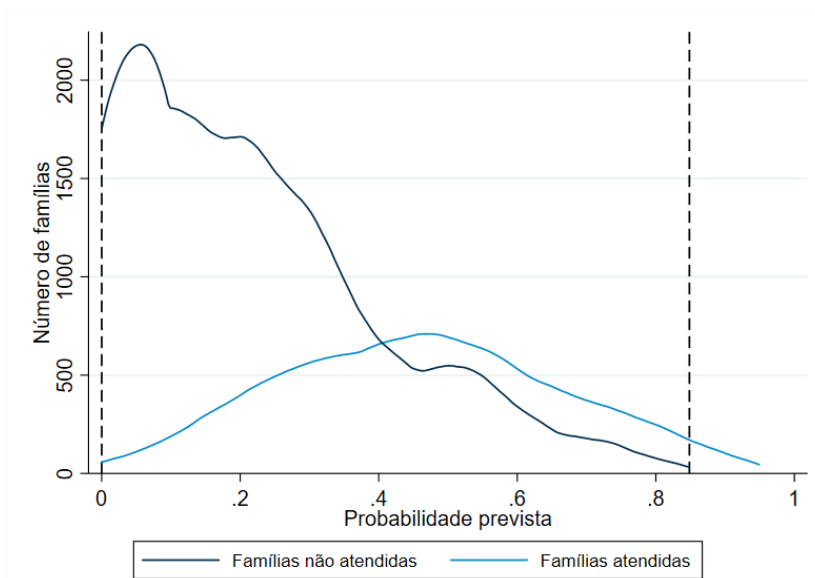
a ponto de justificar a exclusão das últimas do programa, o que indicaria a execução rigorosa de algum critério de focalização definido pela Fundação Renova? Ou, pelo contrário, haveria um número considerável de famílias não incluídas no programa com perfis similares aos das que recebem o auxílio, o que apontaria para a necessidade de expandir o AFE?

O Gráfico 26 ao Gráfico 29 ilustram quantas famílias atendidas e não atendidas pelo programa do AFE existem para cada valor de probabilidade prevista de recebimento do auxílio. Os quatro gráficos trazem o mesmo tipo de informação, diferindo entre si somente na amostra (A ou B) e versão (com ou sem comprovação) consideradas para estimar os modelos econométricos.⁴⁰⁷ Neles, as curvas em azul-escuro representam as famílias não atendidas pelo programa e, em azul-claro, as que efetivamente recebem o auxílio. No eixo horizontal, limitado em 0 e 1, estão os valores possíveis de probabilidade prevista, enquanto o eixo vertical informa o número de famílias. Assim, cada ponto das curvas informa quantas famílias do respectivo grupo (atendidas ou não atendidas pelo programa) possuem probabilidade prevista igual ao valor apontado no eixo horizontal do gráfico. As linhas verticais tracejadas delimitam o intervalo de valores de probabilidade prevista nos quais há famílias dos dois grupos.⁴⁰⁸ Note que, nos quatro gráficos, o intervalo de valores compreendido entre as duas linhas tracejadas é bastante amplo, em alguns casos abrangendo as duas curvas quase que completamente. Isto significa que, dentre as famílias que efetivamente recebem o AFE, há tanto casos em que a probabilidade prevista de receber o auxílio é baixa como alta. Não só isso, como há ainda ocorrências de probabilidades previstas altas e baixas também dentre as famílias não atendidas pelo programa.

⁴⁰⁷ Em rigor, as curvas apresentadas nos gráficos são suavizações de histogramas obtidas com *kernel* de Epanechnikov. A integral das curvas resulta no número de famílias pertencentes a cada grupo.

⁴⁰⁸ Em outras palavras, trata-se do suporte comum das funções de densidade.

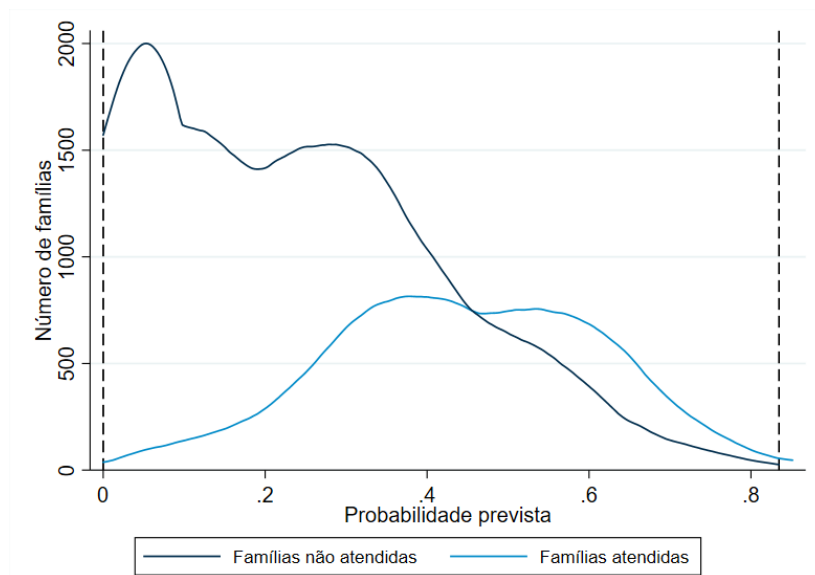
Gráfico 26 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra A e versão com comprovação



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Os gráficos referem-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

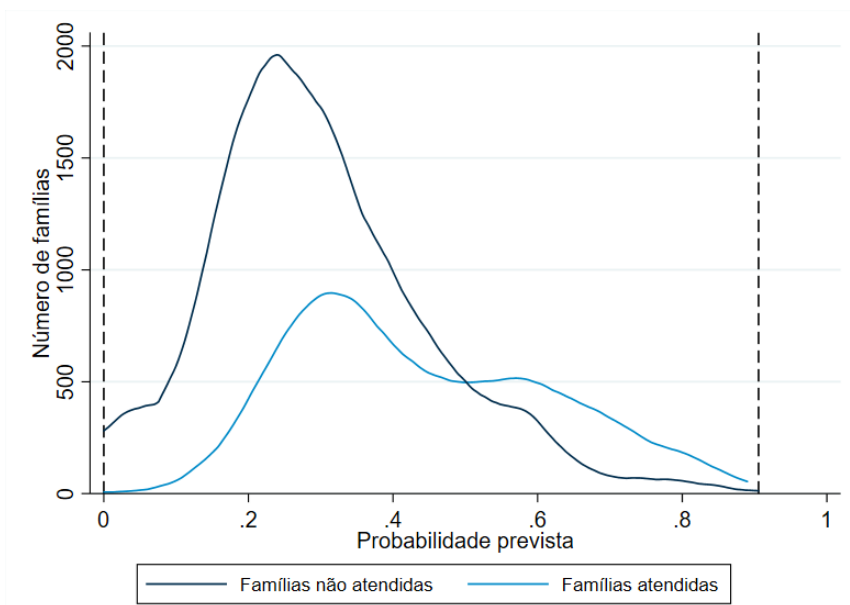
Gráfico 27 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra A e versão sem comprovação



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Os gráficos referem-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

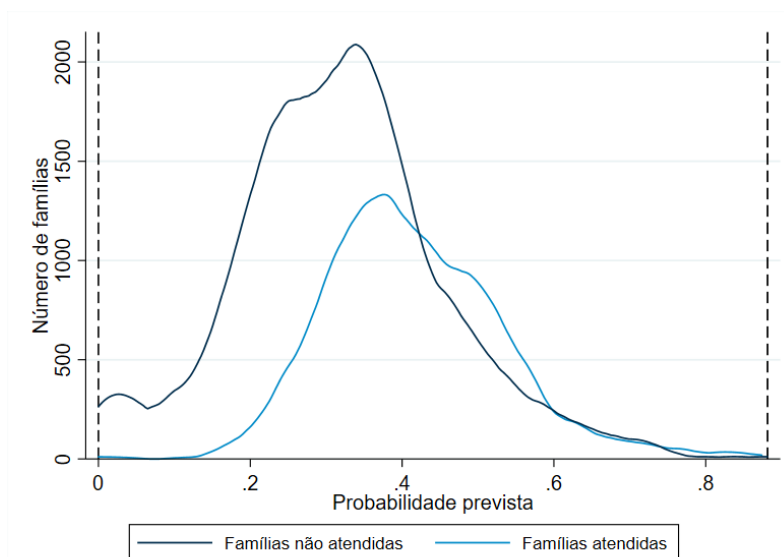
Gráfico 28 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra B e versão com comprovação



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Os gráficos referem-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Gráfico 29 — Curva de densidade de famílias por valor de probabilidade prevista, Amostra B e versão sem comprovação



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. Os gráficos referem-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Em outras palavras, os gráficos anteriores permitem concluir que há, nas quatro estimativas, famílias que recebem e que não recebem o AFE com probabilidades previstas similares, sejam estas baixas ou altas. O Gráfico 29, por exemplo, mostra que as duas curvas se sobrepõem quase que perfeitamente em valores de probabilidade superiores a 0,6, indicando que o número de famílias para as quais o modelo prevê grande chance de receber o AFE é muito parecido entre aquelas que efetivamente recebem e as que não recebem.

Uma medida mais concreta do número de famílias atendidas e não atendidas pelo programa com probabilidades previstas similares pode ser obtida ao se segmentar o intervalo de valores de probabilidade estimada em conjuntos menores, criando assim subgrupos (ou “estratos”) de famílias pautados pelas probabilidades previstas nos modelos. A Tabela 24 traz justamente esta informação para a Amostra A considerando a versão de elegibilidade com comprovação (as Tabelas com os resultados para as demais combinações de amostras e versões estão no APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7). Construiu-se 11 estratos de famílias com base nas probabilidades previstas, identificados na primeira coluna, com os respectivos valores de início e término na segunda e terceira colunas. A definição destes estratos se deu com o objetivo de fazer com que a média das probabilidades previstas das famílias que recebem o AFE contidas em cada um deles fosse o mais próxima possível da média das famílias não atendidas pelo programa no mesmo estrato.⁴⁰⁹ O estrato 11 contém todas as famílias da amostra cuja probabilidade prevista está entre 0,569 e 0,848 (nenhuma família possui probabilidade superior a esse valor). Neste subgrupo estão, portanto, as famílias que o modelo esperaria ter a maior chance de receber o AFE; no entanto, aproximadamente um terço das 148 famílias nesse estrato não o recebem.

⁴⁰⁹ O procedimento adotado na construção dos estratos corresponde ao apresentado em Imbens e Rubin (2015), p. 290-300. Em particular, nesta aplicação considerou-se o escore de propensão estimado (ao qual se refere neste documento por “probabilidade prevista”) em nível e não linearizado para dividir os estratos. A segmentação de estratos ocorre até que, dentro de cada estrato, tenha-se que a diferença entre as médias de escores dos dois grupos seja estatisticamente nula a 10% de significância em um teste T bicaudal. Ademais, comparou-se as variáveis inseridas no modelo econométrico dentro de cada estrato entre famílias que recebem e que não recebem o AFE para assegurar que a semelhança estatística entre escores de propensão médios não se devesse a diferenças nas variáveis que se anulam quando agregadas, gerando escores médios artificialmente parecidos. Os testes realizados para este fim são também descritos em Imbens e Rubin nas páginas mencionadas acima. De maneira geral, as variáveis são balanceadas entre os dois grupos de famílias ao longo dos estratos, embora eventuais diferenças estatisticamente significantes ocorram: no estrato 11 da Amostra A e versão com comprovação, por exemplo, as famílias efetivamente contempladas pelo AFE são semelhantes exceto pelo fato de que têm em média mais mulheres que as não contempladas, enquanto no estrato 1 são as famílias não contempladas que possuem em média mais mulheres em sua composição.

Tabela 24 — Número de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE em estratos de probabilidade prevista, Amostra A e versão com comprovação

Estrato	Probabilidade mínima	Probabilidade máxima	Famílias não atendidas	Famílias atendidas	Total
1	0,000	0,055	143	4	147
2	0,056	0,127	136	12	148
3	0,127	0,193	127	21	148
4	0,194	0,266	112	36	148
5	0,266	0,299	56	17	73
6	0,301	0,347	46	28	74
7	0,348	0,366	26	11	37
8	0,366	0,390	20	17	37
9	0,391	0,458	30	44	74
10	0,460	0,569	65	83	148
11	0,569	0,848	48	100	148

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019.

Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. A tabela refere-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

As tabelas no APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7 com os resultados para as demais combinações de amostras e versões mostram um padrão semelhante⁴¹⁰, indicando que, considerado o conjunto de características incluídas nos modelos econométricos, famílias com perfis semelhantes não raro recebem tratamentos distintos no que se refere à inclusão no AFE. Da análise das estatísticas apresentadas ao longo desta seção, não foi possível apontar um ou mais aspectos do perfil das famílias que justificassem de forma sistemática o não atendimento delas pelo programa quando, ao menos de acordo com os dados utilizados, elas não possuem grandes diferenças em relação a outras que, embora pertencentes ao mesmo estrato de probabilidade previstas que elas, recebem o auxílio.

⁴¹⁰ O estrato 9 para a estimativa, considerando a amostra B e versão com comprovação (Tabela 6 do APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7), delimitado pelas maiores probabilidades previstas, tem que aproximadamente um quarto das 123 famílias nele incluídas não recebem o AFE. É importante notar que nele, diferentemente do mencionado sobre o estrato 11 do resultado para a Amostra A na versão com comprovação na nota de rodapé 409, o número de mulheres nas famílias é, em média, semelhante entre as atendidas e as não atendidas pelo AFE.

7.2 Programa de Indenização Mediada — PIM⁴¹¹

7.2.1 Análise de cobertura do PIM no território

Nosso objetivo nesta seção é apresentar o número de famílias potencialmente elegíveis ao Programa de Indenização Mediada (PIM) da Fundação Renova e compará-lo com o número de famílias que de fato já foram atendidas pelo mesmo (isto é, receberam pelo menos um pagamento de indenização), considerando novamente as amostras A e B. Através do cruzamento dessas duas categorias de famílias cadastradas, potencialmente elegíveis e efetivamente atendidas pelo PIM, é possível realizarmos análises de cobertura do programa dentre as famílias potenciais elegíveis para a região atendida pela ATI Rosa Fortini considerando as duas amostras (A e B).

Mais uma vez, o universo das análises é formado pelas famílias cadastradas pela Fundação Renova e que estão contidas em cada um dos recortes amostrais de interesse. As análises apresentadas ao longo desta seção foram realizadas no nível de “família”, considerando como atendida pelo PIM aquela que possuía ao menos um membro que tivesse sido contemplado pela indenização do PG02 até o mês de maio de 2020 (isto é, que tivesse recebido ao menos um pagamento no contexto do PIM).

Similarmente ao caso do AFE, não existem variáveis que informem se as pessoas ou famílias seriam elegíveis ao PIM, tanto na base de dados do Cadastro quanto na base de pagamentos do PIM. Com isso, se fez necessária a proposição de um mecanismo para construção de uma variável indicadora de elegibilidade ao PIM a partir das informações declaradas no momento do cadastramento e disponíveis na base do Cadastro. A partir desta operacionalização dos critérios de elegibilidade, é possível categorizar as famílias cadastradas no PG01 em potenciais elegíveis ou não elegíveis ao PIM, exatamente como foi feito no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019). Foi considerada como família potencialmente elegível a receber a indenização do PIM aquela em que pelo menos um de seus membros tenha sofrido dano, segundo as informações autodeclaradas no Cadastro, em uma das dimensões relacionadas aos critérios de elegibilidade do PIM⁴¹²:

- Critério 1: Interferência em bens privados — residências;

⁴¹¹ Conforme mencionado na nota de rodapé 385, não serão apresentados resultados para modelos de previsão de atendimento pelo PIM nesta seção por causa da pouca variabilidade das informações utilizadas na especificação dos mesmos nas amostras analisadas, o que inviabilizou tais estimativas.

⁴¹² Os procedimentos adotados para a construção dessa variável indicadora podem ser conferidos na seção 2.4.2.1 do Capítulo 2 do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 197-199).

- Critério 2: Interferência em bens privados — veículos;
- Critério 3: Interferência no trabalho e renda da pessoa física;
- Critério 4: Interferência nos modos de vida;
- Critério 5: Fatalidades ou desaparecimentos;
- Critério 6: Incapacidade e lesão corporal;
- Critério 7: Produção agrícola e agropecuária;
- Critério 8: Setor da pesca (atividade permanente de pesca);
- Critério 9: Areeiros, garimpeiros e mergulhadores;
- Critério 10: Lavadeiras;
- Critério 11: Balseiros, barqueiros e boteiros;
- Critério 12: Empresários individuais, micro e pequenas empresas.

Destacamos, novamente, que não existem correspondências exatas na base de dados do Cadastro para cada critério de elegibilidade do PIM descritas pela Fundação Renova no documento de definição do programa⁴¹³ ou na sétima revisão do Protocolo de Elegibilidade⁴¹⁴. Assim, as variáveis usadas para identificação das famílias potencialmente elegíveis ao PIM, construídas a partir da seleção de perguntas relacionadas com os critérios de elegibilidade existentes no Cadastro, correspondem a uma proposta de aproximação dos critérios. Desta forma, nesta análise também usaremos sempre os termos “potenciais elegíveis” ou “potencialmente elegíveis”. No caso do PG02, consideramos apenas um grupo: potenciais elegíveis⁴¹⁵.

Assim como foi feito na seção anterior para o AFE, a seguir, analisamos cada um dos critérios de elegibilidade do PIM apresentando, quando possível, estatísticas descritivas considerando as famílias potenciais elegíveis (de acordo com informações declaradas no Cadastro) para as amostras A e B, individualmente. Uma vez que tenhamos obtido, para cada família da amostra em análise, as informações de se é potencialmente

⁴¹³ FUNDAÇÃO RENOVA. **PG02 — Programa de Indenização Mediada**: definição do programa — Etapa 3, dez. 2017, disponibilizado para a FGV e extraído do SGS no dia 28-8-2019.

⁴¹⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. **Anexo II — Protocolo de Elegibilidade do Programa de Indenização Mediada**, v. 7, disponibilizado para a FGV e extraído do SGS no dia 28-8-2019.

⁴¹⁵ Para o PIM, nesta análise não há versões com e sem comprovação, como havia no caso do AFE. Isto se dá pois apenas um dos critérios cita de forma explícita a questão de comprovação do dano (critério 12), mas não significa que não sejam solicitados documentos comprobatórios para o ingresso no programa.

elegível ao PIM e se é atendida pelo programa, cruzamos estes dados⁴¹⁶ e analisamos a cobertura do programa dentre as famílias potenciais elegíveis na região atendida pela ATI Rosa Fortini.

A Tabela 25 e a Tabela 26 apresentam o número de famílias no Cadastro que atendem cada um dos critérios de elegibilidade do PIM, sendo portanto potenciais elegíveis, para as Amostras A e B, respectivamente. Vale reforçar que os critérios não são mutuamente excludentes entre si, de forma que uma mesma família pode atender a mais de um critério de elegibilidade. O número total de famílias que é potencial elegível ao PIM (isto é, atende a pelo menos um critério de elegibilidade) será exposto posteriormente. Novamente, suprimimos deste relatório os valores referentes a casos numericamente pouco expressivos (abaixo de 20 famílias classificadas como potencialmente elegíveis) e sinalizamos com asterisco “*”⁴¹⁷.

Tabela 25 — Número de famílias potenciais elegíveis ao PIM por critério, Amostra A

Critérios de elegibilidade do PIM	Número de famílias potenciais elegíveis
Critério 1	31
Critério 2	0
Critério 3	969
Critério 4	33
Critério 5	0
Critério 6	0
Critério 7	72
Critério 8	1.293
Critério 9	*
Critério 10	*
Critério 11	22
Critério 12	20

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do PIM da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do PIM realizados até maio de 2020. Foram considerados apenas os casos em que os recipientes do PIM foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do PIM: 13-5-2020.

⁴¹⁶ O detalhamento sobre como foram feitos os cruzamentos de dados da Fundação Renova está disponível no APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7.

⁴¹⁷ Este procedimento foi adotado com o objetivo de preservar a identidade e mitigar riscos relacionados à possível identificação das famílias em casos em que o tamanho do subgrupo na amostra é pequeno.

Tabela 26 — Número de famílias potenciais elegíveis ao PIM por critério, Amostra B

Critérios de elegibilidade do PIM	Número de famílias potenciais elegíveis
Critério 1	26
Critério 2	0
Critério 3	730
Critério 4	31
Critério 5	0
Critério 6	0
Critério 7	61
Critério 8	1.007
Critério 9	*
Critério 10	*
Critério 11	*
Critério 12	*

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do PIM da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do PIM realizados até maio de 2020. Foram considerados apenas os casos em que os recipientes do PIM foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do PIM: 13-5-2020.

Destacamos que para a Amostra A observamos o total de 1.428 famílias potenciais elegíveis ao PIM, enquanto no caso da Amostra B, temos o total de 1.113 famílias potenciais elegíveis ao PG02. Nas próximas tabelas verificaremos estes números mais detalhadamente, bem como analisaremos a cobertura do programa em cada amostra.

Considerando inicialmente os resultados para a Amostra A, exibidos na Tabela 25, é possível observar que os critérios 3 e 8 de elegibilidade, relacionados aos danos na dimensão “Interferência no trabalho e renda da pessoa física” e “Setor da pesca (atividade permanente da pesca)”, respectivamente, são os critérios para os quais observamos os maiores números de famílias que atendem a eles. Comparando o número de famílias que atendem a cada um destes dois critérios com o total de famílias potenciais elegíveis na amostra, os percentuais chegam a 90,54% para o critério 8 e a 67,85% para o critério 3. Esta situação é semelhante à visualizada no caso da Amostra B (Tabela 26) e ao caso do total do universo de cadastrados pela Fundação Renova⁴¹⁸ (vide FGV, 2019).

⁴¹⁸ A Tabela 70 do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 207) indica a existência de 26.462 famílias potencialmente elegíveis que atendem ao Critério 3, e 25.804

Tanto na Amostra A (Tabela 25) quanto na Amostra B (Tabela 26), não foram encontrados casos de famílias que atendem ao critério 2, “Interferência em bens privados”, ao critério 5, “Fatalidade ou desaparecimentos” e ao critério 6, “Incapacidade e lesão corporal”. De fato, estes critérios de elegibilidade já apresentavam poucos casos de famílias que atendiam a eles quando analisamos o total do universo de cadastrados pela Fundação Renova no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico”⁴¹⁹ (FGV, 2019).

A Tabela 27 e a Tabela 28 apresentam os resultados do número de famílias por cruzamento de potencial elegível e atendimento pelo PIM entre as cadastradas no PG01 para as amostras A e B, respectivamente. Nestas tabelas, a primeira coluna com informações numéricas se refere ao número de famílias cadastradas não atendidas pelo PIM, enquanto a segunda mostra o número de famílias cadastradas atendidas, e a última traz o número do total de famílias da amostra em análise presentes no Cadastro. As linhas das tabelas referem-se à condição de potencial elegível ao PIM, indicadas pelas legendas “Não” ou “Sim” (linhas dois e três da mesma, respectivamente). A última linha das tabelas refere-se ao total (soma de cada coluna).

Para as duas amostras (A e B), notamos que quase que a totalidade das famílias cadastradas são potenciais elegíveis ao PIM: 1.428 de 1.455 na Amostra A e 1.113 de 1.133 na Amostra B. Para a Amostra A (Tabela 27), verifica-se que há 1.428 famílias potencialmente elegíveis ao PG02, mas até o momento desta análise, apenas 28 delas haviam sido atendidas pelo PIM. Um padrão similar é observado para a Amostra B (Tabela 28), em que apenas 23 das 1.113 famílias potenciais elegíveis ao PIM foram atendidas pelo mesmo até a data de corte utilizada nesta análise.

que atendem ao Critério 8 quando consideramos o universo total de cadastrados pela Fundação Renova.

⁴¹⁹ A Tabela 70 do relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 207) apresenta o número de famílias potenciais elegíveis ao PIM por critério considerando o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova. É possível observar que existiam 21 casos de famílias potenciais elegíveis que atendiam ao Critério 2, 11 casos para o Critério 5 e 2 casos para Critério 6.

Tabela 27 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível e atendidas pelo PIM (ao menos um pagamento do programa realizado para um de seus membros), Amostra A

Famílias elegíveis	Total de famílias do Cadastro não atendidas pelo PIM	Total de famílias do Cadastro atendidas pelo PIM	Total de famílias
Não	26	1	27
Sim	1.400	28	1.428
Total	1.426	29	1.455

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do PIM da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do PIM realizados até maio de 2020. Foram considerados apenas os casos em que os recipientes do PIM foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do PIM: 13-5-2020.

Tabela 28 — Número de famílias por cruzamento de potencial elegível e atendidas pelo PIM (ao menos um pagamento do programa realizado para um de seus membros), Amostra B

Famílias elegíveis	Total de famílias do Cadastro não atendidas pelo PIM	Total de famílias do Cadastro atendidas pelo PIM	Total de famílias
Não	19	1	20
Sim	1.090	23	1.113
Total	1.109	24	1.133

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do PIM da Fundação Renova (2020).

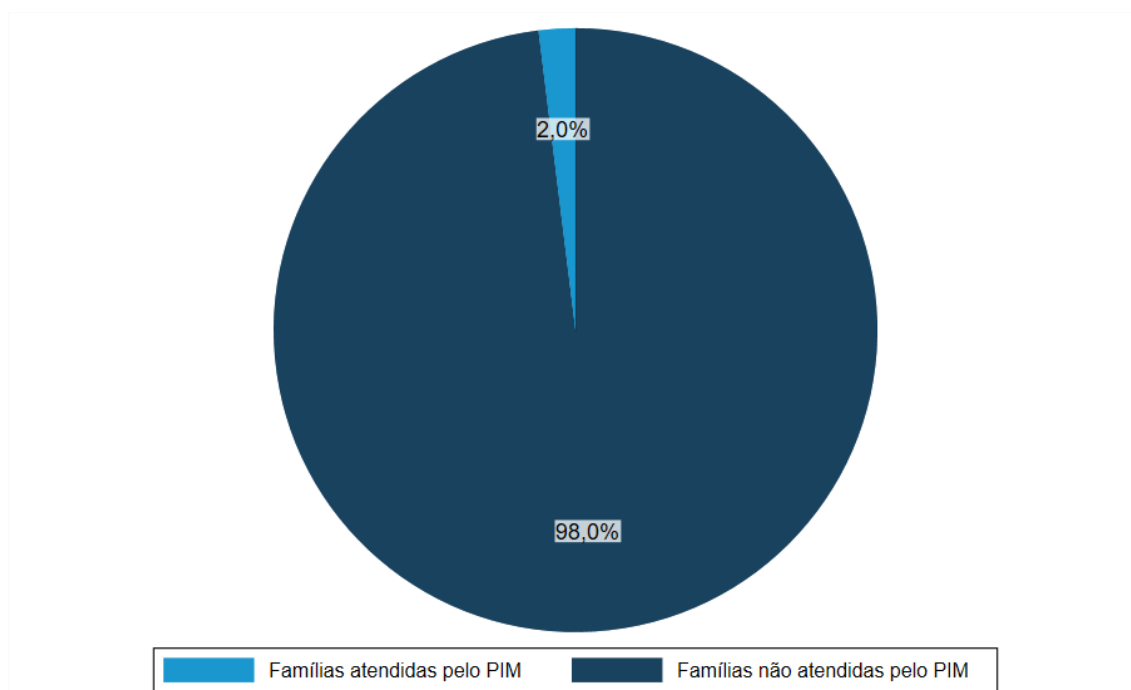
Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do PIM realizados até maio de 2020. Foram considerados apenas os casos em que os recipientes do PIM foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do PIM: 13-5-2020.

Mais uma vez, é importante ressaltar que a identificação de que uma família é potencial elegível ao PIM trata-se de uma aproximação feita a partir das informações declaradas no Cadastro da Fundação Renova.

A seguir, apresentamos os resultados da cobertura do PIM, isto é, a proporção de famílias potenciais elegíveis ao programa que foram de fato atendidas por ele, para a Amostra A (Gráfico 30) e para a Amostra B (Gráfico 31). No caso da Amostra A, observa-se que apenas 2,0% das famílias potencialmente elegíveis são atendidas pelo PIM, enquanto 98,0% ainda não receberam indenizações do programa até a data de corte considerada. O percentual de famílias potencialmente elegíveis atendidas pelo PIM, no

caso da Amostra B, é de apenas 2,1%, enquanto 97,9% das famílias potenciais elegíveis não haviam sido atendidas pelo PIM até a data de corte considerada no presente relatório. Essa situação observada para as duas amostras difere da encontrada ao analisar o universo de cadastrados pela Fundação Renova para todo território atingido, no qual verificamos que 28,4% das famílias potenciais elegíveis já haviam sido atendidas pelo PIM enquanto 71,6% não (FGV, 2019)⁴²⁰.

Gráfico 30 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao PIM de fato atendidas pelo programa, Amostra A

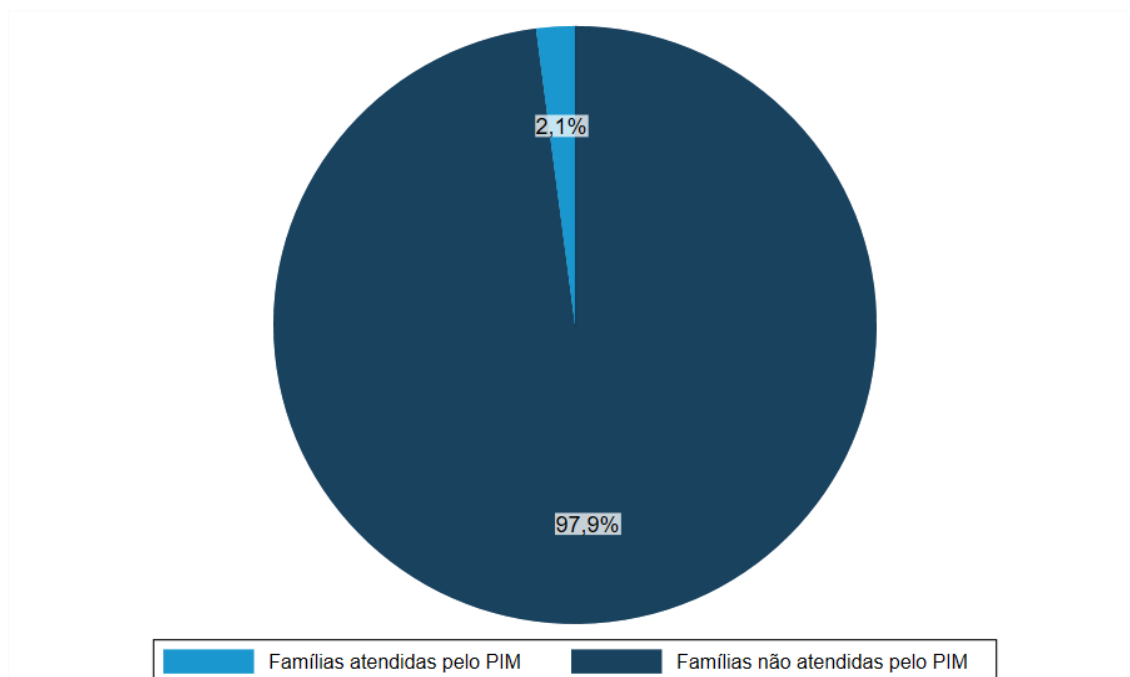


Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do PIM da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do PIM realizados até maio de 2020. Foram considerados apenas os casos em que os recipientes do PIM foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do PIM: 13-5-2020.

⁴²⁰ Essa informação pode ser verificada pelo “Gráfico 53 — Percentual de famílias potencialmente elegíveis ao PIM de fato atendidas pelo programa” no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 206).

Gráfico 31 — Percentual das famílias potencialmente elegíveis ao PIM de fato atendidas pelo programa, Amostra B



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do PIM da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do PIM realizados até maio de 2020. Foram considerados apenas os casos em que os recipientes do PIM foram encontrados na base de dados do Cadastro. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do PIM: 13-5-2020.

7.2.2 Comparação entre perfis de famílias atendidas e não atendidas pelo PIM no território

Assim como fizemos nas análises sobre o AFE, nesta subseção, comparamos dois grupos de famílias potencialmente elegíveis ao PIM: as famílias que foram incluídas no programa e as famílias que ainda não foram atendidas pelo mesmo. Para isso, consideramos um subconjunto dos atributos familiares que foram analisados e descritos na subseção 0: o relacionado ao atendimento de mais de um critério de elegibilidade, os relacionados à composição da unidade familiar — número de membros da família, proporção de mulheres, proporção de indivíduos com maioria —, a renda per capita familiar pré-desastre, as distâncias da propriedade vinculada à família no Cadastro em relação ao rio e ao mar e os quesitos relacionados à escolaridade mais elevada entre os membros da família.

Novamente, consideramos as famílias como unidade de análise e realizamos as comparações para as duas amostras de indivíduos utilizadas neste relatório, as

amostras A e B, mas nesse caso, incluímos apenas as famílias classificadas como potencialmente elegíveis ao PIM. Assim, a Amostra A fica composta por 1.428 famílias, sendo que 28 já foram atendidas pelo PIM e 1.400 não foram atendidas. Na Amostra B ficamos, ao todo, com 1.113 famílias, das quais 23 foram atendidas pelo PIM e 1.090 ainda não foram.

Para comparar o perfil das famílias atendidas e não atendidas pelo PIM, nas duas amostras, calculamos a média das variáveis utilizadas na análise para cada grupo familiar. E para avaliar se a diferença das médias entre os dois grupos é estatisticamente significativa e diferente de zero, realizamos o teste de diferença de médias entre grupos considerando um nível de confiança de 95% (ver subseção 0 para mais detalhe sobre a metodologia). Novamente, devido à indisponibilidade de dados para a característica em análise para algumas famílias, é possível que o número de observações utilizado neste teste para ela seja menor que o número total de observações na amostra.

A Tabela 29 e a Tabela 30 apresentam os resultados da comparação dos perfis das famílias potencialmente elegíveis ao PIM atendidas e não atendidas pelo programa, para as amostras A e B, respectivamente. Os resultados são similares para as duas amostras. A proporção de famílias que atendem a mais de um critério de elegibilidade apresenta médias significativamente diferentes entre as famílias atendidas e não atendidas pelo PIM, sendo maior para o primeiro grupo em ambas as amostras (86% contra 64% atendem a mais de um critério na Amostra A e 83% contra 62% atendem a mais de um critério na Amostra B).

Outra característica cujas médias apresentam diferença estatisticamente significativa entre os dois grupos familiares analisados, observada nas duas amostras, é na renda familiar per capita pré-rompimento. Nas duas amostras, as famílias atendidas pelo PIM, em média, possuem uma renda familiar per capita pré-rompimento maior do que as famílias não atendidas (R\$ 1.370,84 contra R\$ 914,33 na Amostra A e R\$ 1.479,51 contra R\$ 902,36 na Amostra B). O único resultado diferente (considerando os casos de diferenças entre médias estatisticamente diferentes de zero) nas duas amostras analisadas é em relação à distância da propriedade vinculada à unidade familiar no Cadastro e o rio. Apesar da distância média entre a propriedade e o rio ser menor para as famílias atendidas pelo PIM nas duas amostras, a diferença das médias entre grupos só é estatisticamente significativa na Amostra A (1,23 km para as famílias atendidas pelo PIM contra 2,99 km para as não atendidas pelo programa). Para todas as outras características analisadas, independentemente da amostra considerada (A ou B), não foram encontradas diferenças de médias estatisticamente significantes entre os grupos de famílias atendidas pelo PIM e de famílias não atendidas pelo programa.

os de famílias atendidas

Variável	Média — Atendidos PIM	Desvio Padrão — Atendidos PIM	Número de casos — Não atendidos PIM	Média — Não atendidos PIM	Desvio Padrão — Não atendidos PIM	Número de casos — Não atendidos PIM	Diferença de médias	Estatística t	Diferença estatisticamente significante
Família atende a mais de um critério de elegibilidade	0,86	0,36	28	0,64	0,48	1400	0,22	2,40	Sim
Número de indivíduos na família	2,57	1,14	28	2,91	1,31	1400	-0,34	-1,36	Não
Proporção de mulheres na família	0,38	0,24	28	0,46	0,25	1400	-0,08	-1,70	Não
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,88	0,21	28	0,84	0,22	1400	0,05	1,17	Não
Renda per capita familiar pré-desastre	1370,84	1468,04	28	914,33	924,39	1233	456,51	2,54	Sim
Distância rio em km	1,23	3,09	28	2,99	3,82	1400	-1,76	-2,42	Sim
Distância mar em km	227,98	2,66	28	227,60	3,24	1400	0,38	0,62	Não
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	0,07	0,26	28	0,10	0,30	1356	-0,03	-0,50	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	0,07	0,26	28	0,08	0,27	1356	-0,01	-0,17	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	0,21	0,42	28	0,35	0,48	1356	-0,14	-1,54	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	0,00	0,00	28	0,05	0,21	1356	-0,05	-1,16	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	0,14	0,36	28	0,12	0,32	1356	0,02	0,39	Não

ação Renova (2020) e na base de paga estatística da diferença entre médias. O qual realizado no relatório “Análise do Ca conforme procedimento descrito no apê

e grupos de famílias atende

Variável	Média — Atendidos PIM	Desvio Padrão — Atendidos PIM	Número de casos — Não atendidos PIM	Média — Não atendidos PIM	Desvio Padrão — Não atendidos PIM	Número de casos — Não atendidos PIM	Diferença de médias	Estatística t	Diferença estatisticamente significante
Família atende a mais de um critério de elegibilidade	0,83	0,39	23	0,62	0,49	1090	0,21	2,04	Sim
Número de indivíduos na família	2,65	1,43	23	3,02	1,42	1090	-0,37	-1,23	Não
Proporção de mulheres na família	0,38	0,24	23	0,47	0,25	1090	-0,09	-1,69	Não
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,91	0,24	23	0,85	0,23	1090	0,06	1,35	Não
Renda per capita familiar pré-desastre	1479,51	1527,85	22	902,36	930,48	975	577,16	2,83	Sim
Distância rio em km	0,49	0,50	23	3,38	13,99	1090	-2,89	-0,99	Não
Distância mar em km	223,61	25,26	23	226,95	21,14	1090	-3,34	-0,75	Não
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	0,13	0,34	23	0,09	0,29	1061	0,04	0,59	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	0,09	0,29	23	0,08	0,27	1061	0,01	0,15	Não
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	0,17	0,39	23	0,36	0,48	1061	-0,19	-1,84	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	0,00	0,00	23	0,04	0,20	1061	-0,04	-0,97	Não
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	0,17	0,39	23	0,11	0,32	1061	0,06	0,92	Não

Indicação Renova (2020) e na base de p
ncia estatística da diferença entre mé
(20). Tal qual realizado no relatório “
nda per capita, conforme procedimen

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da sistematização e análise das informações e dos dados acerca da aplicação e incidência dos Programas Cadastro, AFE e PIM, apresentamos a seguir nossas considerações finais, que sintetizam os resultados obtidos nesses estudos com o objetivo de oferecer subsídios para a correção da remediação e para a reparação integral das populações atingidas em Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó.

Considerações sobre o desenho e procedimentos do Cadastro:

- Da análise documental e do teor dos pareceres de impacto, extrai-se que o cadastramento de pessoas nos territórios analisados foi realizado de forma não conclusiva, apresentando falhas no que diz respeito ao reconhecimento de danos coletivos, à composição de núcleos familiares e ao reconhecimento de informalidade, destacando-se, como hipótese para tanto, o fato de o PG01 não ter sido desenhado para o reconhecimento das especificidades e singularidades das comunidades tradicionais nos municípios atingidos pelo desastre (PG04), dentre outras limitações procedimentais apontadas;
- Verificou-se, também, por meio da análise da amostra de Pareceres de Impacto do Cadastro, a caracterização da subsistência enquanto modalidade de atividade pesqueira a partir de presunções que levavam em consideração a quantidade mensal de peixe pescado e o aumento ou diminuição de despesas, mesmo quando a pessoa atingida declarava vender a produção ou parte dela. Essas presunções não encontram embasamento técnico ou jurídico e acabam levando a indenizações inferiores, dada a diferença de valores praticada pela Fundação Renova para a pesca de subsistência em comparação com a pesca comercial;
- Também foram identificados no território de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Chopotó, por meio da análise dos ofícios emitidos pela ATI Rosa Fortini, relatos acerca das dificuldades dos atingidos em efetivar o registro das mudanças decorrentes de interações sociais e ambientais no decurso do tempo, o que se reflete em problemas relacionados aos pedidos de desmembramento familiar, adição/remoção de dependentes e verificação de titularidade. A esse respeito, ressalta-se que a Fundação Renova é obrigada legal e contratualmente a adotar mecanismos de a) revisão, b) complementação e c) correção (este último, nos casos de distorções, incorreções ou falhas);

- De acordo com o levantamento da ATI Rosa Fortini, 68% da população atingida no território se declara preta ou parda. A literatura especializada demonstra que é essencial que esse dado seja levado em consideração na elaboração de políticas que promovam a igualdade racial ou corrijam as distorções causadas pelo racismo. Assim, o não levantamento desse dado sobre raça/cor pelo PG01 da Fundação Renova consiste em grave limitação do Programa enquanto levantamento e diagnóstico dos atingidos e gera distorções na elaboração dos Programas Reparatórios. Além disso, a predominância de população preta e parda e a gravidade do impacto do desastre no território analisado, além de sua perpetuação nas ações reparatórias e retirada de rejeitos, indicam a caracterização de discriminação por parte das empresas e da Fundação Renova, nos moldes colocados pela experiência norte-americana e literatura especializada, em decorrência de ações que podem ser consideradas como de injustiça ambiental;
- Os pleitos das Comissões de atingidos para o encerramento do Cadastro partem da compreensão de que as inúmeras falhas de desenho e aplicação do PG01 levaram a um diagnóstico socioeconômico insuficiente. Assim, pedem o encerramento do cadastro para que uma nova avaliação de danos e impactos e de atingidos seja considerada para o desenvolvimento de um novo modelo indenizatório, mais adequado às particularidades da Bacia. Todavia, muitas lições podem ser aprendidas e devem ser carregadas para a discussão processual indenizatória, em especial, os mecanismos de aprimoramento da solução processual adequada à realidade dos atingidos, levando-se em conta a tradicionalidade, pluriatividade, informalidade, baixo acesso a ambientes virtuais, dentre outros.

Considerações sobre o desenho e procedimento do AFE:

- No que diz respeito à concessão de AFE a tradicionais, mesmo com as recomendações do CIF e das instituições, além das consultorias contratadas pela Fundação Renova (Synergia e H&P), esta não finalizou seu plano de atendimento e resposta para a concessão de AFE a esses atingidos e deixou de reconhecer as listas de autorreconhecimento coletivo elaboradas de forma participativa pelas comissões locais, agravando a sua situação de vulnerabilidade;
- Por meio da análise de amostra da base *Canais de Relacionamento* (Manifestações), relativas ao AFE, verificou-se solicitações que (I) registravam o

tratamento da tradicionalidade no âmbito do procedimento de cadastramento para fins de recebimento do auxílio, com respostas inconclusivas da Fundação Renova acerca desses casos; (II) relatavam dificuldades no reconhecimento de dependentes, com exigências mais rígidas do que as previstas no art. 16 da Lei nº 8.213/1991 (exigindo-se, por exemplo, comprovação de coabitação e de guarda legal para menores tutelados ou enteados); e (III) relatavam a impossibilidade de desmembramento e troca de titularidade no AFE, o que se mostrou particularmente sensível para as mulheres atingidas, na medida em que encontram dificuldades para desmembrar-se do cadastro inicialmente realizado após uma separação, continuando dependentes financeiramente de seus ex-companheiros, o que corrobora com os dados já levantados pela FGV junto à Ouvidoria da Fundação Renova sobre as distorções geradas pelas escolhas metodológicas do PG01 com relação ao tratamento por núcleo familiar;

- Foi possível extrair da análise comparada entre desenho e metodologia do AFE e do Auxílio COVID do Governo Federal, ambos programas de resposta, mitigação de vulnerabilidades e recuperação econômica causada por desastres, a existência de boas práticas aplicáveis a medidas dessa natureza que podem subsidiar mudanças nos critérios de entrada e no desenvolvimento de priorização de grupos mais vulneráveis, mesmo que com ressalvas importantes decorrentes das especificidades de cada programa. Em especial, identifica-se que o tratamento da informalidade foi possível de forma mais contundente pela possibilidade que o Governo oferece pela autodeclaração, prevista no TTAC, mas nunca implementada pela Fundação Renova. Também o Governo desenvolveu regras diferenciadas para a concessão do auxílio para mulheres chefes de família, com um modelo de benefício diferenciado. Dados extraídos do AFE indicam que as mulheres constituem parcela pequena dos beneficiários (31,5%), na sua maioria como dependentes, além de ser um programa fortemente vinculado à comprovação de perda de renda pela via documental.

Considerações sobre o desenho e o procedimento do PIM:

- Com relação ao PIM, verificou-se que há dúvidas persistentes das comunidades e dos atingidos sobre o Programa, seus critérios e sua aplicação no território. Isso possivelmente decorre do fato de que o PIM é um programa que se divide em múltiplas etapas e depende de informações de outros programas para avançar, além de ser exigente do ponto de vista probatório, revelando sua incompatibilidade com a realidade de informalidade e de pluriatividade local;

- Após cinco anos da implementação do PIM, diversos atingidos e danos não estão acolhidos pelas políticas indenizatórias atualmente existentes — como é o caso por exemplo de pescadores de subsistência —, o que gerou a paralização do PIM para essas atividades. Essa paralização de políticas indenizatórias também pode ter contribuído para o intenso volume de solicitações relacionadas a pedido de informações, o que foi possível de ser verificado por meio da análise da base Canais de Relacionamento (Manifestações) que versavam sobre referido programa;
- Ao realizar a análise de cobertura conjunta do Cadastro e das Manifestações da Fundação Renova, considerando a população entrevistada pela ATI Rosa Fortini como universo, das 4.560 pessoas presentes na base de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini, a maioria foi encontrada nas bases de dados de Cadastro ou Manifestação da Fundação Renova (76,97%). Dos 3.058 indivíduos presentes em ambas as bases de dados: 51 estão vinculados a propriedades cadastradas pela Fundação Renova localizadas em Ponte Nova, 1.521 em Rio Doce, 1.436 em Santa Cruz do Escalvado e o restante dos indivíduos (50) estão vinculados a propriedades em outros municípios. Já ao fazermos a análise de cobertura considerando as famílias incluídas no levantamento feito pela ATI, verificamos que a taxa de cobertura é ainda maior: 91,7%. Assim, pode-se dizer que a maioria das famílias incluídas no Questionário da ATI Rosa Fortini tem pelo menos um de seus membros cadastrado pela Fundação Renova ou tendo registrado uma manifestação para solicitação de Cadastro junto a ela;
- Na análise de cobertura realizada para a amostra formada por cadastrados pela Fundação Renova que foram entrevistados pela ATI Rosa Fortini, é possível verificar que há 935 famílias potenciais elegíveis ao AFE ao considerar a versão com comprovação (82,5% do total de famílias da amostra — 1.133) e, destas, 323 famílias são de fato atendidas pelo programa, o que corresponde a uma taxa de cobertura de 34,5%. Comparativamente, ao analisarmos o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 182), é possível verificar um resultado semelhante na versão com comprovação: 37,2% das famílias potenciais elegíveis ao AFE haviam sido atendidas pelo programa à época;
- Ao considerar famílias classificadas como potenciais elegíveis nesta mesma amostra e comparar os perfis das famílias que são atendidas pelo programa AFE com aquelas que não são atendidas, é possível verificar que, em média, as famílias atendidas apresentam maior número de indivíduos em sua composição

e estão vinculadas no Cadastro a propriedades que são mais próximas do rio. Por outro lado, existem famílias não atendidas com perfis similares às das atendidas. Quando comparamos famílias atendidas e não atendidas com probabilidades estimadas semelhantes de atendimento pelo AFE, não foi possível apontar um ou mais aspectos do seu perfil que justificassem de forma sistemática o não atendimento delas pelo programa;

- Já na análise de cobertura do PIM, para a amostra formada por cadastrados pela Fundação Renova que foram entrevistados pela ATI Rosa Fortini, das 1.113 famílias classificadas como potenciais elegíveis (correspondente a 98,2% do total de 1.133 famílias na amostra), apenas 23 já ingressaram no programa — o que equivale a uma cobertura de apenas 2,1%. Em contraste, ao analisar o universo total de famílias cadastradas pela Fundação Renova no relatório “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019, p. 206), é possível verificar um resultado diferente: 28,4% das famílias potenciais elegíveis ao PIM já haviam sido atendidas pelo programa à época;
- Na comparação de perfis das famílias atendidas pelo PIM com as não atendidas pelo programa, nota-se que, em média, as primeiras possuem uma renda familiar per capita pré-rompimento maior do que as últimas (R\$ 1.479,51 contra R\$ 902,36), considerando apenas as famílias que são potenciais elegíveis ao programa para esta mesma amostra. Outro aspecto observado é que a proporção de famílias que atendem a mais de um critério de elegibilidade é maior entre as famílias atendidas do que entre as não atendidas pelo PIM (83% e 62%, respectivamente).

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação da Instância de Assessoramento Jurídico. **Parecer nº 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU**, de 18 set. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Encarte Especial sobre a Bacia do Rio Doce. Rompimento da Barragem em Mariana, MG. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. Informe 2015**. Brasília DF: Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, 2016. Disponível em: <arquivos.ana.gov.br/RioDoce/EncarteRioDoce_22_03_2016v2.pdf>. Acesso em: 1 out. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Nota Técnica nº 8/2019/SEI/GEARE/GGALI/DIRE2/ANVISA**, 2019.

AMBIOS. **Estudo de Avaliação de Risco à Saúde Humana em localidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão (MG)**, 2019. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wpcontent/uploads/2016/10/ambiosarshmarianaebarralongafinal20190417.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). **Nota Técnica da Associação Brasileira de Saúde Coletiva sobre o rigor científico nas metodologias de avaliação de risco à saúde humana no contexto do desastre da Samarco em Mariana (MG)**, de 13 abr. 2019.

ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE DEFESA AMBIENTAL E SOCIAL (AEDAS). **Dossiê Barra Longa: construção técnico-metodológica dos atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão**, 2020. Disponível em: <<https://www.aedasmg.org/post/publica%C3%A7%C3%B5es-barra-longa>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

BLASNIK, M. **Reclink**: Stata module to probabilistically match records. Statistical Software Components. Department of Economics, Boston College, 2010. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s456876.html>>. Data de acesso: 1 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.051**, de 19 abr. 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>.

_____. **Lei nº 7.716**, de 5 jan. 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm>.

_____. **Lei nº 8.213**, de 24 jul. 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>.

_____. **Lei nº 10.741**, de 1 out. 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>.

_____. **Lei nº 11.959**, de 29 jun. 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 nov. 1988, e Dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 fev. 1967, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11959-29-junho-2009-589114-norma-pl.html>>.

_____. **Lei nº 12.608**, de 10 abr. 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC); autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1 dez. 2010, 10.257, de 10 jul. 2001, 6.766, de 19 dez. 1979, 8.239, de 4 out. 1991, e 9.394, de 20 dez. 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm#:~:text=%E2%80%9CDisp%C3%B5e%20sobre%20as%20transfer%C3%Aancias%20de,Art.>>.

_____. Ministério Público Federal. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral**: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais, 2014. <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>>. Acesso em: 8 out. 2020.

_____. Processo nº 1000415-46.2020.4.01.3800. **Petição nº 27630 5865**, de 12 jul. 2020.

_____. Secretaria Nacional de Proteção Global; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos**: implementando os parâmetros para proteger, respeitar e reparar das Nações Unidas, 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ação Civil Pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800. **Decisão nº 149537388**. 12ª Vara Federal de Minas Gerais. assinada eletronicamente por Mario de Paula Franco Junior. 7-1-2020. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20010714292234400000147088470>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. _____. Ação Civil Pública nº 0069758- 61.2015.4.01.3400. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)**. Brasília: 2-3-2016. Disponível em: <<https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. _____. ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800; ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)**. Belo Horizonte (MG): 18-1-2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. _____. ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800; ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP-Aditivo)**. Belo Horizonte (MG): 16-11-2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. _____. ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800; ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Ajustamento de Conduta “Governança” (TAC Gov)**. Belo Horizonte (MG): 25-6-2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/tac-governanca/view>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. _____. 12ª Vara Federal de Minas Gerais. Ação nº 1016742-66.2020.4.01.3800. **Decisão ID 30402 7915**, 18-8-2020.

_____. _____. 12ª Vara Federal. PJE nº 1024354-89.2019.4.01.3800. Tramitação Conjunta — Autos principais: 69758-61.2015.4.01.3400 (PJE 1024354-89.2019.4.01.3800) e 23863-07.2016.4.01.3800 (PJE 1016756-84.2019.4.01.3800) e Autos Físicos 10263-16.2016.4.01.3800 **Decisão Urgente — Auxílio Financeiro Emergencial (AFE)**, 12-7-2020.

_____. _____. 12º Vara Federal de Belo Horizonte. ACP nº 1016742-66.2020.4.01.3800. **Matriz de Danos de Baixo Guandu** (ID 255922939). 1-7-2020.

_____. _____. 12º Vara Federal de Belo Horizonte. ACP nº PJE nº 1017298-68.2020.4.01.3800. **Matriz de Danos de Naque** (ID 269675445). 9-7-2020.

_____. _____. **Ação Civil Pública: 0006962-86.2014.4.01.3200**. DJ: 16-5-2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/sentenca-2016-suspensao-polo-naval>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. _____. Ação Civil Pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800. ID 146157363. Autor: Fundação Renova. **Resposta às manifestações da Defensoria Pública, do Ministério Público e da Advocacia Geral da União (AGU) sobre a Proposta para encerramento de novos pedidos de cadastro para indenizações individuais**. 19-12-2019.

_____. _____. **Agravo Interno — ID 67977 596**. Pedido de efeito suspensivo à apelação (12357) 1042844-16.2019.4.01.0000. Processo na Origem: 1013613-24.2018.4.01.3800. Requerente: Ministério Público Federal e outros. Requerido: Samarco Mineração S.A. Relator(a): Daniele Maranhão Costa. 10-8-2020.

_____. _____. PJE nº1020534-28.2020.4.01.3800. **Petição ID 247571466**.

_____. _____. PJE nº1024354-89.2019.4.01.3800. **Decisão ID 276019876**. Comissão de Atingidos de Rio Doce. Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Chopotó.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Quarta Turma. **Agravo de Instrumento: AG 5039207-39.2018.4.04.0000**. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior. DJ: 5-11-2018. Disponível em:<https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000736236&versao_gproc=244&crc_gproc=b31b1671>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BULLARD, R. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 40-68.

BULLARD, R. Ética e racismo ambiental. **Revista Eco 21**, ano 15, nº 98, 2005. Disponível em: <https://ambientes.ambientebrasil.com.br/educacao/textos_educativos/etica_e_racismo_ambiental.html>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 31**, 2018.

_____. **Nota Técnica nº 42**, 2020.

CÂMARA TÉCNICA INDÍGENA E POVOS E COMUNIDADES tradicionais (CT-IPCT). **Nota Técnica nº 06**, 2019.

_____. **Nota Técnica nº 08**, 2019.

_____. **Nota Técnica nº 9**, 2016.

CENTRO ALTERNATIVO DE FORMAÇÃO POPULAR ROSA FORTINI. **Ofício nº 038**, 2020.

_____. **Parecer situacional:** Atuação da Fundação Renova no território atingido de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova (comunidade de Chopotó), de 4-11-2019.

_____. **Assessoria Técnica Independente** [s.d.]. Disponível em: <<http://www.centrorosafortini.com.br/assessoria-tecnica-independente.php>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **Atividades**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.centrorosafortini.com.br/atividades-assessoria-tecnica-independente.php>>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **Linha do Tempo**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.centrorosafortini.com.br/linha_do_tempo_ati.php>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **Ofício nº 98**, 2019.

_____. **Ofício nº 86**, 2019.

_____. **Ofício nº 03**, 2019.

_____. **Ofício nº 05**, 2019.

_____. **Ofício nº 08**, 2019.

_____. **Ofício nº 106**, 2019.

_____. **Ofício nº 108**, 2019.

_____. **Parecer Técnico:** Recuperação UHE Risoleta Neves, 23 de fevereiro 2019 (data de publicação).

_____. **Relatório TEMA:** Levantamento de informações PG01, de 30-6-2020.

COMISSÃO DE ATINGIDOS DE MARIANA, BARRA LONGA, SANTA CRUZ DO ESCALVADO, RIO DOCE E PONTE NOVA. **Ofício Conjunto nº 001/2019**, de 18-3-2019.

COMISSÃO DE ATINGIDOS DE RIO DOCE. **Relatório:** Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo, 2018.

COMISSÃO DE ATINGIDOS DE SANTA CRUZ DO ESCALVADO E CHOPOTÓ. **Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo “Fiscadores, Garimpeiros, Produtores Rurais, Pescadores Artesanais, Areeiros e transportadores de areia atingidos pelo rompimento da barragem de rejeitos da Samarco em 5 de novembro de 2015**, nov. 2018.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Deliberação CIF nº 417**, 2020.

_____. **Deliberação CIF nº 420**, de 31-7-2020. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2020/cif-deliberacao-420.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **Deliberação CIF nº 211**, 2018.

_____. **Deliberação CIF nº 300**, 2019.

_____. **Deliberação CIF nº 333**, 2019.

_____. **Deliberação CIF nº 417**, 2020. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2020/cif-deliberacao-417.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **Nota Técnica nº 04**, de 29-5-2019.

COORDENADORIA DE INCLUSÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAIS (CIMOS) — MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MP-MG) (Org.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. 2014. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

DOWBOR, M.; RESENDE, R. C. M.; RUSCHEINSKY, A. Medidas compensatórias nos desastres tecnológicos: um elo negligenciado. In: **43º Encontro Anual da ANPOCS**, 2019, Caxambu. Anais do 43º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2019. Disponível em: https://www.dropbox.com/s/aubvxeyclfpfoys/TAN_MD3_RCR2_AR3.pdf?dl=0.

ERNST YOUNG (EY). **Apresentação da análise sobre os lotes do Cadastro Integrado validados pelo CIF**. Comitê Interfederativo — Ciclo 02 — Lotes 020 a 025 — ago. 2019.

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD). **Resettlement guidance and good practice**, 2014.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>.

_____. **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro, São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_a-situacao-das-mulheres-atingidas-pelo-desastre-do-rio-doce-a-partir-dos-dados-da-ouvidoria-da-fundacao-renova. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **Impactos sobre Assistência Social a partir de Dados Secundários**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_impactos-sobre-assistencia-social-a-partir-de-dados-secundarios.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_analise-do-cadastro-socioeconomico. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. **Análise do Escopo e da Implementação do Projeto-Piloto Pescador de Fato para o Reconhecimento do Pescador Profissional Artesanal.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020. <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>>.

_____. **Contribuições para a Discussão das Diretrizes não Consensuadas do Reassentamento Coletivo de Gesteira.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020. Disponível em: <[mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_opinioao_tecnica_diretrizes-do-reassentamento-coletivo-de-gesteira.pdf](http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_opinioao_tecnica_diretrizes-do-reassentamento-coletivo-de-gesteira.pdf)>.

_____. **Nota Técnica: Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce — Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Chopotó.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020. <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>>.

_____. RAMBOLL. **Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial (PG21),** 2020.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Anexo II — Protocolo de Elegibilidade do Programa de Indenização Mediada,** v. 7 (disponibilizado para a FGV e extraído do SGS no dia 28-8-2019).

_____. **Base Controle de Pagamentos PIM,** versão de 13-5-2020 (disponibilizada para a FGV na plataforma do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) da Fundação Renova).

_____. **Base Pagamentos — AFE** (disponibilizada para a FGV na plataforma do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) da Fundação Renova). Download em 13-5-2020.

_____. **Base Programa de Cadastro Socioeconômico,** versão de 29-5-2020 (disponibilizada para a FGV na plataforma do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) da Fundação Renova).

_____. **Base de Manifestações,** versão de 21-9-2020 (disponibilizada para a FGV na plataforma do Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) da Fundação Renova).

_____. **Definição do PG06 — Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social,** nov. 2018.

_____. **Definição do Programa de Indenização Mediada,** dez. 2017.

_____. **Detalhamento Metodológico,** set. 2019.

_____. **Detalhamento Metodológico da Fase 2 do Cadastro Integrado,** set. 2019.

_____. **Escopo PG021,** out. 2018.

_____. **Definição AFE,** out. 2018.

_____. **GOV 3108,** [s.d].

_____. **Manual de Procedimentos — PIM — DG — 011,** ago. 2017.

- _____. **Ofício nº OFI.NII.062019.6846-03**, 2019.
- _____. **Ofício nº SEQ3963/2017/GJU**, 2017.
- _____. **Ofício nº SEQ21694/2019/GJU**, 2019.
- _____. **Ofício nº SEQ 22790/2019/GJU**, 2019.
- _____. **Ofício nº 33**, 2020.
- _____. **Protocolo de Avaliação de Impacto: conceitos, metodologia e estrutura**, [s.d.].
- _____. **Ofício nº FR2020.0875**, de 13-8-2020.
- _____. **Ofício nº OFI.FR.2020.0214**, de 14-12-2019.
- _____. **Ofício nº OFI.NII.082019.7680**, de 26-8-2019.
- _____. **Ofício nº OFI.NII.082019.7681**, de 24-9-2019.
- _____. **Ofício nº OFI.NII.1102918457**, [s.d.].
- _____. **Ofício nº OFI.NII.122019.8529**, 9-12-2019.
- _____. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados: Definição do Programa**, nov. 2018.
- _____. **PG01 — Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados**, nov. 2018.
- _____. **PG02 — Programa de Indenização Mediada: definição do programa: Etapa 3**, dez. 2017 (disponibilizado para a FGV e extraído do SGS no dia 28-8-2019).
- _____. **PG021 — Programa de Auxílio Financeiro Emergencial: Definição do Programa — Etapa 3**, out. 2018.
- _____. **Políticas Indenizatórias, Programa de Indenização Mediada**, set. 2017.
- _____. **Políticas Indenizatórias, Programa de Indenização Mediada**, mar. 2018.
- _____. **Procedimentos para Tratamentos de Manifestações para Novos Cadastros**, [s.d.].
- _____. **Progresso do PG04**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/qualidade-de-vida-de-outros-povos-e-comunidades-tradicionais/>>. Acesso em: 24 set. 2020.
- _____. **Protocolo de Elegibilidade para Pesca de Subsistência**, rev. 04, de 25-1-2019.
- _____. **Regimento Interno**, dez. 2018.
- _____. **Relatório Mensal de Monitoramento (RMM) Cadastro — ago. 2020 (ref. a jul. 2020)**, 2020.

_____. **Relatório Técnico: Projeto Piloto — Pescador de Fato**. Atualização 1.5, set. 2019.

_____. **Renova Informa**: Auxílio Financeiro Emergencial, de 1-7-2020, Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/noticia/renova-informa-auxilio-financeiro-emergencial/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. **SEQ 22790/2019/GJU**, 2019.

_____. **SEQ21694/2019/GJU**, 2019.

GODOY, C. L. B. **Responsabilidade Civil pelo Risco da Atividade**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

GOMES, I; MARLI, M. As cores da Desigualdade. **Em Retratos — A Revista do IBGE**, nº 11, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/17eac9b7a875c68c1b2d1a98c80414c9.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

GONZALEZ, L; BARREIRA, B; PEREIRA, L. J. **Auxílio Emergencial e o futuro dos “invisíveis”**. FGV: Centro de Estudos de Microfinanças e inclusão financeira, 2020. Disponível em: <<https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/auxilio-emergencial-e-futuro-invisiveis>>. Acesso em: 9 out. 2020.

GRUPO DE TRABALHO DE PROTEÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29º 0829/14/PT, GT216. **Parecer 05/2014 sobre técnicas de anonimização**, adotado em 10-4-2014. Disponível em: <www.gdpd.gov.mo/uploadfile/2016/0831/20160831042518381.pdf>.

GRUPO EPA [TECNOHIDRO]. **Estudo de Avaliação de Risco à Saúde Humana, área piloto de Barra Longa (MG)**. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/programa-de-apoio-a-saude-fisica-e-mental-da-populacao-impactada/>> Acesso em: 30 set. 2020.

GUIMARÃES, V. T; PINTO, P. M. B. Racismo ambiental e aplicação diferenciada das normas ambientais: uma aproximação necessária entre os casos da Comunidade do Horto Florestal e do Condomínio Canto e Mello (Gávea/RJ). **Revista Desigualdade & Diversidade**, nº 17, 2019. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/46025/46025.PDFXXvmi=>>>. Acesso em: 29 set. 2020.

HERKENHOFF e PRATES (H&P). **Públicos Vulneráveis**: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG), mar. 2017.

I CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: Brasília, 30-6 a 2-7-2005. **Relatório Final/Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Igualdade_Racial/relatorio_1_conferencia_promocao_igualdade_racial.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

IMBENS, G., RUBIN, D. Causal Inference for Statistics, Social, and Biomedical Sciences: An Introduction. 1. ed, Cambridge University Press, Nova York, 2015. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas, **Informação Demográfica e Socioeconômica**, nº 41, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>.

_____. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). **Séries históricas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 16 set. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

INSTITUTOS LACTEC. **2º Relatório Parcial de Resultados**. Curitiba: Institutos Lactec, jul. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-lactec/lactec_2o-relatorio-parcial-de-resultados>. Acesso em: 1 out. 2020.

_____. **Parecer técnico contaminação e comprometimento dos estoques pesqueiros**. 2019.

_____. **Relatório Metodológico de Valoração Econômica e Identificação de Danos Ambientais**. Curitiba: Institutos Lactec, jun. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-lactec/lactec_relatorio-metodologico-de-valoracao-economica-e-de-identificacao-de-danos-ambientais>. Acesso em: 1 out. 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). **Responding to disasters**. Genebra: IFRC, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN) (org). **Impacts of the Fundão Dam failure: a pathway to sustainable and resilient mitigation**. Global Business and Biodiversity Programme. Gland, Switzerland: 2018. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/node/47833>>. Acesso em: 1 out. 2020.

JESUS, V. **Coisas negras no quarto de despejo**: Saneando subjetividades, corpos e espaços. 2017. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

JUSTIÇA GLOBAL. **Vale de lama**: Relatório de inspeção em Mariana após o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2016/01/Vale-de-Lama-Justic%CC%A7a-Global.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

KOKKE, M. Reconhecimento ideológico e danos às populações tradicionais. **Revista dos Tribunais**, v. 1.012, ano 109, São Paulo: Ed. RT, 2020.

LEITÃO, M. P. **Desastres Ambientais, Resiliência e a Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.

MANNAKKARA, S; WILKINSON, S; POTANGAROA, R. **Resilient Post Disaster Recovery Through Building Back Better**. 2. ed., Londres e Nova York: Routledge, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. **Nota Pública de 7 de junho de 2019**. Disponível em: <http://www.pres.mpf.mp.br/clipping/2019/Junho/NotaPublicaAnvisa.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

_____. Procuradoria Geral da República, Secretaria de Apoio Pericial — SEAP. **Parecer Técnico nº 695/2016-SEAP**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-tecnico-no-695-2016-seap_metodologia-cadastramento-samarco.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

OPUS Pesquisa e Opinião. **Pesquisa com Atingidos pelo Rompimento da Barragem de Fundão: Povos e comunidades tradicionais**, v. 1. Viçosa (MG), 2019a.

_____. **Pesquisa com Atingidos pelo Rompimento da Barragem de Fundão: Etapa 1**, v. 1, Viçosa (MG), 2019b.

_____. **Pesquisa com Atingidos pelo Rompimento da Barragem de Fundão: Etapa 2**, v. 1, Viçosa (MG), 2019c.

_____. **Pesquisa com Atingidos pelo Rompimento da Barragem de Fundão: Resultados gerais**, v. 1, Viçosa (MG), 2019d.

_____. **Pesquisa com Atingidos pelo Rompimento da Barragem de Fundão: Resultados gerais**, v. 1, 2020.

_____. **Pesquisa com Atingidos pelo Rompimento da Barragem de Fundão — Povos e comunidades tradicionais**, v. 1, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REDUÇÃO DOS RISCOS DE DESASTRES (UNISDR). **Marco de Sendai para Redução dos Riscos de Desastres 2015-2030**, de 7-4-2015. Disponível em <www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Texto para discussão nº 996. IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

PAES E SILVA, L. H. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. **E-Cadernos CES**, nº 17, 2012. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/eces/1123>>. Acesso em: 18 set. 2020.

PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M. Censo e Demografia: A variável cor ou raça no interior dos sistemas censitários brasileiros. In: PINHO, A. O.; SANSONE, L. (orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas** [on-line]. 2. ed. rev., Salvador: EDUFBA, 2008, p. 39. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/3tqqd/pdf/pinho-9788523212254.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

PINHO, A. O.; SANSONE, L. (orgs.). **Raça: novas perspectivas antropológicas** [online]. 2. ed. rev., Salvador: EDUFBA, 2008, p. 39. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/3tqqd/pdf/pinho-9788523212254.pdf>>. Acesso em 20 set. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DOCE. **Decreto nº 1.533**, 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 1.417**, 2017.

RAMBOLL. **Dossiê Reassentamento**: Impactos decorrentes da atuação da Fundação Renova no território (trincas, fissuras e rachaduras), nov. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/dossie_reassentamento_nov19.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. **Parecer Técnico — Negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, distrito de Chopotó, de 7-2-2020.**

_____. **Parecer Técnico sobre o Programa Diálogo, Comunicação e Participação Social (PG06) executado pela Fundação Renova, mar. 2018.**

_____. **Relatório de Monitoramento Mensal dos Programas Socioeconômicos e Socioambientais para restauração da Bacia do Rio Doce, jan. 2020.**

_____. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Dossiê do levantamento e cadastro dos impactados (PG01)**, jul. 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/Relatorio_Quadri_Dossies_Julho19_Vfinal_20-08_19_com_anexos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, M. P. A. et al. População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estud. av.**, v. 34, nº 99, p. 225-244, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000200225&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 out. 2020.

SASSEN, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

SCHREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 85 apud FGV, 2019.

SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE, MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Estudo sobre o perfil epidemiológico da população de Barra Longa (MG), pós-desastre, 2016: Relatório final**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

SHELTON, D. **Remedies in International Human Rights Law**. 3. ed., Oxford: Oxford University Press, 2015.

SILVA JÚNIOR, H.; BENTO, M. A. S.; SILVA, M. R. (orgs.). **Políticas públicas de promoção da igualdade racial**. São Paulo, SP: CEERT, 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/628/1682.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 set. 2020.

SILVA, F.A.B.; ZIVIANI, P.; GHEZ, R.B. **As tecnologias digitais e seus usos**: TD nº 2470, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34795&Itemid=444. Acesso em: 11 jun. 2020.

SYNERGIA. **Parecer técnico sobre atendimento ao grupo garimpeiros**. São Paulo, de 22-8-16.

_____. **Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados**. Revisão 1, jul. 2016.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/72/162. Geneva: United Nations, 2017. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/162>.

_____. General Assembly. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. A/HRC/44/32. Geneva: United Nations, 2020. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/32>.

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guiding principles on business and human rights**: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. Geneva: UN, 2011. Disponível em: <www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf>. Acesso em: 31 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. **Perdas ecossistêmicas [cartilha]**: Barra Longa atingida pela ruptura da Barragem de Fundão da Samarco/Vale/BHP Billiton. Ouro Preto: Gráfica da UFOP, v. 1, 2019.

WANDERLEY, L. J. **Indícios de Racismo Ambiental na Tragédia de Mariana**: resultados preliminares e nota técnica — Relatório Preliminar. Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Wanderley-2015-Ind%c3%adcios-de-Racismo-Ambiental-na-Trag%c3%a9dia-de-Mariana.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2020.

ZEN, E. L.; FERREIRA, A. R. L.; STUMPF, P. C. M. **Metodologia para o diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos por barragens**, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3200>>. Acesso em: 29 set. 2020.

APÊNDICE A — Informações suplementares do Capítulo 2

A.1 — Status da judicialização no território (data de corte: set. 2020)

Das petições apresentadas ao longo da Bacia, até setembro de 2020 foram homologadas judicialmente o início das mesas de negociação entre Comissões e Fundação Renova em 12 pedidos. Ao homologar as mesas de negociação, o juiz autorizou a negociação direta entre Comissões e Fundação Renova (empresas) a fim de viabilizarem solução adequada (e negocial) das matérias trazidas a juízo. Em alguns territórios foi decretado sigilo nos processos⁴²¹.

Tabela 1 — Atualização do status de judicialização dos pleitos indenizatórios na Bacia do Rio Doce

Território	Data Petição	Ref.	Status
Comissão de Atingidos de Aimorés	24-9-2020	ID 333537894	Início imediato
Comissão de Atingidos de Itueta	24-9-2020	ID 333537884	Início imediato
Comissão de Atingidos de Cachoeira Escura	24-9-2020	ID 334899366	Início imediato
Comissão de Atingidos de Revés do Belém	18-7-2020	ID 280211452	Início imediato
Comissão de Atingidos de Conceição da Barra	18-7-2020	ID 280229888	Início imediato
Comissão de Atingidos de Ipaba do Paraíso	18-7-2020	ID 280211453	Início imediato
Comissão de Atingidos de Baguari	7-7-2020	ID 270651489	Início imediato

⁴²¹ Eixo 7: Processos de Baixo Guandu, Naque, São Matheus, Linhares, Aracruz, Ipaba do Paraíso, Revés do Belém, Conceição da Barra sob sigilo. Seguem disponíveis os processos de Chopotó, Rio Doce e Santa Cruz, Pedra Corrida e Baguari. Juntado comprovante de intimação das empresas no processo de Chopotó, Rio Doce e Santa Cruz (atualização: 17-8-2020).

Território	Data Petição	Ref.	Status
Comissão de Atingidos de Aracruz	5-7-2020	ID 269376377	Início imediato
Comissão de Atingidos de Linhares	4-7-2020	ID 269268858	Início imediato
Comissão de Atingidos de Baixo Guandu	21-5-2020	ID 240394871	Decisão sobre Matriz de Danos de Baixo Guandu (1-7-2020, ID 255922939)
Comissão de Atingidos de São Mateus (ES)	24-5-2020	ID 241324857	Decisão sobre Matriz de Danos de São Mateus (15-9-2020, ID 292085867)
Comissão de Atingidos de Naque	7-5-2020	ID 231553402	Decisão sobre Matriz de Danos de Naque (9-7-2020, ID 269675445)

Fonte: Elaboração própria (2020).

A adoção desse novo sistema foi justificada pela inaptidão das regras clássicas de matriz civilista para a resolução de demandas de alta complexidade e extensão, como é o caso Samarco, cujo contingente de atingidos ultrapassaria a 500 mil pessoas. De acordo com o magistrado, essas regras foram idealizados para resolver litígios individuais, uma vez que, se a indenização seria medida pela extensão dos danos (art. 944, CC), sua devida reparação demandaria a comprovação robusta dos fatos constitutivos desse direito (373, inciso I, do CPC) com “provas materiais irrefutáveis”. Nesta perspectiva, esse regramento não comportaria as especificidades do presente caso, dadas as características socioculturais, bem como a própria vulnerabilidade dos atingidos, que não têm condições de provar os danos sofridos devido à situação de extrema informalidade encontrada ao longo da Bacia.

APÊNDICE B — Informações suplementares do Capítulo 5

B.1 — Aspectos metodológicos adicionais

Para fazer as duas análises de cobertura apresentadas no capítulo 5, foi preciso relacionar as bases de dados da Fundação Renova (Cadastro e Manifestações) e do Questionário aplicado pela AT, o que nos permitiu avaliar a quantidade de pessoas que foram registradas em ambas as bases ou em apenas uma delas, a depender da análise em questão. Como estas bases não possuem uma variável identificadora (chave) comum para uma vinculação direta das informações no nível dos indivíduos, tal como CPF, optamos por utilizar o nome dos indivíduos e a data de nascimento para fazer o relacionamento das diferentes bases. Assim, para o cruzamento da base de dados do Questionário da ATI Rosa Fortini com a do Cadastro da Fundação Renova foram usados o nome completo e a data de nascimento, ao passo que para o cruzamento da primeira base com os dados de Manifestações da Fundação Renova foi utilizado apenas o nome completo (devido à indisponibilidade de data de nascimento nesta base).

Considerando que essas informações (nome completo e data de nascimento) podem conter erros de digitação ou de declaração, aplicamos um método que pareia os registros de duas bases mesmo quando as informações utilizadas como chave não são idênticas entre elas. A metodologia aplicada consiste em relacionar as bases de dados — da Fundação Renova (Cadastro e Manifestações) e da ATI Rosa Fortini — a partir da probabilidade de um indivíduo registrado na base da ATI ser o mesmo indivíduo registrado nas bases da Fundação Renova. Para isso, utilizamos a metodologia de pareamento, desenvolvida por Blasnik (2010), o *Reclink*⁴²², que pareia indivíduos presentes em duas bases distintas vinculando a cada registro de uma das bases um registro da segunda que possui a maior probabilidade de ser o mesmo indivíduo. A probabilidade é calculada com base nos bigramas de uma lista de variáveis escolhidas como chave. No nosso caso, utilizamos o “nome completo” e a “data de nascimento”, por serem informações que não variam com o tempo e por discriminarem bem os indivíduos. No pareamento das bases da ATI Rosa Fortini e de Manifestações da Fundação Renova, utilizamos somente o “nome completo”, pois não há o registro de data de nascimento nessa última base. As duas variáveis foram tratadas antes de serem utilizadas na aplicação do método. A variável “nome completo” foi criada pela junção de todos os nomes dos indivíduos (primeiro nome e sobrenomes), sem acento, preposição e espaço entre nomes, e com todas as letras minúsculas. Para a construção da variável

⁴²² Foi utilizado o pacote *Reclink* do programa Stata.

“data de nascimento”, removemos a “barra” que separa o dia, mês e ano e os zeros à esquerda do dia e mês.

O *Reclink* pareia os indivíduos aceitando probabilidades entre 0,6 e 1, quando a probabilidade é abaixo de 0,6 os indivíduos não são pareados. Os casos de probabilidade igual a 1 correspondem a pares exatos (isto é, as chaves usadas são exatamente iguais entre os registros pareados). Já os pares com probabilidade maior do que 0,6, mas inferior a 1, correspondem a pares inexatos e foram analisados visualmente, um a um, com o intuito de avaliar a qualidade do pareamento (validar pares considerados corretos e excluir pares considerados incorretos). Por fim, nos casos em que a probabilidade é inferior a 0,6, quando não é feito um pareamento pelo algoritmo, consideramos tais registros como não encontrados no Cadastro ou na base de Manifestações da Fundação Renova (a depender da etapa em questão, como será descrito posteriormente).

Antes de falarmos sobre os critérios que utilizamos para aprovar o pareamento, é preciso comentar sobre o processo que adotamos para buscarmos as pessoas entrevistadas pela ATI Rosa Fortini nas bases de dados da Fundação Renova (Cadastro e Manifestação), pelo fato das regras variarem a cada uma das quatro etapas de pareamento descritas abaixo.

- A 1ª etapa consiste em uma busca realizada em um recorte da base do Cadastro da Fundação Renova que considerou somente os cadastrados residentes⁴²³ em municípios atendidos pela ATI Rosa Fortini: Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova. Para isso, utilizamos o “nome completo” e a “data de nascimento” no pareamento⁴²⁴. Os indivíduos não pareados ou cujo pareamento não foi aprovado na análise visual de pares inexatos, seguiram para a próxima etapa de busca.
- A 2ª etapa foi realizada no recorte da base do Cadastro da Fundação Renova que considera os indivíduos residentes⁴²⁵ em municípios não atendidos de ATI Rosa Fortini. Para o pareamento, foram utilizadas como chave as mesmas variáveis da etapa anterior⁴²⁶. Os indivíduos não encontrados na base do

⁴²³ Neste relatório, consideramos o município de localização da propriedade atrelada no Cadastro como sendo o local de residência no momento de cadastramento. A identificação do município foi obtida a partir das coordenadas geográficas (latitude e longitude) da propriedade cadastrada.

⁴²⁴ Os indivíduos sem informação ou com informação inconsistente no registro da data de nascimento na base da ATI Rosa Fortini foram pareados somente com a variável “nome completo”.

⁴²⁵ Veja nota de rodapé 423.

⁴²⁶ Os indivíduos sem informação ou com informação inconsistente no registro da data de nascimento na base da ATI foram pareados somente com a variável “nome completo”.

Cadastro da Fundação Renova, nesta e na primeira etapa, foram procurados na etapa seguinte.

- A 3ª etapa considerou apenas o recorte da base de dados de Manifestações da Fundação Renova relacionadas ao Programa de Levantamento e Cadastro (PG01), cujo tema era “solicitação de cadastro”, registradas até o dia 29-5-2020 e que haviam sido feitas por pessoas residentes nos municípios atendidos pela ATI Rosa Fortini. Para o pareamento, utilizamos somente a variável “nome completo”, devido à ausência de informações relacionadas à data de nascimento na base de Manifestações. Os indivíduos não encontrados até esta etapa foram procurados na etapa seguinte.
- Por fim, na 4ª etapa, os indivíduos não localizados até então foram procurados na base de Manifestações da Fundação Renova. Novamente, foi utilizado um recorte similar ao da 3ª etapa, exceto pelo quesito de local de residência: nesta etapa, foram considerados somente os indivíduos presentes na referida base de dados que eram residentes em municípios não atendidos pela ATI Rosa Fortini. Para o pareamento, utilizamos somente a variável “nome completo”, devido à ausência de informações relacionadas à data de nascimento na base de Manifestações.

Vale ressaltar que a ordem das etapas apresentadas acima foi definida com o intuito de priorizar o pareamento com os registros da Fundação Renova referentes ao território atendido pela ATI Rosa Fortini. Acreditamos que isso tenha contribuído para minimizar a probabilidade de pareamento entre homônimos.

Finalmente, para avaliar a qualidade do pareamento em cada etapa em caso de pares inexatos, utilizamos as regras apresentadas no fins exclusivos de ilustração das regras utilizadas, incluímos exemplos fictícios de nomes e datas de nascimento.

Quadro 1 — Critérios utilizados para avaliação do pareamento

Pareamento utilizando “nome completo”:	
	<i>Para recortes das bases da Fundação Renova considerando apenas municípios atendidos pela ATI Rosa Fortini:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar quando todos os nomes do nome completo com pelo menos três nomes são similares nas duas bases. Exemplo: Eduarda Souza Pereira x Eduarda Sousa Perera. • Aprovar quando todos os nomes do nome completo com pelo menos dois nomes são similares nas duas bases, sendo pelo menos um desses nomes pouco comum. Exemplo: Maria Marinazzi x Maria Marinazi. • Quando em uma das variáveis de nome completo das duas bases falta um nome e todos os outros são idênticos ou similares, aprovar se contiver pelo menos três nomes idênticos ou similares nas duas bases. Exemplo: Maria Santos Souza Pereira x Maria Santos Souza Pereira Andrade. • Quando em uma das variáveis de nome completo das duas bases falta um nome e todos os outros são idênticos ou similares, aprovar se contiver dois nomes idênticos ou similares nas duas bases, sendo um deles pouco comum. Exemplo: Maria Marinazi x Maria Santos Marinazi. • Quando um mesmo nome da base da Fundação Renova pareia com mais de um nome da base da ATI Rosa Fortini, utilizar informações de nome do município para desempatar. Escolher o pareamento em que o registro de município é o mesmo nas duas bases. • Nos critérios acima, a ordem dos nomes do nome completo deve ser a mesma nas duas bases.
	<i>Para recortes das bases da Fundação Renova considerando apenas municípios não atendidos pela ATI Rosa Fortini:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar quando todos os nomes do nome completo com pelo menos três nomes são similares nas duas bases. Exemplo: Eduarda Souza Pereira x Eduarda Sousa Perera. • Aprovar quando todos os nomes do nome completo com pelo menos dois nomes são similares nas duas bases, sendo pelo menos um desses nomes pouco comum. Exemplo: Maria Marinazzi x Maria Marinazi. • Nos dois critérios acima, a ordem dos nomes do nome completo deve ser a mesma nas duas bases.
Pareamento utilizando “nome completo” e “data de nascimento”:	
	<i>Para todos os recortes geográficos:</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar quando todos os nomes do nome completo são idênticos (similares) e data de nascimento é similar (idêntica) (dia ou mês ou ano diferente). Exemplo: Maria Eduarda Leite, 15-9-1988 x Maria Eduarda Leite, 10-9-1988.

Pareamento utilizando “nome completo”:

- Aprovar quando pelo menos dois nomes do nome completo são idênticos ou similares nas duas bases analisadas, um outro nome é completamente diferente e a data de nascimento é idêntica ou similar (dia ou mês ou ano diferente). Exemplo: Eduarda Souza Pereira, 15-9-1988 x Eduarda Sousa Silva, 15-9-1988.
- Aprovar quando pelo menos dois nomes do nome completo são idênticos ou similares nas duas bases analisadas, falta um nome em uma das bases e a data de nascimento é idêntica ou similar (dia ou mês ou ano diferente). Exemplo: Eduarda Pereira, 15-9-1988 x Eduarda Souza Pereira, 10-9-1988.
- Aprovar quando pelo menos três nomes do nome completo são idênticos ou similares nas duas bases analisadas e a data de nascimento é similar, pelo menos o dia ou mês ou ano igual. Exemplo: Eduarda Souza Pereira, 10-7-1988 x Eduarda Sousa Pereira Mendes, 15-9-1988.
- Aprovar quando só há registro do primeiro nome em uma das bases, sendo ele idêntico nas duas bases, e a data de nascimento é idêntica. Exemplo: Maria, 15-9-1988 x Maria Eduarda Pereira, 15-9-1988.
- Nos critérios acima, a ordem dos nomes do nome completo não precisa ser a mesma nas duas bases.

Fonte: Elaboração dos autores.

Todos os registros da base de dados da pesquisa da ATI Rosa Fortini possuem alguma informação referente ao nome do residente do domicílio, sendo que em apenas 51 de 4.560 deles só há o primeiro nome, o que corresponde a cerca de 1% dos casos. Com relação ao registro da data de nascimento, 55 dos entrevistados não possuem essa informação ou ela é inconsistente, o que também corresponde a 1% dos casos. Mesmos com esses problemas, a busca por essas pessoas nas bases da Fundação Renova foi realizada, com base nas informações disponíveis.

B.2 — Tabelas suplementares

Tabela 1 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini encontradas na base do Cadastro da Fundação Renova, por tipo de recorte da base do Cadastro

Tipo recorte	Total de Casos	% do Total de Casos
Cadastro, território atendido	3.008	98,36%
Cadastro, território não atendido	50	1,64%
Total	3.058	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020), e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Tabela 2 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini encontradas na base do Cadastro da Fundação Renova, por tipo de correspondência da chave de pareamento

Tipo correspondência	Total de Casos	% do Total de Casos
Correspondência exata entre nome completo e data de nascimento	2.065	67,53%
Correspondência inexata entre nome completo e data de nascimento	993	32,47%
Total	3.058	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020), e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Tabela 3 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini encontradas na base de Manifestações da Fundação Renova, por tipo de recorte da base do Manifestações

Tipo recorte	Total de Casos	% do Total de Casos
Manifestações, território atendido	423	93,58%
Manifestações, território não atendido	29	6,42%
Total	452	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados das Manifestações registradas no sistema da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

Tabela 4 — Pessoas entrevistadas na pesquisa da ATI Rosa Fortini encontradas na base de Manifestações da Fundação Renova, por tipo de correspondência da chave de pareamento

Tipo correspondência	Total de Casos	% do Total de Casos
Correspondência exata entre nome completo	327	72,35%
Correspondência inexata entre nome completo	125	27,65%
Total	452	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados das Manifestações registradas no sistema da Fundação Renova (2020) e do Questionário da ATI Rosa Fortini (2020).

APÊNDICE C — Informações suplementares do Capítulo 6

C.1 — Extrato das manifestações dos Canais de Relacionamento destacadas no Capítulo 6.4, itens A, B e C

Destaca-se que, para anonimização dos relatos provenientes das bases de dados da Fundação Renova, foram substituídos os códigos da Fundação Renova (idManifestacao, manifestante_codPessoa, protocolo e outros) por um código alfanumérico criado pela FGV que sintetiza a base de dados utilizada e o número da ocorrência. No Capítulo 6 temos “Manifestação Dano AFE” (MDAFE) seguido do número correspondente da planilha base. A mesma estratégia de anonimização foi utilizada no Capítulo 4, quando da indicação dos trechos dos Pareceres de Impacto do Cadastro: “Parecer Cadastro” (PCAD) seguido do número correspondente da planilha base. Tais recomendações partem do Parecer nº 05/2014 do “Grupo de Trabalho Sobre a Proteção de Dados” do Conselho da Europa (CdE), que dispõe sobre técnicas de anonimização de dados⁴²⁷.

No Quadro a seguir são compilados os trechos das manifestações e das respostas identificadas na base de dados, referenciados no Capítulo 6.4:

Quadro 1 — Manifestações e Respostas relacionadas à tradicionalidade na base do AFE (canais)

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
MDAFE58	Sr. XXXXX compareceu ao posto de atendimento informando que ainda não recebeu da Samarco auxílio financeiro. Relata que seus filhos <i>sempre iam ao rio para pescar para a família e hoje não tem mais se alimentado de peixes</i> . Sua filha tem uma loja que com o fim do turismo de pesca está	Retorno para o Manifestante: O <i>cadastro emergencial já foi encerrado</i> . Os dados do manifestante serão cadastrados para o processo de indenização final. Neste momento não será realizada a	Situação de tratamento ainda indefinido	Respondido

⁴²⁷ GRUPO DE TRABALHO DE PROTEÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29º 0829/14/PT, GT216. **Parecer 05/2014 sobre técnicas de anonimização**. Adotado em 10-4-2014. Disponível em: <www.gpdp.gov.mo/uploadfile/2016/0831/20160831042518381.pdf>.

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
	sem clientes e consequentemente sem renda. Solicita auxílio financeiro.	escuta de ocupação, trabalho e renda.		
MDAFE77	Boa tarde sou ribeirinho, minha casa é próximo ao eixo da barragem de candonga, <i>pesco no Rio Doce desde menino, aprendi o serviço de pescador com minha vó e meus pais</i> , nunca tive carteira assinada na vida, pois <i>vivia do rio</i> . fiz várias solicitações, junto a renova, de auxílio financeiro, pois estou sem recursos dependendo da ajuda dos outros para sobreviver, mas não obtive nenhuma resposta, mesmo estando na primeira campanha de cadastro integrado, com cadastro pronto a mais de um ano. <i>antes da lama chegar eu pescava vendia meus peixes e comia, somos de família de tradicionais de pesca e não dependia de ninguém para sobreviver</i> . imaginem a situação de [filhos] de XXXXX anos de idade, me pede as coisas e eu não tenho condições de dá. gostaria de pedir pelo amor de deus, venham ver	Não consta	Não consta	Em tratamento

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
	minha situação que esta crítica. peço que seja concedido o auxilio financeiro, pois já se passaram mais de dois anos que minha vida esta sem rumo.			
MDAFE07	Sr. XXXXX compareceu ao posto de atendimento solicitando informações sobre o auxílio financeiro. Segundo relata, antes do evento de 5-11 <i>garimpava e pescava no rio</i> . Hoje teve que se mudar da sua comunidade (XXXXX) para conseguir comprar seus remédios que não são disponibilizados no posto de saúde. Sr. XXXXX tem XXXXX (filhos) e tem pago aluguel em XXXXX. Solicita auxílio financeiro.	Retorno para o Manifestante: A escuta foi realizada, foi considerado inelegível para o recebimento do auxílio financeiro pois <i>não apresentou o título minerário</i> . Conforme disposto no Art. 16 do Estatuto do Garimpeiro — Lei nº 11685/08, algumas documentações são exigidas para a regularidade da atividade de garimpo, logo, no presente momento os auxílios financeiros concedidos pela Samarco estão seguindo rigorosamente os critérios estabelecidos, sendo que <i>as atividades irregulares não estão enquadradas dentro</i>	Não atendido	Respondida

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
		<i>dessas concessões, a documentação apresentada pelo mesmo não atende à legislação específica que regulamenta a atividade de garimpo e a manifestação não pode, portanto, ser atendida pela empresa se a pessoa que se diz impactada não apresentar a documentação comprobatória para tanto.</i>		
MDAFE28	XXXXX e a esposa XXXXX relatam que <i>viviam do garimpo artesanal</i> . Com o acidente ficaram sem a renda. Solicitam auxílio financeiro.	Retorno para o Manifestante: A escuta foi realizada, foi considerado inelegível para o recebimento do auxílio financeiro <i>pois não apresentou o título minerário.</i>	Não atendido	Respondida

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de *Canais de Relacionamento* (Manifestações) — 1618.

Quadro 2 — Manifestações e Respostas relacionadas a inclusão de filhos e composição familiar na base do AFE (canais)

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
MDAFE130	XXXXX compareceu ao posto de atendimento <i>solicitando a inclusão de seu filho (xxxx) entre os dependentes de seu núcleo familiar. O titular do cadastro integrado é seu pai, XXXXX, avô da criança. O morador também solicita esclarecimentos sobre o <i>porquê de seu filho não ter sido enquadrado como dependente no cadastro.</i></i>	Foi informar ao manifestante que para o neto ser dependente elegível no AFE, <i>o titular deve ter guarda dele. Sendo assim, será necessário ter a guarda do neto em nome do sr. XXXXX [titular].</i>	Atendido	Respondida
MDAFE111	Durante o atendimento, a senhora XXXXX, autorizada em linha pela solicitante, relata que a mesma questiona sobre <i>a inclusão da enteada em seu auxílio financeiro.</i> Relata que a mesma não mora com ela, porém <i>quando o pai está com a filha em sua residência, nos finais de semana, gera gastos.</i> Diz que gera gastos com educação, alimentação.	Informada que a Fundação entende que a dependente deve pertencer ao núcleo familiar, e que <i>o responsável deve conter a guarda legal da criança.</i> Informada também que, se o mesmo possui os custos com a filha, a Fundação não pode arcar com essa responsabilidade.	Atendido	Respondida no ato
MDAFE31	Sr. XXXXX compareceu ao posto de atendimento solicitando informações sobre a titularidade do cartão que está em nome dele, <i>entretanto o chefe</i>	Foram repassadas informações solicitadas.	Atendido	Respondida no ato

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
	<p><i>da família seria o filho.</i></p> <p>Foi explicado ao senhor XXXXX que o cartão diz respeito à família e que <i>no momento da escuta ele alegou que todas as movimentações da propriedade rural atingida eram feitas por ele, por isso ele tinha a titularidade</i>, mas caso ele solicitasse seria feito a substituição do titular. O manifestante entendeu que seria melhor que permanecesse como está.</p>			

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de *Canais de Relacionamento* (Manifestações) — 1618.

Quadro 3 — Manifestações e Respostas relacionadas a desmembramento e troca de titularidade na base do AFE (canais)

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
MDAFE71	<p>A sra. XXXXX, esposa do sr. XXXXX, compareceu ao CIA para informar o falecimento de seu esposo. Relata que possui um filho deficiente e que, em decorrência disso, <i>a família possui elevados gastos com saúde.</i></p> <p>Acrescenta que os valores recebidos pela família como auxílio financeiro emergencial são de extrema importância. <i>Solicita que a titularidade do auxílio financeiro emergencial do sr. XXXXX, falecido, seja repassada a ela</i> para que possa continuar suprindo as necessidades básicas da família.</p>	Não consta	Não consta	Em tratamento
MDAFE02	<p>O sr. XXXXX comparece ao CIA para <i>solicitar que seja avaliada a possibilidade de desvincular o recebimento do cartão Alelo de sua esposa (XXXXX).</i> Relata que assim como ele, <i>sua esposa teve impacto ocorrido devido ao rompimento, ou seja, teve perda de renda.</i> Segundo ele, sua esposa realizava pesca de subsistência desde 1996 e <i>trabalhava com o esposo na limpeza dos peixes e na venda dos mesmos.</i> Sendo assim,</p>	<p>Orientado a aguardar, pois todas as solicitações para auxílio financeiro passam por avaliação.</p> <p>Somente após a avaliação é que será feito um contato para dar retorno ao manifestante.</p>	Atendido	Respondida

ID FGV	Manifestação	Resposta	Avaliação	Status
	considera pertinente que ela possa ser considerada impactada ou reconhecida para o recebimento em separado do seu esposo dos valores de auxílio financeiro e indenizações futuras caso tenha direito.			
MDAFE13	D. XXXXX relata que <i>todas as suas atividades são iguais às do marido</i> (proprietário rural) e entende que entende que <i>ela tem direito ao recebimento de AFE — auxílio financeiro emergencial</i> e que cada um deveria ter o seu cartão.	Não consta	Não consta	Em tratamento

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de Canais de Relacionamento (Manifestações) — 1618.

APÊNDICE D — Informações suplementares do Capítulo 7

D.1 — Aspectos metodológicos adicionais

Assim como apresentado no relatório da FGV “Análise do Cadastro Socioeconômico”⁴²⁸, as bases de dados sobre pagamentos dos Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) e Programa de Indenização Mediada (PIM) foram disponibilizadas no Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) da Fundação Renova. Tais bases foram obtidas através do download dos filtros 1535 (“Pagamentos AFE”) e 1600 (“Controle de Pagamentos PIM”), ambos baixados no dia 13-5-2020.

De forma análoga ao tratamento de dados realizado no referido relatório, considerou-se apenas as informações dos titulares que receberam o auxílio no mês de dezembro de 2019. Este mês utilizado como corte justifica-se pelo fato de que, apesar do download da base de dados de Pagamentos AFE ter sido realizado em 13-5-2020, as informações de pagamentos mais atualizadas da base eram no mês de dezembro de 2019. Desta forma, o entendimento continuou sendo, portanto, que a base de dados de Pagamentos do AFE não está completa⁴²⁹.

A partir da versão tratada da base de dados de Pagamentos AFE, as informações foram associadas àquelas disponibilizadas na base do Cadastro (via informações de identificação) para tornar possível as demais análises apresentadas ao longo deste relatório. Ao combinar as bases de dados do Cadastro e do AFE, foi criada a variável indicadora “titular_afe”, que indica os indivíduos titulares do AFE e ativos em dezembro de 2019 que também se encontravam listados no Cadastro da Fundação Renova.

Na base de dados “Controle de Pagamentos PIM” constam todos os pagamentos de indenização do PIM, inclusive por categoria e subcategoria de indenização. Em reunião realizada entre Fundação Renova e pesquisadores da FGV⁴³⁰, entendeu-se que o total de indenizações pago pela Fundação Renova e, conseqüentemente, para cada pessoa, é uma combinação dos valores pagos para os seguintes tipos de pagamento listados na base: “Pagamento de Indenização”, “Indenização Mariana — Individual”, “Indenização Barramento Linhares” e “Pagamento Lucro Cessante 2018”. Ao analisar as categorias presentes para o tipo de pagamento na versão da base que foi utilizada para este

⁴²⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

⁴²⁹ Segundo a Fundação Renova no documento GOV 3108 disponibilizado via Intralinks, o filtro 1535 possui apenas parte dos registros relacionados com o pagamento do AFE para os anos de 2015 até 2017.

⁴³⁰ Reunião via Skype realizada em 22-10-2019.

relatório (download em 13-5-2020), notamos a presença de quatro tipos que antes não estavam presentes: “Indenização Mariana — Empresarial”, “Pagamento Herdeiros”, “Pagamento Lucro Cessante 2019” e “Pagamento Retroativo”. Visando gerar uma base sem valores duplicados de pagamentos, foram consideradas apenas as linhas da base de dados relacionadas aos tipos de pagamentos anteriormente mencionados (incluindo os quatro novos tipos identificados), de maneira análoga ao procedimento utilizado no relatório da FGV previamente citado nesta seção.

Outra limpeza realizada na base do PIM tanto no relatório da FGV “Análise do Cadastro Socioeconômico” como neste relatório, foi manter apenas as informações relacionadas com pagamentos com o status “Pagamento efetivado”. Não foram considerados, portanto, os pagamentos que possuíam o status: “Pagamento Devolvido”, “Em processo de emissão/aditivo do pedido” e “Aguardando lote de pagamento”.

Com a versão da base de dados tratada, as informações foram associadas às disponibilizadas na base do Cadastro (via informações de identificação) para realizar as análises apresentadas ao longo deste documento. Ao combinar as bases de dados do Cadastro e do PIM, foi criada a variável indicadora “titular_pim”, que indica os indivíduos indenizados pelo PIM até maio de 2020⁴³¹ que também se encontravam listados no Cadastro da Fundação Renova.

⁴³¹ Tendo em vista que a data de download do Cadastro foi 29-5-2020, não consideramos nas análises os pagamentos do PIM realizados posteriormente a mai. 2020.

D.2 — Tabelas suplementares

Tabela 1 — Resultados da regressão da probabilidade de a família estar recebendo AFE, versão com comprovação, Amostra A

	Estimativa pontual	Erro-padrão	Limite inferior I. C. (95%)	Limite superior I. C. (95%)
Pesca artesanal com RGP (critério 1)	1,30774	0,183	0,9491	1,6664
Elegível aos demais critérios	0,78047	0,4167	-0,036	1,5971
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	-0,60233	0,2905	-1,172	-0,033
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	-0,43782	0,2949	-1,016	0,1401
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	-0,37076	0,2029	-0,768	0,0269
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	-0,44772	0,4276	-1,286	0,3904
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	-1,04114	0,2887	-1,607	-0,475
Família atende a mais de um critério	0,10423	0,3468	-0,576	0,784
Número de indivíduos na família	0,40754	0,0828	0,2452	0,5699
Proporção de mulheres na família	-0,36602	0,3298	-1,012	0,2803
Renda per capita familiar pré-desastre	0,00014	9E-05	-4E-05	0,0003
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,43674	0,4752	-0,495	1,3681
Distância rio em km	-0,74291	0,1381	-1,014	-0,472
Distância mar em km	-0,07468	0,0478	-0,168	0,019
Intercepto	15,85592	11,043	-5,788	37,5
Observações	1.051			
Pseudocoefficiente de ajuste de McFadden (R2)	0,2312			

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020).

Nota: equação estimada:

$$\mathbb{I}\{recebe AFE_{dez/19}\}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critério 1}\}_i + \beta_2 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critérios 3 a 5}\}_i + \mathbf{X}'_i \boldsymbol{\theta} + \varepsilon_i$$

Erros-padrão robustos a heteroscedasticidade. “I. C.” é abreviação para “intervalo de confiança”. Estimativas de modelo logit. Critérios de elegibilidade construídos a partir de informações do Cadastro. Buscou-se incluir variáveis que captem comprovação de atividade ou de afetação para os subcritérios sem menção explícita à subsistência. Amostra restrita a famílias classificadas como potenciais elegíveis ao AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Tabela 2 – Resultados da regressão da probabilidade de a família estar recebendo AFE, versão com comprovação, Amostra B

	Estimativa pontual	Erro-padrão	Limite inferior I. C. (95%)	Limite superior I. C. (95%)
Pesca artesanal com RGP (critério 1)	1,21184	0,1883	0,8427	1,581
Elegível aos demais critérios	1,22357	0,4373	0,3665	2,0807
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	-0,52978	0,3002	-1,1181	0,0585
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	-0,32411	0,303	-0,9179	0,2697
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	-0,37388	0,2039	-0,7734	0,0257
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	-0,5622	0,4385	-1,4216	0,2972
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	-1,05833	0,2928	-1,6323	-0,484
Família atende a mais de um critério	-0,28219	0,3929	-1,0523	0,4879
Número de indivíduos na família	0,33039	0,0687	0,1958	0,465
Proporção de mulheres na família	-0,31915	0,3465	-0,9982	0,3599
Renda per capita familiar pré-desastre	0,00017	0,0001	- 0,000	0,0004
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	-0,10324	0,411	-0,9089	0,7024
Distância rio em km	-0,1233	0,1167	-0,352	0,1054
Distância mar em km	0,07219	0,039	-0,0042	0,1486
Intercepto	-18	8,8869	-35	-0,175
Observações	820			
Pseudocoefficiente de ajuste de McFadden (R2)	0,11995			

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020).

Nota: equação estimada:

$$\mathbb{I}\{recebe AFE_{dez/19}\}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critério 1}\}_i + \beta_2 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critérios 3 a 5}\}_i + \mathbf{X}'_i \boldsymbol{\theta} + \varepsilon_i$$

Erros-padrão robustos a heteroscedasticidade. “I. C.” é abreviação para “intervalo de confiança”. Estimativas de modelo logit. Critérios de elegibilidade construídos a partir de informações do Cadastro. Buscou-se incluir variáveis que captem comprovação de atividade ou de afetação para os subcritérios sem menção explícita à subsistência. Amostra restrita a famílias classificadas como potenciais elegíveis ao AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020.

Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Tabela 3 – Resultados da regressão da probabilidade de a família estar recebendo AFE, versão sem comprovação, Amostra A

	Estimativa pontual	Erro-padrão	Limite inferior I. C. (95%)	Limite superior I. C. (95%)
Elegibilidade aos critérios relacionados à pesca	0,53873	0,51295	-0,46663	1,54409
Elegibilidade aos demais critérios	0,45352	0,22469	0,01314	0,89390
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	-0,49326	0,26142	-1,00563	0,01912
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	-0,44961	0,28322	-1,00472	0,10550
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	-0,44960	0,18807	-0,81820	-0,08100
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	-0,54789	0,41981	-1,37070	0,27493
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	-0,84627	0,26992	-1,37530	-0,31723
Distância rio em km	-0,71905	0,12458	-0,96323	-0,47487
Distância mar em km	-0,07028	0,04124	-0,15110	0,01054
Família atende a mais de um critério	-0,31699	0,22706	-0,76201	0,12803
Número de indivíduos na família	0,43681	0,07738	0,28515	0,58847
Proporção de mulheres na família	-0,55053	0,29814	-1,13488	0,03382
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	1,06880	0,44114	0,20418	1,93341
Renda per capita familiar pré-desastre	0,00009	0,00009	-0,00008	0,00027
Intercepto	14,49668	9,49237	-4,10802	33,10138
Observações	1.143			
Pseudocoefficiente de ajuste de McFadden (R2)	0,19033			

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020). Nota: equação estimada:

$$\mathbb{I}\{recebe AFE_{dez/19}\}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \mathbb{I}\{Critérios 1 e 2\}_i + \beta_2 \cdot \mathbb{I}\{Critérios 3 a 6\}_i + X_i' \theta + \varepsilon_i$$

Erros-padrão robustos a heteroscedasticidade. “I. C.” é abreviação para “intervalo de confiança”. Estimativas de modelo logit. Critérios de elegibilidade construídos a partir de informações do Cadastro. Buscou-se incluir variáveis que captem comprovação de atividade ou de afetação para os subcritérios sem menção explícita à subsistência. Amostra restrita a famílias classificadas como potenciais elegíveis ao AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Tabela 4 — Resultados da regressão da probabilidade de a família estar recebendo AFE, versão sem comprovação, Amostra B

	Estimativa pontual	Erro-padrão	Limite inferior I. C. (95%)	Limite superior I. C. (95%)
Elegibilidade aos critérios relacionados à pesca	0,41630	0,53772	-0,63761	1,47021
Elegibilidade aos demais critérios	0,58414	0,23017	0,13302	1,03526
Escolaridade mais elevada na família: fundamental completo	-0,38539	0,26629	-0,90732	0,13653
Escolaridade mais elevada na família: médio incompleto	-0,29539	0,29771	-0,87890	0,28812
Escolaridade mais elevada na família: médio completo	-0,40423	0,18681	-0,77036	-0,03809
Escolaridade mais elevada na família: superior incompleto	-0,57389	0,42151	-1,40004	0,25225
Escolaridade mais elevada na família: superior completo	-0,77146	0,27341	-1,30734	-0,23558
Distância rio em km	-0,12170	0,11053	-0,33833	0,09493
Distância mar em km	0,06728	0,03071	0,00710	0,12746
Família atende a mais de um critério	-0,45007	0,23105	-0,90292	0,00279
Número de indivíduos na família	0,33360	0,06568	0,20487	0,46232
Proporção de mulheres na família	-0,46000	0,31135	-1,07022	0,15023
Proporção de indivíduos com ao menos 18 anos na família	0,42687	0,38799	-0,33358	1,18731
Renda per capita familiar pré-desastre	0,00016	0,00009	-0,00002	0,00034
Intercepto	-17,00000	7,01660	-31,00000	-3,10899
Observações	902			
Pseudocoefficiente de ajuste de McFadden (R2)	0,07127			

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020).

Nota: equação estimada:

$$\mathbb{I}\{\text{recebe AFE}_{\text{dez/19}}\}_i = \alpha + \beta_1 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critérios 1 e 2}\}_i + \beta_2 \cdot \mathbb{I}\{\text{Critérios 3 a 6}\}_i + \mathbf{X}_i' \boldsymbol{\theta} + \varepsilon_i$$

Erros-padrão robustos a heteroscedasticidade. “I. C.” é abreviação para “intervalo de confiança”. Estimativas de modelo logit. Critérios de elegibilidade construídos a partir de informações do Cadastro. Buscou-se incluir variáveis que captem comprovação de atividade ou de afetação para os subcritérios sem menção explícita à subsistência. Amostra restrita a famílias classificadas como potenciais elegíveis ao AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.

Tabela 5 — Número de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE em estratos de probabilidade prevista, Amostra A e versão sem comprovação

Estrato	Probabilidade mínima	Probabilidade máxima	Famílias não atendidas	Famílias atendidas	Total
1	0,00	0,04	149	4	153
2	0,04	0,12	142	12	154
3	0,13	0,22	136	17	153
4	0,22	0,29	114	40	154
5	0,29	0,33	55	21	76
6	0,33	0,36	45	32	77
7	0,36	0,45	86	68	154
8	0,45	0,56	74	80	154
9	0,56	0,83	46	108	154

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. A tabela refere-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29/05/2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13/05/2020.

Tabela 6— Número de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE em estratos de probabilidade prevista, Amostra B e versão com comprovação

Estrato	Probabilidade mínima	Probabilidade máxima	Famílias não atendidas	Famílias atendidas	Total
1	0,00	0,18	112	10	122
2	0,18	0,20	53	8	61
3	0,21	0,23	49	13	62
4	0,23	0,26	48	13	61
5	0,26	0,27	39	22	61
6	0,27	0,32	80	43	123
7	0,32	0,45	148	97	245
8	0,46	0,58	59	64	123
9	0,58	0,91	33	90	123

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. A tabela refere-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29/05/2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13/05/2020.

Tabela 7 — Número de famílias atendidas e não atendidas pelo AFE em estratos de probabilidade prevista, Amostra B e versão sem comprovação

Estrato	Probabilidade mínima	Probabilidade máxima	Famílias não atendidas	Famílias atendidas	Total
1	0,00	0,21	115	7	122
2	0,21	0,27	103	20	123
3	0,27	0,35	162	83	245
4	0,35	0,44	134	111	245
5	0,44	0,88	107	139	246

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2020) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2020).

Nota: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do Cadastro. A tabela refere-se apenas a famílias sobre as quais foram estimados os modelos de previsão de incidência do AFE. Versão do Cadastro: 29-5-2020. Versão da base de pagamentos do AFE: 13-5-2020.