

NOTA TÉCNICA Nº 01/2024

**NOTA TÉCNICA PRELIMINAR
SOBRE OS PROGRAMAS DE
INDENIZAÇÃO EXECUTADOS PELA
FUNDAÇÃO RENOVA NO
TERRITÓRIO 4 - GOVERNADOR
VALADARES E ALPERCATA**



**ASSESSORIA TÉCNICA
INDEPENDENTE**

TERRITÓRIOS
DE GOVERNADOR VALADARES
& ALPERCATA

NOTA TÉCNICA nº 01/2024

ASSUNTO: NOTA TÉCNICA PRELIMINAR SOBRE OS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO EXECUTADOS PELA FUNDAÇÃO RENOVA NO TERRITÓRIO 4 - GOVERNADOR VALADARES E ALPERCATA

REFERÊNCIA: Análise da execução dos Programas de Indenização da Fundação Renova no Território 4 - Governador Valadares e Alpercata, a partir dos estudos já publicados pelos experts do Ministério Público Federal: Fundação Getúlio Vargas e Ramboll e dos princípios orientadores da ONU.

INTERESSADOS: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Ministério Público do Estado do Espírito Santo; Ministério Público Federal; Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo e Defensoria Pública da União.

Governador Valadares e Alpercata
Janeiro de 2024



CÁRITAS
DIOCESANA
DE GOVERNADOR VALADARES

**ASSESSORIA TÉCNICA
INDEPENDENTE**
TERRITÓRIOS
DE GOVERNADOR VALADARES
& ALPERCATA

Expediente

Coordenação

Amanda Fernandes de Oliveira

Ana Paula dos Santos Alves

Wellington Moreira Azevedo

Redação

Merly Gonçalves Correia

Revisão

Amanda Fernandes de Oliveira

Taís Helena da Silva Teodoro

W. Venancio de Oliveira G.

Diagramação

Alcides Miranda

SUMÁRIO

OBJETIVO.....	5
1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	5
2. O QUE DIZ A RAMBOLL, EXPERT DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, ACERCA DOS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO?.....	11
3. O QUE DIZ A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/ FGV, EXPERT DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, ACERCA DOS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO?.....	14
4. OS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO SOB O OLHAR DOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ONU.....	19
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	23

OBJETIVO

O objetivo desta nota técnica é apresentar uma análise preliminar da execução dos Programas de Indenização da Fundação Renova no Território 4, composto pelos municípios de Governador Valadares e Alpercata, a partir dos estudos já publicados pelos experts do Ministério Público Federal: Fundação Getúlio Vargas e Ramboll e dos princípios orientadores da ONU.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O rompimento da Barragem de Fundão em 2015, promoveu um rastro de danos socioeconômicos e socioambientais ao longo de toda a Bacia do Rio Doce até o litoral do Espírito Santo. Os danos socioeconômicos atingiram populações e famílias em suas propriedades, atividades produtivas e modos de vida, além de deixar cidades inteiras, que dependiam da captação da água do Rio Doce, sem abastecimento de água potável.

O Território 4, composto pelos municípios de Governador Valadares e Alpercata, é localizado no médio Rio Doce sendo, que em 2021 a população estimada pelo IBGE era de respectivamente, 282.164 e 7.448 habitantes, sendo assim o maior território populacional entre os municípios atingidos.

A presente nota pretende realizar uma análise preliminar dos Programas de Indenização no Território 4, visando construir um entendimento de como esses se apresentam nas visões das análises já publicadas pelos experts do Ministério Público, Ramboll e Fundação Getúlio Vargas, além de confrontar os princípios orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos com as narrativas das pessoas atingidas atendidas após a implementação da ATI Cáritas Diocesana de Governador Valadares no território. Esse entendimento preliminar é essencial para o direcionamento dos trabalhos da ATI com vistas ao alcance de seu objetivo principal que é promover a participação ampla, informada e qualificada dos atingidos nos processos decisórios na construção da reparação integral dos danos sofridos, a partir da centralidade das vítimas. Para isso, buscaremos sistematizar dados e estudos já produzidos e futuros em linguagem social e culturalmente adequados à população atingida.

No contexto da reparação dos danos foram celebrados e homologados acordos entre as partes chamados de Termos de Ajustamento de Conduta, TTAC (2016), TAP (2017), ATAP (2017) e TAC-Gov (2018), ressaltando em todos eles, o direito dos atingidos a serem reparados integralmente pelos danos que experimentaram, bem como a criação de programas e ações de reparação, mitigação e compensação de danos. Nesses acordos, foi criada a estrutura de governança responsável por planejar, executar, avaliar, fiscalizar e propor medidas que visam reconstruir melhor e garantir a reparação adequada para cada dano sofrido através do acesso à justiça, da restituição, indenização, reabilitação, satisfação e garantia de não repetição. Além disso, a partir de setembro de 2020, as decisões judiciais acerca do cadastro e Indenizações do Eixo Prioritário nº 07 traçam novos rumos para a reparação indenizatória, com a implementação do Sistema Indenizatório Simplificado para todos os territórios atingidos.

Os Programas de Indenização no âmbito da Reparação Integral têm como objetivo ressarcir e indenizar os danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana- MG, sejam esses materiais, morais ou lucros cessantes e devem ser adequados à diversidade de danos.

Ao longo de 8 anos, desde o rompimento da barragem, foram disponibilizados aos atingidos um programa de mitigação – Auxílio Financeiro Emergencial (AFE - PG21), e dois modelos de programas de indenização – Programa de Indenização Mediada (PIM- PG2) e Sistema Indenizatório Simplificado (SIS/NOVEL), ambos com regimentos próprios e tendo como porta de entrada a realização de um Cadastro pela Fundação Renova.

O Cadastro é assim, um critério para acessar os Programas de Indenização e por isso, pode ser entendido como um processo importante de acesso à justiça reparatória em âmbito administrativo.

O Cadastro Socioeconômico deve assegurar que a reparação se dê por meio de processos legítimos para as pessoas atingidas, e que devem ser acessíveis, adequados e céleres, propiciando acesso à informação e transparência, observando-se, ainda os parâmetros de acesso à justiça e o devido processo legal. (FGV, 2019, p.12).

O “Cadastro” tem como objetivo no contexto da reparação indenizatória a apuração dos dados dos atingidos (pessoas físicas ou jurídicas) pelo Rompimento da Barragem de Fundão, com o levantamento das perdas materiais e imateriais e, principalmente, das atividades econômicas prejudicadas, a fim de auxiliar o dimensionamento e as ações voltadas à reparação e à compensação dos impactos socioeconômicos, (Cláusula 21 do TTAC). O Cadastro começou a operar imediatamente após o rompimento da barragem comportando duas versões: o Cadastro Emergencial e o Cadastro Integrado, conforme informa a FGV na análise do Cadastro Socioeconômico, 2019.

Os dados coletados no cadastro deveriam ser utilizados para dar celeridade ao processo de reparação e indenização dos atingidos e possibilitar a identificação daqueles considerados vulneráveis, conforme TTAC, 2016 e TAC GOV, 2018, para efeito de priorização no atendimento e inclusão nos demais programas de mitigação, restituição, reabilitação ou compensação.

É importante salientar, que várias discussões do Comitê Interfederativo, com base em relatórios das experts e manifestação da Câmara Técnica de Organização Social, questionaram e deliberaram por alterações nas etapas cadastrais, sobretudo acerca da: legitimidade da pré-análise de elegibilidade prévia; delimitação da área de abrangência dos atingidos, desconsiderando as relações territoriais; as diretrizes excludentes de danos imateriais e dificuldades de enquadramento das narrativas; a dificuldade de registrar situações de pluriatividades; ausência de dinamicidade na atualização de dados, seja para inserção de novos danos ou na alteração na estrutura familiar, dificuldade de fluxo e processo do cadastro para localização de endereços; atendimento aos casos prioritários em decorrência da presença de vulnerabilidade; exclusão do direito ao contraditório nas fases de admissão, recusa cadastral ou negativa de direito à indenização.

O Auxílio Financeiro Emergencial – AFE (PG21), foi destinado aos atingidos que tiveram suas rendas comprometidas de alguma forma em decorrência do rompimento da barragem de Fundão. Segundo a Fundação Renova (2018), eram considerados elegíveis a receber o auxílio mensal aqueles que se declararam

impactados e, à época do rompimento da barragem, atuavam em pelo menos uma das categorias profissionais:

(i) pescador profissional artesanal com o exercício da atividade laboral comprovada;

(ii) pescador que exercia sua atividade laboral de pesca para consumo e subsistência;

(iii) trabalhador da atividade de extração de areia e/ou pedra de forma comprovada e legalmente estabelecida à época do rompimento da barragem;

(iv) produtor rural que tenha tido sua renda ou faturamento diretamente afetado pelo evento, demonstrando que à época do rompimento da barragem exercia esta atividade e apresente, se for o caso, outros documentos complementares de suporte;

(v) comerciante atuante na área atingida demonstrando que à época do rompimento da barragem teve, comprovadamente, a queda da produção ou comercialização por consequência direta do rompimento da barragem;

(vi) estar enquadrado em outra categoria de trabalhador que dependa da água do rio Doce como meio de subsistência, demonstrando que à época do rompimento da barragem exercia a referida atividade e apresente, se for o caso, outros documentos complementares de suporte. (FGV, 2019, p. 164).

O pagamento é realizado por meio de um cartão para o saque da verba mensal. Equivale a um salário mínimo acrescido de 20% por dependente e de uma cesta básica em paridade com o valor estipulado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). O acesso foi encerrado em 31/12/2021 e os pagamentos devem se estender até 2026, não podendo ser cortado quando o atingido acessar o PIM ou NOVEL, devido ao seu caráter assistencial e de mitigação de danos.

No território 4, são vários os relatos de atingidos que não receberam o AFE, ou não compreenderam porque famílias com danos semelhantes não receberam.

O Programa de Indenização Mediada – PIM (PG 2) tem como objetivo ressarcir e indenizar os danos causados pelo rompimento da barragem. As indenizações são pagas em função de danos morais, danos materiais e lucros cessantes. O Programa está subdividido em duas modalidades de dano:

- Dano Geral para o ressarcimento de atingidos (pessoas, micro e pequenas empresas) que tiveram danos morais e materiais, inclusive lucros cessantes de suas atividades econômicas, nesse caso, torna-se necessária a comprovação material do dano, e, a Renova utiliza-se de uma Matriz de Danos para definição dos valores a serem indenizados;
- Dano Água pago às pessoas que ficaram sem abastecimento e sem distribuição de água por mais de 24 horas após o rompimento.

A definição do valor tem por base a estimativa das perdas de cada família. Por meio do cadastro, a Renova avalia o pleito indenizatório, no caso de a pessoa se enquadrar no Dano Geral, a Renova identifica, a partir da Matriz de Danos, a categoria desse dano e os valores correspondentes. A solicitação de Cadastro pôde ser feita até 31/12/2021 e os pagamentos estão previstos para encerrar em 01/07/2024.

São elegíveis ao recebimento de indenizações pelo PIM os atingidos/famílias que tenham sofrido danos nas seguintes dimensões:

- (i) interferência em bens privados – residências;
- (ii) interferência em bens privados – veículos;
- (iii) interferência no trabalho e renda da pessoa física;
- (iv) interferência nos modos de vida;
- (v) fatalidades ou desaparecimentos;
- (vi) incapacidade e lesão corporal;
- (vii) produção agrícola e agropecuária;

- (viii) setor da pesca (atividade permanente de pesca);
- (ix) areeiros, garimpeiros e mergulhadores;
- (x) lavadeiras;
- (xi) balseiros, barqueiros e boteiros; e
- (xii) empresários individuais, micro e pequenas empresas.

O Sistema Indenizatório Simplificado – SIS/NOVEL é um sistema que permite a indenização de categorias hipossuficientes (“informais”), desprovidas de comprovação material dos danos. O sistema também indeniza Dano Água e categorias formais, como pescadores profissionais, proprietários de embarcações e empresas como hotéis, pousadas e restaurantes. Utiliza-se de uma Matriz de Danos por Categorias Profissionais, com valores pré-fixados.

A forma de acesso ao cadastro do NOVEL é através do Portal de Advogados no Sistema da Renova. A pessoa atingida pode ter acesso aos serviços advocatícios por meio de Defensoria Pública ou contrato particular com a previsão de pagamento pela Fundação Renova de 10% do valor da indenização em honorários. Manifestar/solicitar cadastro não garante a aprovação do pedido, assim, é necessário seguir os critérios das etapas cadastrais, sendo considerado apto ou não para acessar o NOVEL.

Também esse sistema comporta o dano água, entretanto o valor é fixado em R\$2.000,00 por dia sem abastecimento. No caso do território 4, o SAAE informou que foram 7 dias sem abastecimento em Governador Valadares e a COPASA atestou 9 dias em Alpercata. As solicitações de adesão ao Novel foram feitas até 30 de abril de 2022.

No território 4, apenas a Comissão de Baguari, distrito de Governador Valadares, aderiu ao Novel. A rejeição ao programa nos municípios do Território 4 deveu-se principalmente à discordância da cláusula de quitação total e integral em caso de adesão e, em outros casos, aos valores fixados na matriz de danos. O

receio de novos danos surgirem após a adesão ao Sistema Simplificado foi um dos pontos sensíveis.

Acumulam-se demandas em acessar os referidos programas de indenização. Além disso, a população busca receber indenizações por meio de milhares de ações individuais ingressadas na justiça local ou por meio do litígio coletivo proposto no âmbito civil do país de Gales pelo Escritório de advocacia Pogust Goodhead, com vários escritórios instalados ao longo da bacia do Rio Doce.

2. O QUE DIZ A RAMBOLL, *EXPERT* DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, ACERCA DOS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO?

É papel da Assessoria Técnica Independente realizar análise dos estudos, pareceres e notas técnicas disponíveis e futuros, conforme versa o objetivo específico 1.1.5 do plano de trabalho. Nesse aspecto, buscou-se referência no relatório da expert Ramboll, escolhida, por meio do Termo de Ajustamento Preliminar, firmado entre os Ministérios Públicos Federal e Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo e as empresas Samarco, BHP e Vale, para conduzir os estudos de avaliação dos Programas de Reparação Integral da Bacia do Rio Doce.

Em relatório publicado em 2019, a Ramboll apontava que o Cadastro além de ser incapaz de conhecer a realidade do atingido, era um instrumento que oferecia baixa transparência com relação aos critérios de elegibilidade. Inferia ainda, que a metodologia utilizada tratava os territórios de forma homogênea, impunha aos cadastrados uma condição de passividade inconveniente e propiciava baixo grau de acolhimento aos atingidos. Ainda, o relatório apontava para atrasos na realização dos mesmos.

Em 2020, outros apontamentos dão conta da ineficácia do Cadastro na capacidade de detectar todos os tipos de danos, materiais, imateriais, emergenciais e futuros. Também evidencia a ausência de protagonismo e escuta ativa do atingido de forma que o procedimento contemplasse a centralidade das pessoas atingidas, a transparência e o acesso à informação

qualificada, princípios norteadores da reparação integral. Assim, vale ressaltar a descrição das conclusões da Ramboll acerca do cadastro naquele ano e que também se observa no território 4:

- *Falta de transparência: a falta de informação sobre o processo de cadastramento continua ao longo do tempo, gerando insegurança, boatos e conflitos nas comunidades. Isto ocorre principalmente devido ao longo tempo entre a realização do cadastro e a obtenção, ou não, da resposta de reconhecimento sobre a condição de atingido.*
- *Ausência de participação social: o cadastro para o atingido tem sido visto como um instrumento de tensão e pressão, isso se deve ao fato de que a elaboração do cadastro não passou por um processo de discussão coletiva, o que faz com que o atingido não se reconheça em seus resultados.*
- *Ausência do reconhecimento de todas as categorias, tais como artesãos, carroceiros, barraqueiros, trabalhadores da cadeia da pesca, ilheiros, entre outros.*
- *Ausência da possibilidade de atualização do cadastro, tais como inclusão de novas declarações de danos, adição de dependentes ou desmembramento de famílias, desconsiderando que ocorrem mudanças na vida das pessoas e novos danos ainda não haviam sido identificados no momento da aplicação do cadastro.*
- *Falta de informação no momento da aplicação do questionário de cadastro: muitos atingidos se cadastram sem saber quais tipos de danos poderiam ser declarados.*
- *O uso da diferenciação entre impacto direto e indireto não reflete a realidade dos danos sofridos pelos atingidos e compromete a reparação integral (Ramboll, 2020 a)*

Nesse mesmo relatório, a Ramboll informa que até 2020, foram realizadas 11.971 solicitações de cadastro no Território 4, desses, 6.129 tinham sido efetivamente cadastrados. Das famílias cadastradas, 2.772 receberam o Auxílio Financeiro Emergencial - AFE (PG 21) e 2.273 receberam a indenização pelo Programa de Indenização Mediada - PIM, (PG02). Nessa data não havia a entrada do NOVEL no território que somente foi implementado em agosto de 2020 a partir de decisão da 12ª Vara de Justiça Federal.

De acordo com o TTAC, cláusula 138, § único, o Auxílio Emergencial deve ser pago sem prejuízo da indenização, pois são entendidos como obrigações de naturezas distintas no âmbito da reparação. O TTAC estabelece, como critério para encerramento do PG21, o restabelecimento de condições para retomada das atividades econômicas, que devem andar juntos com outros programas com esse mesmo objetivo: PG16 – Programa de retomada das atividades aquícolas e pesqueiras; PG17 – Programa de retomada das atividades agropecuárias; PG19 – Programa de recuperação de micro e pequenos negócios.

Desta forma, a Ramboll alerta para a irregularidade de cancelamento, pela Renova, de auxílios de pessoas que acessaram a indenização. E aponta para as demais falhas do Programa:

- *Falta de informação e fundamentação ao negar ou cancelar o fornecimento do auxílio; utilização de argumentos gerais, tais como "Ausência de Impacto Direto" e não deixa bem claro quais informações sobre o indivíduo e sua família justificam sua avaliação bem como não dá oportunidade de revisão da decisão ou das informações registradas no cadastro.*
- *A Fundação Renova considera renda apenas do ponto de vista monetário, uma visão limitada e insuficiente para atender o sustento das famílias, considerando as novas despesas surgidas a partir do desastre.*
- *As informações que orientam o PAE não consideram a composição da renda familiar: o número reduzido de famílias com mais de um auxílio concedido (apenas 15%) demonstra esta distorção num território onde a força de trabalho familiar é fundamental para o sustento de todos. O TTAC é claro ao destinar o AFE àqueles que tiveram perda de renda em decorrência da interrupção de sua atividade.*
- *Há categorias não devidamente reconhecidas mediante o argumento da "ausência de política indenizatória", o que além de contrariar as recomendações do TTAC, é uma violação de direitos;*
- *Os critérios adotados pela Fundação Renova para a concessão do AFE não priorizam as pessoas/famílias em condição de vulnerabilidade. (Ramboll, 2020, b)*

Na avaliação do Programa de Indenização Mediada – PIM (PG 2), a Ramboll evidenciou os atrasos na execução do mesmo, já que esse dependia dos Cadastros. Foi constatada uma ausência de diálogo efetivo e coletivo na elaboração da Matriz de Danos, isso se refletiu na ausência de referências à modalidade de reparação dos danos imateriais e dos danos coletivos e aponta outras falhas do Programa à época:

- *A utilização da LMEO (Linha Média de Enchentes Ordinária) + 1.000 metros como critério para a indenização ignora as relações de uso e dependência do território e dos recursos naturais ali presentes. Da mesma forma, a classificação de impactado direto e indireto compromete o reconhecimento da condição de atingido e, conseqüentemente, restringe o processo de Reparação Integral.*
- *Não dispor de assessoria jurídica gratuita para o atingido, gerando desigualdade entre as partes envolvidas e potenciais prejuízos para os atingidos.*
- *Inadequação de valores propostos para ressarcimento de bens, sejam estes materiais ou imateriais, e a solicitação de muitos documentos para comprovar a condição de atingido. A desconsideração de meios alternativos de comprovação – tais como autodeclaração somada a declaração de terceiros ou a metodologias participativas – fere o reconhecimento dos atingidos.*
- *O Programa não atende às características dos modos de vida das populações tradicionais nele inseridas. As indenizações voltadas aos tradicionais devem ser discutidas de acordo com seus modos de vida.*
- *Ausência de indenização para todas as categorias atingidas, tais como artesãos, barraqueiros, ilheiros, dentre outros. (Ramboll, 2020, c)*

3. O QUE DIZ A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/ FGV, EXPERT DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, ACERCA DOS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO?

Para compreender a implementação do Sistema de Indenização Simplificado – SIS/NOVEL, lançaremos mão da avaliação realizada pela expert do MPF, a Fundação Getúlio Vargas (2021), a quem foi atribuída pelo ATAP, 2017 a realização de diagnóstico e avaliação dos danos socioeconômicos nos modos de vida das comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, inclusos os povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, ao longo da Bacia do Rio Doce e áreas litorâneas atingidas pelos rejeitos.

O modelo SIS/NOVEL foi universalizado para todo território de atingidos na decisão Prioritária do Eixo 07, em outubro de 2021, com prazo de adesão até 30 de abril de 2022. Nessa decisão fixam-se os valores, critérios e condições jurídicas do Sistema Indenizatório Simplificado (“NOVEL”). Isso porque, o Programa já havia sido disponibilizado para livre adesão nos 10 meses anteriores, e na data da publicação da decisão, contava com a adesão de 33 municípios ou distritos de MG e ES.

Com base na análise dos relatos extraídos nas manifestações judiciais e nas petições publicadas no Eixo Prioritário nº 07, a FGV detectou uma disputa narrativa acerca das premissas de desenho e implementação do SIS/NOVEL. Foram identificadas 41 menções elogiosas contra 46 críticas e percepções negativas. O Sistema é elogiado em termos da sua concepção, entretanto foram apontadas diversas falhas em seus processos:

- (i) Demora na liberação do pagamento já deferido;*
- (ii) Ausência de definição de prazo de resposta das contestações;*
- (iii) Falhas no sistema e fechamento do sistema em datas pré-determinadas: potencial exclusão de solicitantes;*
- (iv) Invalidade de CPF na entrada do sistema, não reconhecimento de dependentes e não reconhecimento de pluriatividade;*
- (v) Coerção de advogados(as) para entrada no sistema e cobrança indevida de comissões;*
- (vi) Limitação do exercício do contraditório, falta de fundamentação adequada;*
- (vii) Não reconhecimento dos dados ou danos da pessoa atingida ou categorização equivocada;*
- (viii) Dificuldade de contatar os canais de relacionamento/Ouvidoria e receber respostas sobre o andamento do processo. (FGV. 2021, p.30)*

Da Ouvidoria da Fundação Renova, ainda segundo dados do relatório da FGV, foram analisadas 3.893 denúncias feitas entre janeiro de 2020 e 31 de julho de 2021. Dessas, 734 diziam respeito a problemas do NOVEL, sendo 238 oriundas de advogados que representavam atingidos e as demais, dos próprios atingidos:

- (i) Invalidade/Pedido de liberação de CPF na entrada do Sistema;*
- (ii) Não reconhecimento dos danos reportados no cadastro da pessoa atingida;*
- (iii) Demora na liberação do pagamento;*
- (iv) Falhas do sistema: demora na análise e potencial exclusão de solicitantes;*
- (v) Dificuldade de contatar os canais de relacionamento/Ouvidoria e receber respostas sobre o andamento do processo. (FGV, 2021, p.37-38)*

Nos canais de relacionamento da Fundação Renova, foram identificadas 27.901 reclamações que mencionaram o Novel. 27.105 eram pedidos de informação, 1.236, relatos de problemas no Sistema e 745, problemas com advogados.

As análises demonstraram uma inviabilização das reclamações pela via judicial ou mediante representação por advogado, dada a disparidade de acesso à justiça e representação processual. Nesse sentido, as reclamações via canais extrajudiciais se mostraram mais eficientes para que: "as vozes dos atingidos sejam levadas a conhecimento do juízo sem intermediação de representação processual." (FGV, p.44)

Vale destacar os relatos dos atingidos sobre a abordagem dos advogados com a homologação do Sistema Novel. Esses relatos puderam ser identificados nas manifestações do Eixo nº 7, nas audiências públicas realizadas por iniciativa do CNJ e CNMP, nos canais de relacionamento da Fundação Renova e na Ouvidoria. Nesta última, foram identificadas 46 denúncias que falam sobre problemas com a representação por advogados:

- (i) Cobrança de honorários que ultrapassam o valor de 10% da indenização;*
- (ii) Conflitos comunitários por conta de informações inconclusas e denúncias sobre propostas de advogados que são "amigos" da Fundação e, por isso, agilizariam o processo;*
- (iii) Casos de vazamento de dados das pessoas indenizadas por advogados nos Territórios;*

(iv) Advogados que omitem informações e não esclarecem o processo ao cliente;

(v) Advogados que enquadram o atingido em apenas um dano, sendo que ele tem direito a indenização por múltiplos danos;

(vi) Representação de advogados não contratados que inserem os dados de atingidos sem autorização no Portal do Advogado;

(vii) Pedido de revogação e substituição de advogado por conta de problemas na condução do processo, inclusive por conta da renúncia de danos sem autorização do cliente. (FGV, 2021, p.44-46)

Nos canais de relacionamento foram identificadas ainda reclamações sobre coerção e outros problemas com advogados. Todas as reclamações/denúncias levam à percepção de como os atingidos se sentem dependentes de acordos e da conduta dos advogados que passaram a exercer o poder pela informação e pelo controle do processo de indenização, retirando do atingido o protagonismo e a autonomia em suas escolhas. Houve uma entrada massiva de advogados em vários territórios, sendo que em muitos casos, firmaram contratos com os atingidos, porém não deram seguimento aos processos e simplesmente desapareceram.

A Fundação Getúlio Vargas (2021) apresentou uma Nota Técnica acerca dos modelos indenizatórios da Fundação Renova e balanço da implementação do Novel. Nela, é apontada a existência de dois modelos reparatórios visando buscar a solução para o litígio. O primeiro modelo destina às Assessorias Técnicas Independentes – ATIs uma função na reparação integral em sentido amplo previstos nos acordos (TTAC, 2016 e TAC-GOV, 2018), nesse modelo as ações estão:

(...) relacionada à formação em direitos para grupos atingidos, atendimento multidisciplinar e coletivo, além de se configurar uma atuação em sintonia com as diversas medidas reparatórias previstas para os territórios, dando ênfase às de caráter não indenizatório. Cabe ressaltar, ainda, que as ATIs complementam o sistema CIF, constituindo importante ponto de diálogo e cooperação na elaboração das políticas da reparação junto às populações atingidas (2021, p.20)

O outro modelo ganhou força no Eixo Prioritário nº 7 e sua principal característica foi a necessidade de contratação de assistência jurídica para ingresso no Sistema Indenizatório Simplificado, SIS/NOVEL. A Nota Técnica compara os dois modelos, apontando prejuízos para a participação autônoma dos atingidos no processo de reparação, a escuta ativa e multidisciplinar dos atingidos para detecção dos diversos tipos de danos e a informação qualificada acerca dos demais programas de reparação:

Esse caminho provocou um deslocamento do local de tomada de decisões (dos territórios e dentro do sistema de governança) para o processo judicial, restringindo a viabilidade dos mecanismos de participação direta das pessoas atingidas no procedimento indenizatório. Esses fatos deslocaram a centralidade do processo integralmente para o procurador, que passa a ser o único responsável pela tradução do direito à reparação, sublimando a perspectiva territorial e de luta coletiva por direitos e formação em direitos e pelas demais formas de reparação que não a individual pecuniária. Dessa forma, enquanto o modelo da assessoria técnica independente preza por uma ampliação do espaço enunciativo das vítimas dos desastres, no modelo da assistência jurídica individual no Sistema Indenizatório apenas os advogados se pronunciam por meio dos atos processuais. Tornados intermediários dos atingidos, os advogados passaram de uma função jurisdicional para uma função política, desenvolvendo interferências diretas nos rumos das medidas reparatórias. (2021, p.18-19)

A adoção do modelo de assistência jurídica particular tem contribuído para a desinformação acerca de como acessar os demais programas socioeconômicos e/ou socioambientais. A individualização da reparação com foco apenas na indenização gera conflitos na comunidade e em muitos casos contribui para a redução de seu valor, já que muitos atingidos têm gastos com honorários contratuais para além dos 10% pagos pela Fundação Renova. Em se tratando de um programa, com regramentos próprios, não seria essa uma forma de onerar a vítima que não teve culpa alguma?

Nesse aspecto a FGV conclui dizendo:

Deste modo, observa-se que o deslocamento de um modelo de assessoria técnica amplo, interdisciplinar, que preza pela participação

popular e que tem como fundamento a centralidade da pessoa atingida (modelo de ATI), para um modelo fundado na advocacia privada, com custos externalizados às pessoas atingidas está na contramão dos modelos reparatórios apontados como boas práticas internacionais e aqueles pautados na centralidade do atingido. (FGV, 2021, p.62)

Dadas as dimensões do maior desastre ambiental e social da história, causado por grandes empresas, há de se reconhecer a complexidade do processo reparatório sem perder de vista a sua legitimidade. A indenização não pode ser vista como a única forma de reparação, embora seja fundamental para que os atingidos acessem a justiça. Vale lembrar quais são os direitos das pessoas atingidas por barragem, instituído pela Lei Estadual nº 23.795 de 15 de janeiro de 2021.

- *Direito à informação sobre os processos de licenciamento ambiental, os estudos de viabilidade de barragens, a implantação da Peab e o Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social - PRDES;*
- *Direito à opção livre e informada das alternativas de reparação integral*
- *Direito à participação nos processos deliberativos sobre as políticas de prevenção e reparação dos impactos socioeconômicos;*
- *Direito à negociação prévia e coletiva quanto às formas e aos parâmetros de reparação integral dos eventuais impactos socioeconômicos decorrentes da construção, instalação, operação, ampliação, manutenção ou desativação de barragens;*
- *Direito à reparação integral; Direito à continuidade do acesso aos serviços públicos;*
- *Direito à assessoria técnica independente.*

4. OS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO SOB O OLHAR DOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ONU

O direito à reparação integral é um princípio básico do direito internacional dos direitos humanos e dos Princípios Orientadores sobre Empresa e Direitos Humanos, aprovados pela ONU e adotados pelo Brasil em 2011. Para que sejam considerados efetivos, os procedimentos de reparação deverão ser: a) acessíveis

- abranger a acessibilidade tanto física, quanto econômica, linguística, entre outros, de forma que todos os atingidos e atingidas possam ter acesso a reparação sem discriminação, com conhecimento e capacidade de compreender as medidas existentes; b) céleres, entendendo que, com decorrer do tempo alguns impactos se tornam irreparáveis; c) adequados à reparação de todos os danos sofridos, capaz de atender as necessidades presentes e futuras e evitando colocar as pessoas em situação de violação de direitos.

Por fim, deve ser garantido aos atingidos o devido processo legal, seja no âmbito do judiciário ou administrativo. Assim, a Fundação Renova tem o dever de: garantir o devido processo legal na implementação dos programas; garantir a ampla defesa e o contraditório quando seus atos impactam ou geram efeitos sobre os atingidos; bem como, o dever de garantir a razoável duração do processo ou demandas por outros programas de reparação.

Tomando-se essas premissas como parâmetro passamos a analisar os programas de indenização disponíveis no Território 4 e os procedimentos adotados ao longo de 8 anos.

Como apontado pelas experts Ramboll e Fundação Getúlio Vargas, o cadastro se mostrou ineficiente do ponto de vista do substancial, tornando-o pouco acessível e inacessível em muitos casos. Pois, foram detectadas falhas, tais como as dificuldades para a realização do cadastro como porta de entrada para acessar a indenização. Dessa forma, foi incapaz de detectar todos os tipos de danos, visíveis e invisíveis, materiais e imateriais, presentes e futuros, e de identificar as pessoas e comunidades atingidas em sua dinamicidade espacial e de organização social. Assim, seus aspectos procedimentais se demonstraram excludentes em suas primeiras versões, dadas a complexidade de suas etapas. Enquanto instrumento administrativo de acesso à justiça, ainda hoje, não comporta o direito ao contraditório e a atualização de informações.

Dessa maneira, percebe-se uma assimetria informacional dos atingidos em relação ao cadastro no Território 4. Os relatos vão desde a desinformação das modalidades de acesso (o 'quando', 'onde' e 'como'), até a falta de resposta aos cadastros já realizados, seja pelo próprio atingido ou por advogado. Essa

assimetria também é verificada em relação à informação acerca dos canais de informação. "Como saber minha situação?" "Como saber se o advogado entrou com o meu processo?" "Como faço para inserir pessoas da família que ficaram de fora no cadastro?" "Quando é que vou receber a indenização?" "Existe alguma priorização no cadastro?" Essas perguntas frequentes nas primeiras reuniões das comissões de atingidos comprovam a falta de diálogo, entendimento e acesso à informação sobre os programas de indenização.

Há uma ausência de celeridade, pois se constata um processo moroso de 8 anos, gerando dúvidas, desinformação e falta de esperança na sua resolução. Não raro, as pessoas atingidas se mostram desconfiadas e insatisfeitas. Não apenas no que diz respeito a indenização, mas também desconfiança sobre a qualidade da água que abastecem as suas casas, quanto a não terem acessado a indenização ou outros programas e medidas de reparação socioeconômica ou socioambiental. Esses programas existem no território, porém há um alcance insatisfatório. Além disso, independente de acessar ou não, é importante o direito à compreensão de todo o processo reparatório. Assim, o que suas memórias guardam são os danos e não os esforços para sua superação.

A adequação do processo reparatório mostra-se até aqui ineficaz em reparar a qualidade de vida da comunidade. Em nenhuma situação, nem mesmo para quem já foi indenizado, o sentimento de satisfação esteve presente. Antes, há uma sensação de injustiça com os diferentes modelos e valores adotados para a indenização de um mesmo dano (caso do dano água no PIM e no NOVEL), também o não reconhecimento de algumas categorias profissionais sem condições de comprovação. Essa sensação também é compartilhada quanto a diferenciação de condições de acesso aos programas por meio de representação advocatícia particular, seja por não sentirem segurança na representação (não são raros os relatos de advogados que sumiram), seja pelas cobranças abusivas de honorários em contatos particulares para acessar programas de indenização. Observa-se nesse contexto, a revitimização e mais violações de direitos do atingido pelos modelos adotados de indenização.

Falar do direito à justiça em um contexto de desigualdade de acesso e de desinformação, por si só já demonstra uma violação de direitos. Enquanto alguns atingidos tentam acessar a justiça por meio de diversos canais: ação individual, ação Inglaterra, cadastro no PIM ou no NOVEL, outros querem uma resposta sobre o cadastro feito na Renova e outros ainda não sabem como acessar os seus direitos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta nota foi sistematizar a análise das experts, Ramboll e a Fundação Getúlio Vargas, em relação à avaliação dos programas de reparação no território 4. Passados 8 anos, verifica-se que a reparação dos danos, no que tange ao direito ao ressarcimento dos danos materiais, morais ou lucros cessantes, previstos nos legislações internacionais, legislação nacional e acordos celebrados e homologados pelas partes desse processo, esteve distante de alcançar efetividade.

Como se pode visualizar, ao longo deste trabalho, houveram diversas falhas e lacunas nos programas de reparação. Nesse sentido, o Comitê Interfederativo e Câmaras Técnicas visualizaram diversas irregularidades. O Cadastro foi incapaz de servir como instrumento acessível e transparente para reconhecimento das pessoas atingidas. As análises demonstraram várias reclamações das pessoas atingidas e da sua resolutividade.

Entende-se nesse trabalho, que é preciso que se reconheça o direito da autodeclaração do atingido de sua condição como tal, em processos que sejam acessíveis e desburocratizados sem os filtros excludentes de elegibilidade previamente estabelecidos. A multiplicidade e severidade de danos do território, aliada a graus diferentes de vulnerabilidade dos atingidos somente podem ser diagnosticados caso os cadastros sejam democratizados e facilitados.

Entende-se a indenização como uma forma de acessar um direito, portanto, mesmo em âmbito administrativo, é preciso garantir o amplo processo legal. A representação via advogados para acessar o PIM e o NOVEL poderia garantir procedimentos mais seguros, entretanto pelos relatos coletados pelos

experts o NOVEL apresentou-se como um sistema de disputa. Assim, ao invés de garantir o acesso informado aos direitos, transformou-se em um problema para atingidos não assistidos corretamente, desinformados, enganados, ameaçados, e usurpados em cobranças de honorários advocatícios abusivos, e em alguns casos a instauração de conflitos sociais.

A reparação conta, até o momento, com obstáculos de concepções procedimentais e políticas que dificultam sua efetivação no território. Os diferentes Programas e Matrizes de valoração adotados no PIM e NOVEL dão à população uma sensação de injustiça, caso do Dano Água. Inúmeras pessoas atingidas não acessaram a indenização, as dificuldades de acesso a documentos comprobatórios e a burocratização do processo certamente foram os grandes responsáveis.

Por fim, cabe lembrar que não existe reparação integral onde não existe a participação informada dos atingidos e a transparência nos processos. Esse direito foi negado aos atingidos com a protelação da implementação da Assessoria Técnica Independente nos territórios. A ausência da ATI nos territórios até 2023 rompeu com a estrutura de governança que visava dar centralidade e protagonismo aos atingidos em várias instâncias de participação. A desinformação leva a insatisfação que somados ao sentimento de injustiça fará perdurar o litígio e os danos do rompimento da barragem de Fundão por mais tempo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Fundação Getúlio Vargas. Análise do Cadastro Socioeconômico / Fundação Getúlio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. 463 p.

Fundação Getúlio Vargas. Análise dos Modelos Indenizatórios da Fundação Renova e Balanço da Implementação do Novel / Fundação Getúlio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021. 76 p.

Fundação Getúlio Vargas. Análises sobre a Cobertura e Alcance do PIM / Fundação Getúlio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021.47 p.

Ramboll. Levantamento e cadastro dos atingidos : Monitoramento do Programa 01. São Paulo: Ramboll, set/2020. Disponível em:

<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/folders-2020/pg001_v11_20-10-2020_aprovado.pdf>

Ramboll. Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) : Monitoramento do Programa 21.
São Paulo: Ramboll, aet/2020. Disponível:
<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/folders-2020/pg021_folder_v09_20-10-2020.pdf>

https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/folders-2020/pg002_v10_20-10-2020_aprovado.pdf