

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

**Recomendações para o
Aprimoramento da Matriz de
Críticidade da Ouvidoria da Fundação
Renova e Proposta de Protocolo para
a Priorização com Base em
Parâmetros de Severidade
e Vulnerabilidade**



SETEMBRO DE 2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

Recomendações para o Aprimoramento da Matriz de Criticidade da Ouvidoria da Fundação Renova e Proposta de Protocolo para a Priorização com Base em Parâmetros de Severidade e Vulnerabilidade / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022.

135 p.

Em colaboração com: Chiara Mori Passoni, Flavia Silva Scabin, Gabriela Artilles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá, Julia Carolina Malacrida de Pádua, Letícia Lopes Brito, Luciana Vieira Rubim Andrade, Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira.

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 sociais. 4. Indenização. 5. Vítimas de desastres - Aspectos econômicos. 6. Fundação Renova. 7. Populações vulneráveis. I. Título.

CDD – 627.8

EQUIPE TÉCNICA

Chiara Mori Passoni

Flavia Silva Scabin

Gabriela Artilles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá

Julia Carolina Malacrida de Pádua

Letícia Lopes Brito

Luciana Vieira Rubim Andrade

Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Descrição dos critérios de efetividade previstos no PO31	33
Figura 2 — Critérios para identificação de grupos em situação de vulnerabilidade	45
Figura 3 — Fluxograma de tratamento de manifestações pela Ouvidoria	48
Figura 4 — Estrutura organizacional da Fundação Renova	51
Figura 5 — Casos prioritários da Ouvidoria da Fundação Renova por critério de priorização da Ouvidoria	75
Figura 6 — Outros fatores de severidade e vulnerabilidade componentes dos casos prioritários da Ouvidoria da Fundação Renova	77
Figura 7 — Casos prioritários da Ouvidoria da Fundação Renova por assunto.....	79
Figura 8 — Co-ocorrência de códigos mais frequentes.....	85
Figura 9 — Relação entre códigos principais envolvendo representação de advogados...87	
Figura 10 — Urgência e não discriminação como elementos da Priorização	98
Figura 11 — Proposta de protocolo para a priorização conforme parâmetros de severidade e situações de vulnerabilidade.....	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Identificação de impactos severos	43
Quadro 2 — Tipologia de categorias críticas para a Ouvidoria da Fundação Renova	55
Quadro 3 — Descrição do Caso 1.....	63
Quadro 4 — Descrição do Caso 2.....	64
Quadro 5 — Descrição do Caso 3.....	65
Quadro 6 — Descrição do Caso 4.....	66
Quadro 7 — Descrição do Caso 5.....	67
Quadro 8 — Descrição do Caso 6.....	68
Quadro 9 — Descrição do Caso 7.....	69
Quadro 10 — Descrição do Caso 8.....	70
Quadro 11 — Descrição do Caso 9.....	71
Quadro 12 — Descrição do Caso 10.....	72
Quadro 13 — Relação de Frequência de códigos (agosto a dezembro de 2021).....	81
Quadro 14 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades — Crianças e adolescentes	99
Quadro 15 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades — Mulheres	100
Quadro 16 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades — Povos indígenas e comunidades tradicionais	100
Quadro 17 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades — Pessoas com deficiência	101
Quadro 18 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades — Pessoas negras	101
Quadro 19 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades — Pessoas LGBTIA+.....	102
Quadro 20 — Elementos da escala.....	105
Quadro 21 — Elementos do escopo	107
Quadro 22 — Elementos da irremediabilidade	109
Quadro 23 — Recomendações de aprimoramento para a Ouvidoria	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Códigos relacionados a manifestações feitas por advogados	86
Gráfico 2 — Códigos por gênero.....	88
Gráfico 3 — Códigos das principais localidades	89
Gráfico 4 — Principais códigos ao longo do tempo.....	91

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	8
1 INTRODUÇÃO	30
2 NOTA METODOLÓGICA	37
3 PARÂMETROS PARA A PRIORIZAÇÃO NO CONTEXTO DE DESASTRES COM BASE EM CRITÉRIOS DE SEVERIDADE E VULNERABILIDADE	42
4 FLUXO DE RECEBIMENTO E TRATAMENTO DE MANIFESTAÇÕES PELA OUVIDORIA	46
4.1. Visitas <i>in loco</i> realizadas pela Equipe da Ouvidoria.....	53
5 REVISÃO DA MATRIZ DE CRITICIDADE E PRIORIZAÇÃO DE CASOS NA OUVIDORIA DA FUNDAÇÃO RENOVA	54
5.1. A severidade na matriz da Ouvidoria.....	54
5.2. Casos considerados prioritários pela Ouvidoria.....	62
5.3. Análise dos fluxos e processos empregados no tratamento de priorização feito pela Ouvidoria.....	73
6 TRATAMENTO DE CASOS SEMELHANTES OU RECORRENTES E CODIFICAÇÃO	80
6.1. Análise quantitativa do conteúdo das manifestações realizadas na ouvidoria da Fundação Renova.....	81
6.2. Análise qualitativa do conteúdo das manifestações realizadas na Ouvidoria da Fundação Renova.....	91
7 PROTOCOLO PARA A PRIORIZAÇÃO CONSIDERANDO OS CONCEITOS DE SEVERIDADE E VULNERABILIDADE	97
7.1. Priorização pelo critério de não discriminação	98
7.2. Priorização pelo critério de urgência	102
8 RECOMENDAÇÕES PARA O TRATAMENTO VOLTADO À PRIORIZAÇÃO DE CASOS SEVEROS E SITUAÇÕES VULNERÁVEIS PARA A OUVIDORIA	113
9 CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICE A	124
APÊNDICE B	130

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado no contexto do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão entre as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, a União Federal, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de outros órgãos da administração pública federal e estadual determinou, conforme Cláusulas 64 e 68, a criação de um mecanismo de Ouvidoria para a Fundação Renova, capaz de atuar com independência, autonomia e imparcialidade. A Ouvidoria está inserida no Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (PG06) e é responsável por receber as manifestações submetidas pelas pessoas atingidas, registrá-las em um banco de dados, encaminhá-las aos programas responsáveis pelo seu tratamento e respondê-las. Assim, é possível caracterizá-la como um mecanismo de remediação não judicial de nível operacional (ONU, 2011).

Segundo consta na definição do PG06 — Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social —, o objetivo da Ouvidoria é "disponibilizar às comunidades impactadas pelo evento, o acesso a um mecanismo para manifestações relativas aos processos de reparação e remediação da Fundação Renova" (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021), de forma a identificar e dar soluções adequadas aos impactos adversos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão.

De acordo com os Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia eficazes de nível operacional à disposição das pessoas (Princípio 30). Ainda, tais mecanismos, considerando apontamentos e denúncias, funcionam como fonte de aprendizado e aprimoramento contínuo do processo de remediação do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão (FGV; Ramboll, 2019).

A efetividade de tais mecanismos deve ser avaliada pelos critérios de legitimidade, acessibilidade, previsibilidade, equidade, transparência, compatibilidade com os direitos humanos, fonte contínua de aprendizado e constante diálogo e engajamento, todos estabelecidos pelo Princípio 31 (PO31) (ONU, 2011, p. 33), conforme se vê na Figura 1 a seguir:

Figura 1 — Descrição dos critérios de efetividade previstos no PO31



Fonte: Elaboração própria (2019).

É a partir destes parâmetros de respeito aos direitos humanos por mecanismos de remediação (PO31) que a Fundação Getulio Vargas, no escopo da sua atuação como *expert* do Ministério Público Federal (MPF), realiza o acompanhamento da Ouvidoria e elabora as recomendações para seu aprimoramento, considerando tanto o papel do mecanismo de possibilitar a ação da empresa para lidar com riscos e impactos em

atenção às especificidades e à urgência das demandas, quanto a oportunidade de que a Ouvidoria seja fonte de aprendizado e aprimoramento contínuo do processo de remediação do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão (FGV; Ramboll, 2019). Desta forma, tendo por premissa os princípios anteriormente apresentados, este relatório tem por objetivo compreender as potencialidades e gargalos da atual matriz de criticidade da Ouvidoria da Fundação Renova e elaborar recomendações pautadas no respeito aos direitos humanos para o aprimoramento de seus fluxos e processos.

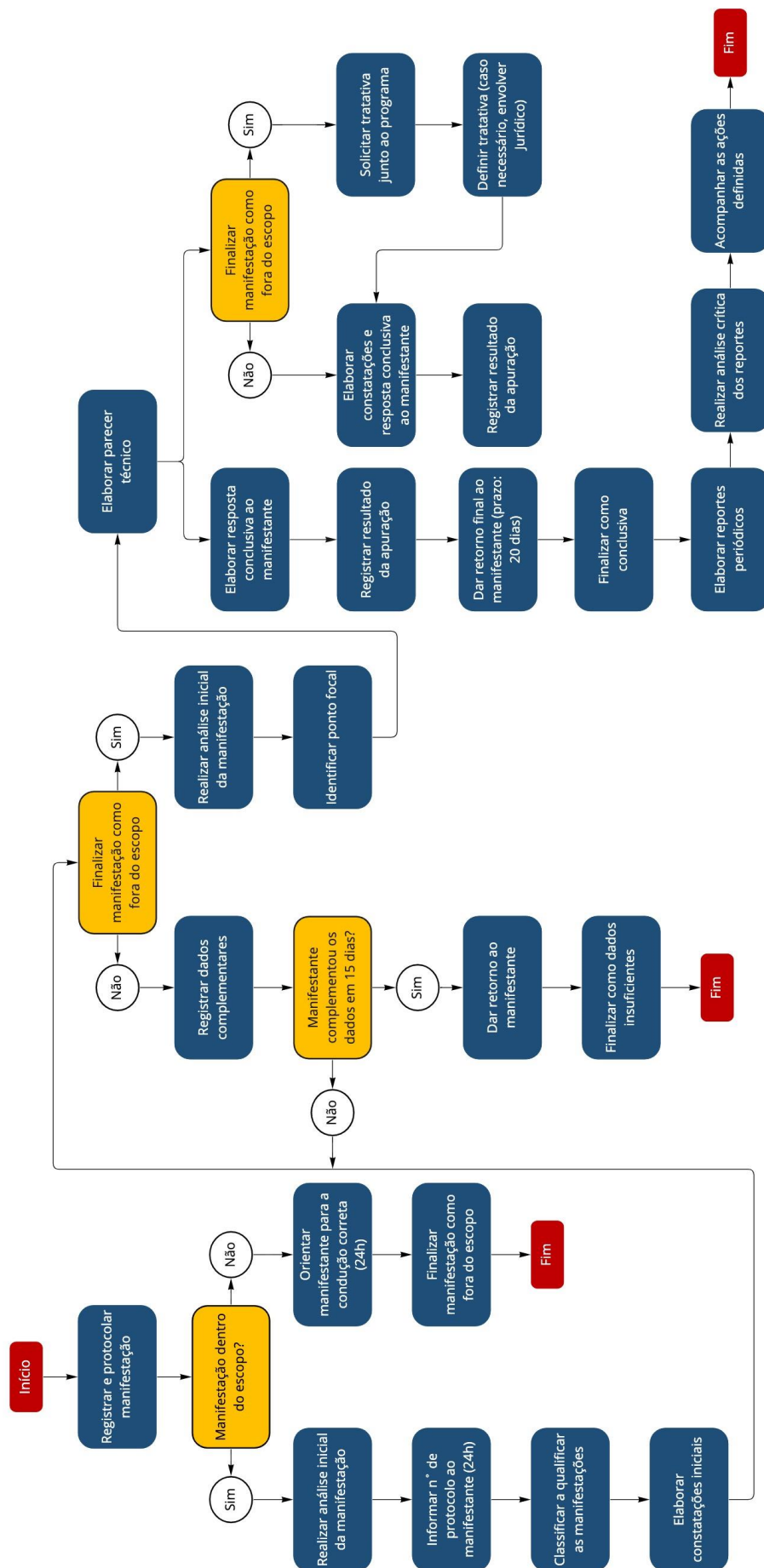
Considerando o potencial transformador dos mecanismos de Ouvidoria e que um desastre pode impactar diferentemente os direitos das pessoas atingidas, a depender de sua situação preexistente e da capacidade do território para reagir (FGV, 2019I), pretende-se colaborar para que a Ouvidoria seja capaz de (i) identificar a severidade de impactos a direitos humanos decorrentes do desastre e do processo de remediação; (ii) identificar pessoas e grupos atingidos em situação de vulnerabilidade; (iii) tratar manifestações sobre riscos, impactos adversos e abusos a direitos humanos de forma a permitir a sua reparação adequada; e (iv) respeitar os direitos humanos dessas pessoas durante o atendimento, conforme suas particularidades, e, se possível, agir para minimizar os efeitos dessas vulnerabilidades.

Recebimento e tratamento de manifestações pela Ouvidoria da Fundação Renova

O processo de recebimento e tratamento das manifestações direcionadas à Ouvidoria, como consta na definição do PG06, envolve o (i) registro, qualificação, apuração e resposta às manifestações recebidas; (ii) encaminhamento e apuração das manifestações junto às equipes de gestão, programas socioeconômicos e socioambientais competentes para acompanhamento das tratativas e cobrança dos resultados; (iii) intermediação e apuração junto aos manifestantes para mais informações e esclarecimentos; (iv) informação ao manifestante sobre o registro, o andamento do processo de apuração das manifestações e, posteriormente, de resposta conclusiva; (v) gestão da informação referente às manifestações recebidas, apuradas e finalizadas; (vi) monitoramento contínuo dos resultados e indicadores; (vii) elaboração e publicação de relatórios periódicos; (viii) análises críticas e recomendações às equipes de gestão e líderes dos programas que visem melhorias no desempenho de suas atividades e forneça subsídios para aprimorar o atendimento às comunidades impactadas pelo desastre (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021).

O fluxograma a seguir ilustra as etapas do tratamento das manifestações:

Figura 2 — Fluxograma de tratamento de manifestações pela Ouvidoria



Fonte: Elaboração própria (2022), a partir de Fundação Renova (2021).

Após a apuração e constatações iniciais, a equipe da Ouvidoria da Fundação Renova realiza o planejamento e a priorização de casos por nível de criticidade, conforme a matriz de criticidade vigente, e acompanha a gestão do plano de apuração de acordo com a especificidade do caso (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021).

A atual matriz de criticidade da Ouvidoria da Fundação Renova (Apêndice A) conta com as seguintes tipologias: (i) assédio moral, discriminação e/ou desvio de comportamento (agressão verbal, tratamento desrespeitoso); (ii) assédio sexual; (iii) possíveis irregularidades ou atos ilícitos; (iv) fora do escopo; (v) reclamações em relação à qualidade do atendimento; (vi) reclamações em relação aos processos e prazos de atendimento; (vii) segurança; (viii) possíveis violações aos direitos humanos; (ix) cancelamento de AFE; (x) registro de informações; (xi) reclamações em relação aos processos e prazos do Novo Sistema Indenizatório.

A criticidade das manifestações direcionadas e relatadas para o canal da Ouvidoria é definida pelo mecanismo nas categorias (i) fraco; (ii) médio; (iii) alto; e (iv) crítico. Em geral, o grau de criticidade adotado se refere à materialidade e à suficiência das informações relatadas pelos manifestantes acerca das situações que vivenciam.

Verifica-se a necessidade de qualificação da matriz atual tendo em vista o tratamento de manifestações envolvendo impactos a direitos humanos, de forma que seja possível identificar as situações de vulnerabilidade e diferenciá-las conforme seu grau de severidade, a fim de garantir a reparação integral do desastre para todas as pessoas atingidas.

A identificação de prioridade na atuação da Ouvidoria da Fundação Renova

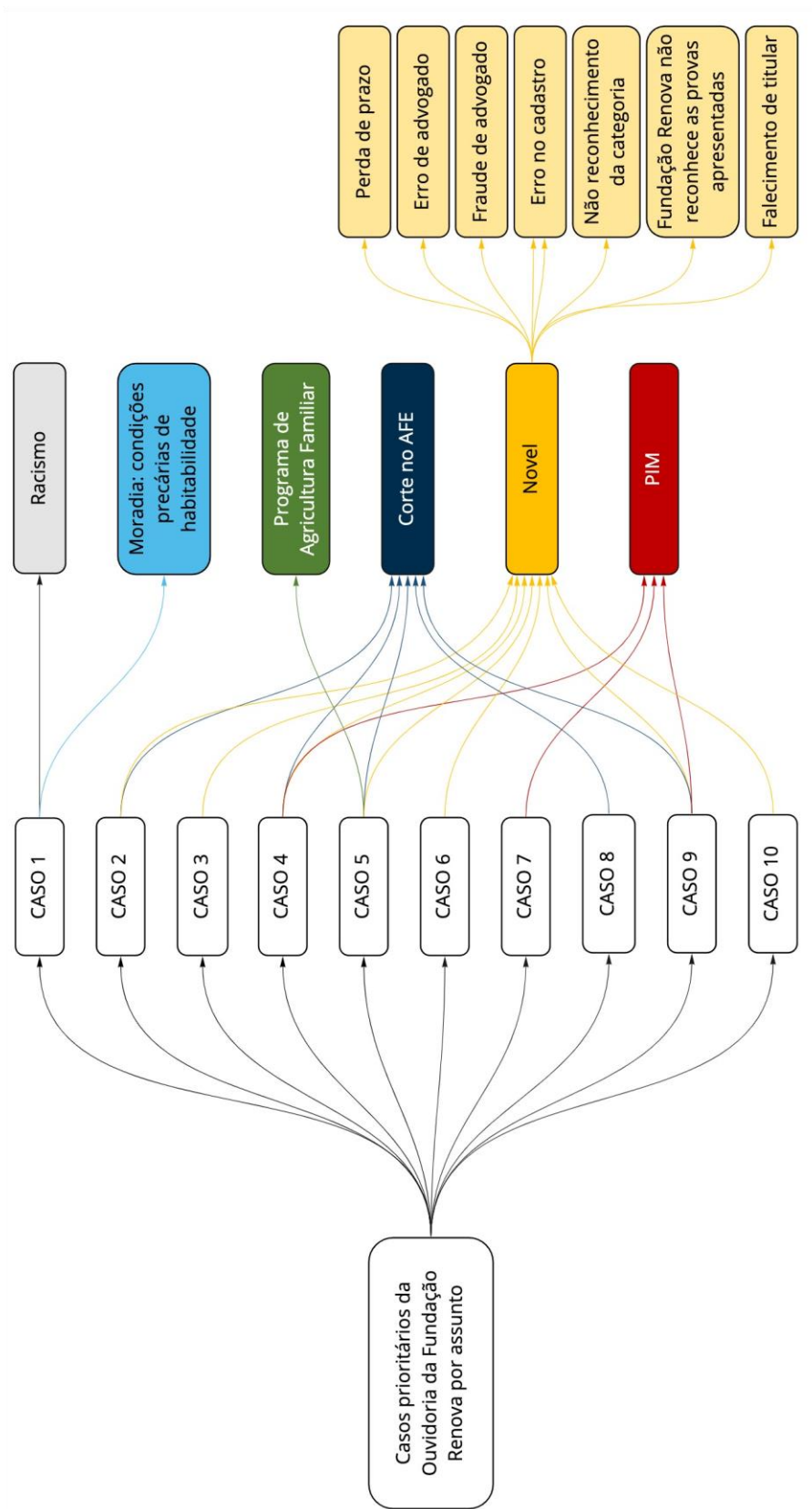
Considerando que o objetivo deste relatório é a identificação e a avaliação dos critérios de definição da criticidade das manifestações que chegam à Ouvidoria, a metodologia adotada foi a de estudo de caso, com o uso da análise descritiva e qualitativa de fluxos, processos e conteúdo. Para tanto, foram utilizadas bases das Planilhas de Tarefas e Casos Prioritários disponibilizadas pela Ouvidoria. Na primeira, foram analisadas todas as manifestações recebidas pelo canal da Ouvidoria com o recorte de agosto a dezembro de 2021. Já na segunda, foram analisados em profundidade os dez casos considerados mais prioritários pela Ouvidoria a partir da categorização da criticidade pelo mecanismo.

Tais análises permitiram uma melhor compreensão acerca do tratamento de priorização conferido pela Ouvidoria, assim como a identificação de gargalos que precisam ser corrigidos para que os casos possam ter a sua priorização assegurada e os

encaminhamentos sejam feitos de forma adequada. A Ouvidoria possui dois movimentos complementares de acompanhamento de casos prioritários. O primeiro deles é a inclusão dos casos abertos há mais de 60 dias na planilha de casos prioritários. O segundo diz respeito aos casos entendidos como emblemáticos, urgentes ou transformadores, cuja percepção da complexidade é dada pelo encaminhamento pela Equipe de Diálogo e pelas idas ao território, e que têm o potencial de trazer uma melhoria coletiva para as pessoas atingidas ou processos de remediação.

A partir da construção conjunta dos relatos sobre esses casos, foi possível identificar quais critérios de priorização são utilizados atualmente pelo mecanismo. Neste sentido, a figura a seguir ilustra os assuntos dos casos considerados prioritários pela Ouvidoria no período de análise.

Figura 3 — Casos prioritários da Ouvidoria da Fundação Renova por assunto

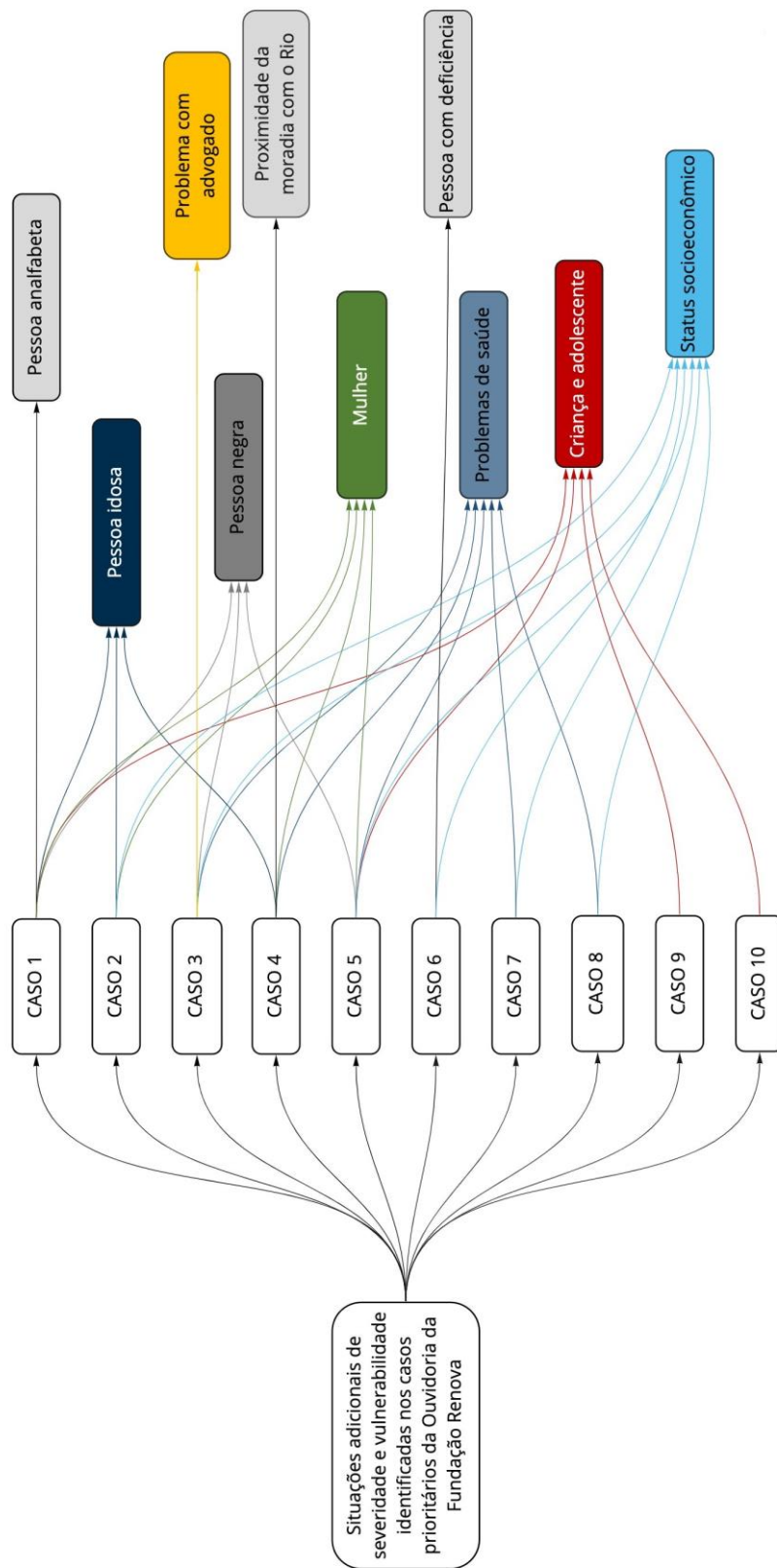


Fonte: Elaboração própria (2022).

Adicionalmente, a análise dos casos ilustra uma dificuldade no estabelecimento de critérios claros para definição de casos prioritários e de um fluxo com procedimentos adequados para que a priorização seja devidamente observada ao longo do processo de tratamento das manifestações.

Apesar disso, observou-se que os casos considerados prioritários são agravados por outros fatores, incluindo situações de vulnerabilidade das pessoas atingidas envolvidas e danos severos (conforme identificados na figura a seguir) que poderiam também ser considerados pela Ouvidoria para definição da priorização. Ressalta-se que embora esses fatores estejam presentes nos casos e tenham sido relatados pela Ouvidoria, não foram por ela claramente identificados como fatores de vulnerabilidade e severidade, bem como não pautaram de forma metodologicamente objetiva a priorização desses casos.

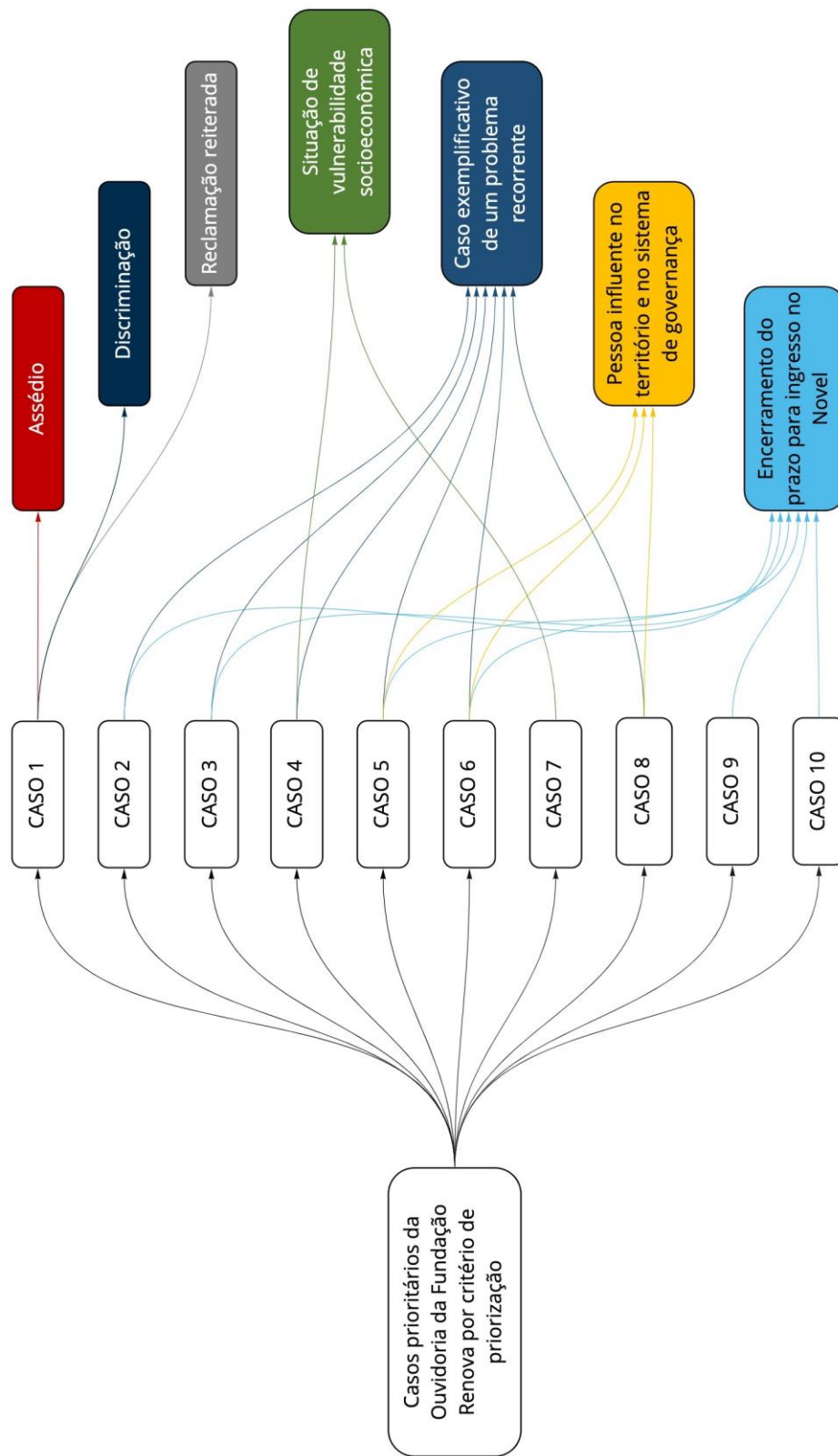
Figura 4 — Outros fatores de severidade e vulnerabilidade componentes dos casos prioritários da Ouvidoria da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2022).

Ao longo das conversas com a equipe do mecanismo, observou-se que a Ouvidoria também considerou prioritários casos de pessoas atingidas que fossem representativas de um determinado território ou de uma categoria de atividade produtiva, isso em vista de sua recorrência. Para esses casos, o objetivo era possibilitar a replicação de respostas a casos similares, tentando abranger o maior número possível de manifestações. A imagem a seguir ajuda a visualização dos fatores "situação vulnerável" e "recorrência", considerando pontos de convergência e divergência entre os casos analisados.

Figura 5 — Casos prioritários da Ouvidoria da Fundação Renova por critério de priorização da Ouvidoria



Fonte: Elaboração própria (2022), a partir de base de manifestações de agosto a dezembro de 2021.

Dessa forma, é possível identificar os seguintes padrões:

- I são recorrentes as manifestações realizadas por pessoas pertencentes a povos e comunidades tradicionais ou os seus representantes que, em sua maioria, como apresentado nos relatos, são faiscadores, pescadores ou vendedores de peixe¹. As principais questões citadas por esses relatos são referentes ao portal de advogado, à dificuldade de acesso aos canais, à morosidade na reparação ou especificamente morosidade nos processos ou problemas envolvendo o Novel.
- II A falta de informação clara foi também um tema central, aparecendo conjuntamente com o grupo que autodeclarou nas manifestações trabalhar ou ter trabalhado em pesca ou venda de peixe. Entre as principais questões levantadas estão a morosidade da reparação, a morosidade nos processos do Novel, e dificuldade de acesso aos canais.

Construção de parâmetros para a priorização pela Ouvidoria com base na severidade e vulnerabilidade

De acordo com os Princípios Orientadores da ONU Sobre Empresas e Direitos Humanos, os riscos e abusos a direitos humanos podem ter diferentes gravidades e ainda consequências diferentes a depender da situação de vulnerabilidade da pessoa atingida. Em vista disso, em diversos momentos (ex. Princípios 17, 18, 19), orienta-se a que empresas, ao realizarem ações relacionadas à sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos, atenham-se à severidade do dano e a situações vulneráveis.

A priorização de casos de maior severidade e vulnerabilidade no contexto do desastre por meio da identificação e tratamento adequado pela Ouvidoria consiste em uma medida importante de respeito aos direitos humanos e remediação dos impactos sofridos pelas pessoas e comunidades atingidas, uma vez que, em casos de desastres, pode não ser possível atuar sobre todos os impactos simultaneamente e, com o decorrer do tempo, alguns impactos podem se tornar irremediáveis. Além disso, medidas de resposta e reconstrução que envolvem a reparação integral precisam atentar para as particularidades das pessoas atingidas (FGV, 2021s).

¹ Grande parte dessas manifestações foi feita pela Assessoria Técnica Rosa Fortini, que declarou tratarem-se de povos e comunidades tradicionais.

Assim, a aplicação de critérios adequados e legítimos para identificar situações a serem priorizadas é essencial para garantir que a resposta e a reparação pós-desastres ocorram de forma equitativa.

Priorizar, na forma como empregam os Princípios Orientadores da ONU Sobre Empresas e Direitos Humanos e para fins deste relatório, significa garantir que a resposta e a reparação de impactos em caso de desastre sejam endereçadas conforme suas complexidades e as particularidades das pessoas atingidas, atendidas suas urgências. Nesse sentido, a priorização pode ocorrer de diversas formas, incluindo a definição de pessoas que serão atendidas primeiro, a adequação dos processos de remediação às características culturais das pessoas atingidas, entre outras medidas (FGV, 2021s).

Assim, a priorização deve ser composta por dois aspectos, que podem ser complementares: (i) a urgência, que diz respeito ao tratamento mais célere de manifestações e é definido pela severidade do impacto ou dano; e (ii) a não discriminação, que diz respeito aos marcadores sociais de diferença da pessoa manifestante, que impõem o reconhecimento e o tratamento das situações de vulnerabilidade apresentadas, conforme ilustra a imagem a seguir:

Figura 6 — Urgência e não discriminação como elementos da Priorização



Fonte: Elaboração própria (2022).

Quanto ao aspecto da não discriminação, busca-se garantir que sejam respeitados os direitos humanos das pessoas atingidas pelo desastre, especialmente de pessoas em situação de vulnerabilidade. Na prática, isso significa assegurar processos e resultados

que, por exemplo, sejam adequados aos modos de vida tradicional ou que não reproduzam ou reforcem o machismo ou racismo existentes.

Para isso, é importante considerar os diferentes critérios existentes para a identificação de pessoas em situação de vulnerabilidade no contexto de desastres, objeto de outro trabalho da FGV: (i) não discriminação; (ii) geografia; (iii) *status* socioeconômico; (iv) governança; e (v) vulnerabilidade a choques (FGV, 2021s). Dentre estes, ressalta-se a necessidade de garantir o respeito a direitos humanos de grupos que historicamente sofrem discriminação e podem ter sua situação agravada com a ocorrência de desastres, como mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas negras e pessoas pertencentes a povos indígenas ou povos e comunidades tradicionais. Barreiras ao acesso a esse mecanismo podem agravar a vulnerabilidade desses grupos, dificultando o seu acesso a medidas reparatórias.

De forma complementar, o critério de urgência busca estabelecer parâmetros para identificar manifestações recebidas pela Ouvidoria que envolvam impactos severos, assim reconhecendo os impactos mais graves, considerando escopo, escala e irremediabilidade, a fim de permitir o tratamento mais célere de forma objetiva e transparente.

A escala é voltada a identificar o quão sério é o impacto, ou seja, ela é determinada a partir da gravidade do impacto adverso em questão. Grupos em situação de vulnerabilidade frequentemente vivenciam impactos de forma exacerbada, de modo que a vulnerabilidade das pessoas atingidas deve ser levada em conta na determinação da escala do impacto (FGV, 2021s).

Partindo da construção de parâmetros de direitos humanos para priorização, indica-se um modelo de como diferentes impactos podem ser considerados e categorizados no caso do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão no critério da escala:

Quadro 1 — Elementos da escala

Elementos da escala	
Escala A	<ul style="list-style-type: none"> impactos que podem causar morte; impactos à saúde que reduzem significativamente a expectativa de vida; impactos permanentes aos modos de vida; impactos permanentes ao meio ambiente.
Escala B	<ul style="list-style-type: none"> o impacto é uma infração tangível ao atendimento a necessidades básicas; impacto a bens culturais de grande valor para as pessoas atingidas; impacto a bens econômicos de grande valor para as pessoas atingidas; impacto a bens naturais de grande valor para as pessoas atingidas; impacto a bens sociais de grande valor para as pessoas atingidas; impacta serviços ecossistêmicos identificados como prioritários para a subsistência; impacta serviços ecossistêmicos identificados como prioritários para a saúde; impacta serviços ecossistêmicos identificados como prioritários para a segurança; impacta serviços ecossistêmicos identificados como prioritários para a cultura.
Escala C	Demais impactos.

Fonte: Elaboração própria (2022).

O escopo é usado para medir o quão disseminado é o impacto, sendo determinado a partir do número de pessoas que são ou podem ser atingidas. É importante deixar claro que o escopo é medido proporcionalmente à realidade local. Por exemplo, se cinco pessoas sofrerem um mesmo impacto dentro de um universo de apenas por 10 pessoas, esse impacto deverá ser considerado severo (FGV, 2021s).

Conforme a construção de parâmetros de direitos humanos para priorização, indica-se um modelo de como diferentes impactos podem ser considerados no caso do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão no critério do escopo:

Quadro 2 — Elementos do escopo

Elementos do escopo	
Escopo A	>20% das manifestações que chegam à Ouvidoria de toda a bacia do Rio Doce ou > 50% das manifestações que chegam à Ouvidoria sobre a população de um determinado território.
Escopo B	Entre 19% e 10% das manifestações que chegam à Ouvidoria de toda a bacia do Rio Doce ou Entre 49% e 10% das manifestações que chegam à Ouvidoria sobre a população de um determinado território.
Escopo C	<9% das manifestações que chegam à Ouvidoria de toda a bacia do Rio Doce ou <9% das manifestações que chegam à Ouvidoria sobre a população de um determinado território.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Por fim, o critério da irremediabilidade busca responder se um impacto poderá ser corrigido, caso ele ocorra. Nesse sentido, a irremediabilidade é determinada a partir da facilidade, ou não, com que os impactos podem ser restaurados e os atingidos integralmente reparados. O tempo é um fator relevante para a determinação da irremediabilidade, tendo em vista que a demora na ação pode tornar alguns impactos irremediáveis (FGV, 2021s).

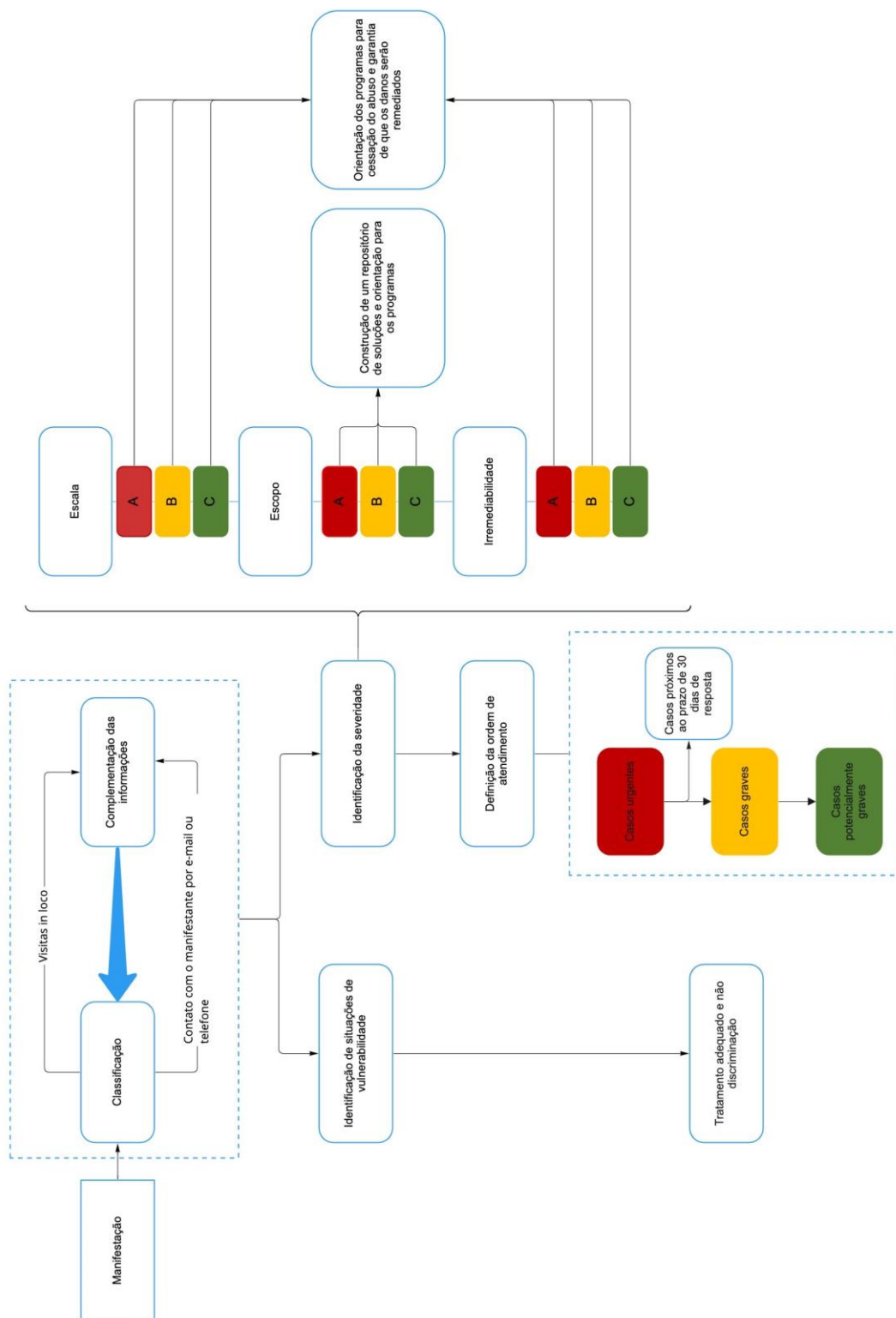
Quadro 3 — Elementos da irremediabilidade

Elementos da irremediabilidade	
Irremediabilidade A	<ul style="list-style-type: none"> Não é possível ou é muito difícil remediar o impacto (trazer a pessoa atingida à situação igual ou superior à anterior ao desastre); A resolução da manifestação demanda respostas de um grande número de programas; A resolução da manifestação demanda um tempo potencialmente maior que o prazo de resposta estabelecido para a Ouvidoria; A resolução da manifestação demanda a adoção de um grande número de ações e medidas de resposta; A não resolução da manifestação ou o atraso na sua resolução gera vários novos impactos; A resolução da manifestação envolve um programa ou política reparatória cujo prazo de adesão está próximo.
Irremediabilidade B	<ul style="list-style-type: none"> Remediar o impacto implica uma complexidade razoável; A resolução da manifestação demanda respostas de poucos programas; A resolução da manifestação demanda um tempo razoável, dentro do prazo de resposta estabelecido para a Ouvidoria; A resolução da manifestação demanda a adoção de algumas ações e medidas de resposta; A não resolução da manifestação ou o atraso na sua resolução gera poucos novos impactos; A resolução da manifestação envolve um programa ou política reparatória cujo prazo de adesão está distante (mais de três meses).
Irremediabilidade C	<ul style="list-style-type: none"> É fácil e pouco complexo remediar os impactos; A resolução da manifestação demanda resposta de apenas um ou nenhum programa; A resolução da manifestação pode ser feita rapidamente, em prazo menor que o estabelecido para a Ouvidoria; A resolução da manifestação demanda a adoção de apenas uma ou poucas ações e medidas de resposta; A não resolução da manifestação ou o atraso na sua resolução não gera novos impactos; A resolução da manifestação envolve um programa ou política reparatória sem prazo para a adesão

Fonte: Elaboração própria (2022).

A partir das considerações, metodologia e dos critérios descritos, propõe-se o seguinte protocolo para tratamento e categorização das manifestações que chegam na Ouvidoria da Fundação Renova, com base em parâmetros de severidade e vulnerabilidade:

Figura 7 — Proposta de protocolo para a priorização conforme parâmetros de severidade e situações de vulnerabilidade



Fonte: Elaboração própria (2022).

Por meio do protocolo, busca-se orientar o tratamento e o encaminhamento para as diferentes situações envolvidas nas manifestações ou denúncias, considerando-se a vulnerabilidade e a severidade dos casos. Num primeiro momento, o protocolo permite endereçar, de forma adequada, a manifestação ou denúncia que chega à Ouvidoria, sendo relevante considerar se todas as informações que podem denotar uma situação de vulnerabilidade e severidade aferíveis a um caso estejam de fato sendo coletadas pelo sistema.

Uma vez identificadas situações de vulnerabilidade, deve ser garantida a urgência e o tratamento adequado, observando-se inclusive eventuais protocolos estabelecidos para grupos como crianças e adolescentes e povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, assim como para a garantia da não discriminação.

Este modelo pressupõe o tratamento primeiro das manifestações mais severas conforme a classificação dos critérios apresentados, sendo A o nível mais severo (casos urgentes), B o nível intermediário (casos graves) e C o nível menos severo (casos potencialmente graves). Para as manifestações classificadas no nível A na escala, escopo ou irremediabilidade, o tratamento deve ser feito com urgência. Nesses casos, espera-se que a Ouvidoria empregue os melhores esforços para que as manifestações sejam finalizadas adequadamente no menor tempo possível.

É importante ressaltar que, para casos em que a escala é muito alta (Escala A), ainda que não sejam identificadas situações de vulnerabilidade no atendimento e tratamento da manifestação, devem ser tratados de forma prioritária. Assim, para casos envolvendo danos à saúde ou danos que possam causar morte, por exemplo, é necessário considerar que a falta da reparação em tempo adequado pode tornar esses danos irremediáveis, sendo desejável a resolução da manifestação ou denúncia em tempo menor ao tempo máximo de resposta e a adoção de respostas intermediárias, capazes de tratar a urgência identificada.

No caso do escopo, conforme mencionado anteriormente, a percepção de que os danos são representativos de um grande contingente de pessoas ou territórios atingidos permite à Ouvidoria alertar os programas e áreas da Fundação Renova quanto à severidade dos danos, cabendo a construção de um repositório de soluções que seja capaz de tratar igualmente situações semelhantes e/ou a orientação para a criação ou aprimoramento de programa de reparação que possa ser acessado pelos atingidos que estiverem em mesma situação.

Por fim, é importante que se considere que os casos emergentes ou urgentes não podem deixar de garantir o tratamento de todos os casos, mesmo os não emergentes e

não urgentes em tempo superior ao teto estabelecido como prazo máximo para resposta. Para que isso não ocorra, é preciso que se considere que a recorrência de casos emergentes ou urgentes, assim como o aumento de casos em geral, podem significar a necessidade de aumento da capacidade operacional da Ouvidoria, a fim de que a solução funcione efetivamente.

Considerando todos os pontos analisados neste relatório, são feitas as seguintes recomendações à Ouvidoria da Fundação Renova para o tratamento voltado à priorização de casos severos e situações vulneráveis:

Quadro 4 — Recomendações de aprimoramento para a Ouvidoria

Recomendações

- A criação de protocolos integrados de atuação para as diferentes instâncias da Fundação Renova envolvidas no tratamento das manifestações, proporcionando maior monitoramento das ações e para que todos tenham acesso aos encaminhamentos e maior facilidade de inclusão nos diferentes programas, ampliando a possibilidade de um pacote de reparação;
- Garantir acessibilidade às pessoas atingidas e seus representantes no acompanhamento das manifestações feitas;
- Formação contínua em direitos humanos para funcionários da Fundação Renova, incluindo a Ouvidoria, para sensibilizá-los e ampliar as possibilidades de identificação de situações de vulnerabilidades nas manifestações recebidas, bem como para aumentar a inclusão das pessoas atingidas nos programas de reparação;
- Formação contínua em direitos humanos para funcionários da Fundação Renova, incluindo a Ouvidoria, para sensibilizá-los e ampliar as possibilidades de identificação de situações de vulnerabilidades nas manifestações recebidas, bem como para aumentar a inclusão das pessoas atingidas nos programas de reparação;
- Garantir acessibilidade aos canais de atendimento e comunicação com a Ouvidoria respeitando especificidades impostas por situações de vulnerabilidade;
- Manutenção, aprimoramento e expansão do plano de busca ativa da Ouvidoria, de forma a garantir que seja contemplado todo o território da bacia do Rio Doce, considerando especialmente áreas afastadas e de difícil acesso, marcadas por fatores geográficos de vulnerabilidade;
- Estabelecimento de prazos intermediários de comunicação com as pessoas atingidas, independentemente da existência de uma resposta conclusiva dos programas, especialmente para os casos mais severos, de forma a proporcionar um retorno à/ao manifestante, para que não tenha a sensação de que a manifestação foi abandonada;
- Identificação, revisão e implementação de ações intermediárias aos problemas mais severos identificados (ex.: encaminhamento a órgãos e serviços públicos, prestação de informações);
- Estabelecimento e mapeamento de ações e respostas concretas para o endereçamento dos casos críticos identificados;
- Estabelecimento de um plano para o endereçamento de manifestações coletadas em buscas ativas conforme a severidade dos impactos;
- Estabelecimento de um plano de identificação e revisão continuada dos impactos mais severos e grupos em situação de vulnerabilidade como aprimoramento dos programas e atuação da Fundação Renova, incluindo a codificação e classificação contínua das manifestações endereçadas à Ouvidoria, de forma a subsidiar essa análise;

Recomendações

- Respeito aos elementos constitutivos da cultura de cada grupo de atingidos, como se organizam e se estabelecem coletivamente nos territórios durante o tratamento das manifestações e nas medidas reparatórias adotadas;
- A elaboração e publicização de uma matriz de criticidade com critérios claros, prazos bem definidos e possíveis estratégias de tratamento, e a aplicação de protocolo capaz de identificar e tratar danos severos e pessoas em situação de vulnerabilidade, para evitar que determinada situação se agrave, melhorar o tratamento oferecido pela Ouvidoria e eliminar acúmulo de manifestações.
- O investimento em tecnologia para aprimoramento do sistema de alimentação de novos casos da ouvidoria, que atualmente é manual, para aumentar a capacidade de atuação do mecanismo, assim como para a junção dos casos das mesmas pessoas e dos mesmos temas de denúncias, de forma que tal função não fique a cargo de ações humanas, sendo, portanto, mais ágil e tempestivo;
- Aprimoramento da inserção das manifestações, considerando a possibilidade de que tais manifestações sejam feitas de forma anônima ou sigilosa, mas também pela via de alguma identificação pessoal de forma a possibilitar que os protocolos sejam unificados automaticamente;
- O aprimoramento dos meios de comunicação da Ouvidoria com as pessoas que registram manifestações, incluindo, por exemplo, a possibilidade de envio de protocolos e complementação dos documentos necessários por aplicativos de ampla utilização, como o Whatsapp;
- Ampliação da equipe da Ouvidoria para que a atuação do mecanismo possa ser ampliada e qualificada, considerando a alta demanda e a importância do mecanismo para uma reparação integral;
- Manutenção e ampliação dos esforços da Ouvidoria junto às demais áreas da Fundação Renova, incluindo gerências e órgãos deliberativos, para a qualificação do diálogo e acompanhamento das manifestações endereçadas à Ouvidoria;
- Utilização da Ouvidoria como um mecanismo de aprendizado contínuo e informação dos gargalos existentes no processo de reparação, a fim de garantir a reparação integral das pessoas atingidas.

Fonte: Elaboração própria (2022).

1 INTRODUÇÃO

O termo *grievance mechanisms* ou mecanismos de remediação, de acordo com os Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), abarca três diferentes tipos de mecanismos: (i) mecanismos judiciais estatais; (ii) mecanismos não judiciais estatais; e (iii) mecanismos não judiciais não estatais. Entre os mecanismos não judiciais não estatais estão incluídos mecanismos operados por empresas ou mecanismos de nível operacional, os quais devem ser concebidos para processar, de forma isenta e imparcial, as preocupações e demandas de pessoas que sofreram com os danos ou impactos relacionados às suas atividades (ONU, 2011).

Esse tipo de mecanismo atende a duas importantes funções referentes à responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos:

- I Apoiar a identificação de impactos adversos de direitos humanos², permitindo que as pessoas atingidas levantem demandas e preocupações por meio de um canal disponibilizado pela empresa permitindo, com isso, que esses impactos sejam corrigidos antecipadamente e diretamente pela empresa, evitando assim que os impactos se agravem e que os pleitos aumentem.
- II Contribuir com o monitoramento de medidas de prevenção, mitigação, remediação — que podem envolver a resposta e a reparação — dirigidas a prevenir riscos, mitigar impactos adversos a direitos e danos causados pelas empresas, isso a fim de aprimorar o seu funcionamento e garantir sua efetividade (ONU, 2011).

Dentre outros objetivos, esses mecanismos podem identificar e agir sobre quaisquer preocupações legítimas das pessoas atingidas que, caso não ocorra a identificação e tratamento adequado, com o tempo podem se transformar em graves conflitos e abusos de direitos (ONU, 2011). Nesse sentido, mecanismos de remediação não estatais operados por empresas, quando bem concebidos, têm o potencial de identificar um problema em fase preliminar e buscar uma solução adequada para as demandas submetidas, evitando outros danos ou que o dano ganhe escala.

² Para fins de avaliação da severidade, a ONU utiliza frequentemente o termo "impacto adverso". Impactos adversos incluem, de forma abrangente, impactos reais (danos) ou potenciais (riscos). Nesse sentido, para este relatório, adota-se o termo "impacto", abrangendo danos e riscos. Entretanto, reconhece-se que, no contexto do desastre do Rio Doce, o termo "dano" é usado pelas pessoas e comunidades atingidas com um caráter político, de forma a fortalecer sua luta pelo reconhecimento de seus direitos (FGV, 2021s, p. 16).

No contexto do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, a Fundação Renova foi constituída por meio de um acordo, intitulado de Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC³), firmado entre as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, e a União Federal, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de outros órgãos da administração pública federal e estadual, com o objetivo de gerir e executar todas as medidas previstas nos Programas Socioeconômicos e Socioambientais, conforme Cláusula 5 do referido acordo.

O TTAC determinou ainda, conforme Cláusulas 64 e 68, a criação de mecanismo de Ouvidoria para a Fundação Renova, capaz de atuar com independência, autonomia e imparcialidade. A Ouvidoria está inserida no Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (PG06) e é responsável por receber as manifestações submetidas pelas pessoas atingidas, registrá-las em um banco de dados, encaminhá-las aos programas responsáveis pelo seu tratamento e respondê-las. Assim, é possível caracterizar a Ouvidoria da Fundação Renova como um mecanismo não judicial de nível operacional (ONU, 2011).

Segundo a definição do PG06, o objetivo da Ouvidoria é "disponibilizar às comunidades impactadas pelo evento o acesso a um mecanismo para manifestações relativas aos processos de reparação e remediação da Fundação Renova" (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021), de forma a identificar e dar soluções adequadas aos impactos adversos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão.

Adicionalmente, a definição do programa estabelece como objetivos específicos da Ouvidoria:

- (i) Assegurar que as manifestações são devidamente registradas, apuradas e respondidas; prezando pela eficiência, transparência e respeito à privacidade dos manifestantes.
- (ii) Subsidiar a implementação de medidas preventivas e ações específicas para aprimorar o atendimento às comunidades impactadas pelo evento, as atividades desenvolvidas pelos programas e os processos de gestão da Fundação Renova;
- (iii) Promover um ambiente de entendimento e diálogo, com as pessoas atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão, sociedade, poder público, áreas e equipes da Fundação Renova, e outras partes interessadas, sempre primando pelos interesses das pessoas atingidas, para consecução efetiva dos processos, individuais e coletivos, de reparação e compensação pertinentes ao rompimento da Barragem de Fundão.

³ O TTAC encontra-se disponível para consulta em: <<http://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>.

De acordo com os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia eficazes de nível operacional à disposição das pessoas (Princípio 30). Ainda, tais mecanismos, considerando apontamentos e denúncias, devem funcionar como fonte de aprendizado e aprimoramento contínuo do processo de remediação do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão (FGV; Ramboll, 2019).

A efetividade de tais mecanismos de denúncia de nível operacional, como é o caso da Ouvidoria da Fundação Renova, deve ser avaliada pelos critérios de legitimidade, acessibilidade, previsibilidade, equidade, transparência, compatibilidade com os direitos humanos, fonte contínua de aprendizado e constante diálogo e engajamento, todos estabelecidos pelo Princípio 31 (PO31) (ONU, 2011, p. 33), conforme se vê na Figura 1 a seguir:

Figura 1 — Descrição dos critérios de efetividade previstos no PO31



Fonte: Elaboração própria (2019).

Em suma, compreende-se que um mecanismo de ouvidoria só pode servir ao seu propósito se as pessoas a quem se destina o conhecerem, confiarem nele e puderem efetivamente usá-lo. Nesse sentido, ao estabelecerem os critérios de efetividade, os POs buscam fornecer uma referência para projetar, revisar ou avaliar o seu funcionamento.

É a partir destes parâmetros de respeito aos direitos humanos por mecanismos de remediação (PO31) que a Fundação Getulio Vargas, no escopo da sua atuação como *expert* do Ministério Público Federal (MPF), realiza o acompanhamento da Ouvidoria e elabora as recomendações para seu aprimoramento, considerando tanto o papel do mecanismo de possibilitar a ação da empresa para lidar com riscos e impactos em atenção às especificidades e à urgência das demandas, quanto a oportunidade de que a Ouvidoria seja fonte de aprendizado e aprimoramento contínuo do processo de remediação do desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão (FGV; Ramboll, 2019).

O primeiro estudo elaborado nesse sentido foi o Parecer Técnico Conjunto — Pilar Ouvidoria do Programa Diálogo, Comunicação e Participação Social (PG06) da Fundação Renova, produzido em conjunto pela Fundação Getulio Vargas e pela Ramboll em 2019, com o objetivo de fornecer um diagnóstico da Ouvidoria da Fundação Renova e apresentar propostas de aprimoramento de seus fluxos e processos (FGV; Ramboll, 2019).

Após a entrega do Parecer Técnico Conjunto elaborado pelos Experts da Força Tarefa do Ministério Público em 2019, foram elaboradas 28 recomendações para adequação e aprimoramento da Ouvidoria a fim de garantir o respeito aos direitos humanos no seu funcionamento.

As recomendações envolviam desde a contratação do Ouvidor Geral, passando pela redução do *backlog* (acúmulo de manifestações pretéritas e fora do prazo de resposta), pelo monitoramento e aprimoramento contínuo da ferramenta, realização da priorização conforme vulnerabilidade e severidade, atendimento aos parâmetros de direitos humanos voltados à garantia de legitimidade da remediação, transparência e acessibilidade do canal, dentre outros.

Em dezembro em 2019, ocorreu a efetiva contratação do Ouvidor-Geral e as demais recomendações foram em parte cumpridas ao longo do ano de 2020. Após avaliação conjunta pelos *experts*, Ouvidor-Geral e a equipe da Ouvidoria, em 2021, optou-se pela reformulação das recomendações, que resultou em 15 novas recomendações com melhorias a serem ainda implementadas ou aprimoradas.

A partir desse histórico, este relatório visa oferecer parâmetros voltados à revisão da matriz de criticidade⁴ da Ouvidoria da Fundação Renova, com o estabelecimento de critérios objetivos para a classificação de manifestações como abusos a direitos humanos, em atenção à sua criticidade, considerando diferentes tipologias e a apresentação de proposta prática de utilização de aspectos que permitam a priorização de demandas, como é o caso da severidade e da vulnerabilidade. Para isso, a revisão da matriz leva em conta a necessidade de efetivo tratamento diferenciado dos casos, indicando prazos a serem cumpridos, possíveis encaminhamentos, assim como a necessidade de análise integrada pelas gerências dos programas, pelo Ouvidor-Geral ou pela alta hierarquia da Fundação Renova.

Essa meta é complementada por outras recomendações que buscam qualificar a atuação da Ouvidoria dentro da Fundação Renova e garantir o respeito a direitos humanos no processo de remediação, como o aprimoramento das respostas e a possibilidade de melhoria contínua dos programas através do diálogo próximo com o Conselho Curador e outras áreas da Fundação Renova, incluindo a Gerência de Direitos Humanos, Saúde, Proteção Social, Economia e Inovação, Infraestrutura, Uso Sustentável da Terra e Abastecimento de Água, inclusive envolvendo tratativas de casos críticos internos ou de alto impacto na comunidade.

Em 2021, a opinião técnica "Proposta de categorização temática das denúncias da Ouvidoria da Fundação Renova considerando a vulnerabilidade e a centralidade das pessoas atingidas" buscou elencar categorias para classificação das manifestações recebidas, de forma que impactos adversos sobre os direitos humanos, reais ou potenciais, pudessem ser mais prontamente identificados e tratados de forma apropriada pelo mecanismo, a fim de auxiliar na transparência, no aprendizado contínuo e na qualificação da atuação da Ouvidoria como *grievance mechanism* do processo de reparação do desastre do Rio Doce e junto aos mecanismos internos da Fundação Renova (FGV, 2021u).

Desta forma, tendo por premissa os princípios anteriormente apresentados, este relatório tem por objetivo compreender as potencialidades e gargalos da atual matriz de criticidade da Ouvidoria da Fundação Renova e elaborar recomendações pautadas no respeito aos direitos humanos para o aprimoramento de seus fluxos e processos.

Considerando o potencial transformador dos mecanismos de Ouvidoria e que um desastre pode impactar diferentemente os direitos das pessoas atingidas, a depender

⁴ A atual matriz de criticidade da Ouvidoria da Fundação Renova é uma planilha (Apêndice A) que demonstra uma das etapas de tratamento das manifestações. Apresenta determinadas tipologias que são classificadas conforme o nível de criticidade: fraco, médio, alto e crítico.

de sua situação preexistente e da capacidade do território para reagir (FGV, 2019I), pretende-se colaborar para que a Ouvidoria seja capaz de (i) identificar a severidade de impactos a direitos humanos decorrentes do desastre e do processo de remediação; (ii) identificar pessoas e grupos atingidos em situação de vulnerabilidade; (iii) tratar manifestações sobre riscos, impactos adversos e abusos a direitos humanos de forma a permitir a sua reparação adequada; e (iv) respeitar os direitos humanos dessas pessoas durante o atendimento, conforme suas particularidades, e, se possível, agir para minimizar os efeitos dessas vulnerabilidades.

2 NOTA METODOLÓGICA

A revisão da Matriz de Criticidade da Ouvidoria da Fundação Renova tem como objetivo orientar a priorização de manifestações e denúncias, considerando a sua severidade e a situação de vulnerabilidade das pessoas atingidas que entram em contato com esse mecanismo de remediação dos impactos causados pelo desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão.

Sua elaboração se deu a partir da análise qualitativa e sistematização de casos considerados prioritários pela Ouvidoria da Fundação Renova (FR), incluindo o mapeamento e a avaliação de protocolos e processos existentes. Esta análise dos casos considerados mais prioritários foi importante para compreensão dos temas considerados prioritários pela equipe da Ouvidoria, na busca da identificação dos critérios, fluxos e processos por ela aplicados. Além disso, possibilitou a identificação das severidades e vulnerabilidades que atravessaram tais casos, implicando, inclusive, em uma proposta de reestruturação da matriz de criticidade, objetivo primordial deste relatório.

Para definição dos casos a serem analisados, a Ouvidoria apresentou, em maio de 2022, a sua planilha de priorização, que continha 40 casos considerados prioritários pelo mecanismo. Segundo a equipe envolvida com o mecanismo, a classificação desses casos como prioritários se justificou a partir de dois critérios não cumulativos: (i) critério temporal, quando o caso está aberto há mais de 60 dias; ou (ii) critérios subjetivos de gravidade do caso, a depender do assunto. Para fins de recorte dos casos a serem analisados, solicitou-se à Ouvidoria que apontasse os 10 casos que considerava mais prioritários dentre os 40. Isso porque, como os casos foram selecionados manualmente pela equipe, pode-se considerar que os parâmetros, os fluxos e procedimentos empregados para definição da criticidade do contingente de 25% do universo de casos prioritários configura-se uma amostra representativa que possibilita a identificação dos critérios adotados pelo mecanismo para priorização.

Assim, com a análise qualitativa e sistematização dos casos pretendeu-se identificar, a partir da percepção dos integrantes da Ouvidoria, (i) os critérios utilizados para a classificação de casos como prioritários; (ii) quais os assuntos dos casos que consideram prioritários, o que inclui a identificação dos danos às pessoas atingidas manifestantes; (iii) como as situações de vulnerabilidade são consideradas nos encaminhamentos das manifestações; (iv) os gargalos para a adequada resolução das manifestações; (v) o que consideram que seria o desfecho ideal das manifestações; e (v) qual a classificação da criticidade do caso.

Verificou-se, contudo, que as informações contidas nas planilhas de casos prioritários disponibilizadas pela Ouvidoria não eram suficientes para a compreensão dos quesitos anteriormente elencados⁵, de modo que foram necessárias reuniões periódicas com o Ouvidor e as colaboradoras da equipe para compreender os fluxos, processos e escolhas envolvidos em cada um dos 10 casos.

Estas conversas foram organizadas em dois momentos. No primeiro momento, os colaboradores da Ouvidoria exploraram os detalhes dos casos por meio de relatos sobre os protocolos adotados, as especificidades de cada um e suas percepções acerca das visitas realizadas aos manifestantes.

No segundo momento, foi utilizada a técnica qualitativa de abordagem de entrevistas semiestruturadas, com o auxílio de um roteiro com questões norteadoras para a uniformização das informações de todos os casos. As questões estruturantes do roteiro foram:

1. Qual foi o canal de entrada do caso?
2. Por que este caso foi considerado prioritário pela Ouvidoria?
3. Qual foi o encaminhamento desse caso?
4. [Caso seja um caso envolvendo pessoa em situação de vulnerabilidade] O fato de se tratar de uma pessoa em situação de vulnerabilidade [ex. uma mulher negra/uma pessoa idosa] fez com que isso fosse considerado de alguma forma no encaminhamento ou desfecho do caso?
5. Qual parece ser o maior desafio para a resolução desse caso?
6. Qual seria o desfecho ideal para esse caso?

Adicionalmente, para fins de melhor compreensão dos fluxos e procedimentos, verificou-se durante as reuniões a necessidade de análise das informações dos casos contidas na Planilha de Tarefas da Ouvidoria, a qual foi igualmente disponibilizada à equipe da FGV. Nela constam informações sobre: (i) o canal de entrada do caso; (ii) o

⁵ As planilhas disponibilizadas pela Fundação Renova eram compostas pelas seguintes informações a respeito dos casos: (i) número sequencial de recebimento do caso pela Ouvidoria; (ii) protocolo; (iii) data do relato; (iv) tempo transcorrido da abertura da manifestação; (v) conteúdo do relato; (vi) nome da pessoa manifestante; (vii) localidade; (viii) última tarefa atribuída pela Ouvidoria para o tratamento; (ix) pessoa executora da tarefa; (x) resposta da tarefa; (xi) programa da Fundação Renova responsável pelo caso; (xii) pendência; (xiii) se o caso é considerado prioritário; (xiv) critério de priorização atribuído pela Ouvidoria; (xv) encaminhamento ao GISI; (xvi) pessoa responsável pela tratativa com as demais áreas da Fundação Renova; (xvii) *status* atualizado da manifestação; (xviii) pendências para a finalização da manifestação; (xix) ações para a finalização da manifestação; (xx) observações; e (xx) orientações.

caso em específico; e (iii) as ações, os encaminhamentos e possíveis resoluções para cada caso. Importante mencionar que esta planilha é a extração das manifestações realizadas no canal da Ouvidoria e conta com todas as informações disponíveis sobre o caso: quem fez a manifestação, dia, horário, cidade, descrição do relato da manifestação, os encaminhamentos dados pela equipe da Ouvidoria, assim como as resoluções para as demandas apresentadas. Contém também informações sobre a junção dos protocolos a partir dos temas (avaliados a partir da leitura da equipe da Ouvidoria).

Desta forma, ampliou-se o escopo de análise para incorporação do maior número de observações possíveis sobre o tratamento dispensado a cada um dos casos, de forma a possibilitar o mapeamento dos critérios, fluxos e processos, bem como das potencialidades e gargalos presentes desde a caracterização de um caso como prioritário até a resposta da manifestação, isto porque priorizar um caso, como mencionado anteriormente, pressupõe tratamentos adequados durante todo o processo e não somente na organização da fila de atendimento. Por fim, todo o material levantado sobre os casos foi sistematizado em um banco de dados que permitisse uma análise integrada das informações, a qual será apresentada no Capítulo 5.

Por fim, também foram analisadas as manifestações feitas à Ouvidoria da Fundação Renova, referente ao período de agosto a dezembro de 2021, de forma complementar às análises apresentadas na Opinião Técnica "Proposta de categorização temática das denúncias da Ouvidoria da Fundação Renova considerando a vulnerabilidade e a centralidade das pessoas atingidas", que abarcou as manifestações entre janeiro de 2020 e julho de 2021.

O método utilizado para a análise deste material foi a Análise de Conteúdo, o mesmo utilizado na Opinião Técnica "Proposta de categorização temática das denúncias da Ouvidoria da Fundação Renova considerando a vulnerabilidade e a centralidade das pessoas atingidas". Este pode ser aplicado a uma miríade de fontes, como documentos históricos, didáticos, judiciais, jornais, filmes e outros. Sua principal característica é o seu processo de idas e vindas ao material analisado, que possibilita diferentes vias analíticas. Comumente, é feita uma análise inicial do material para reconhecimento dos dados e, posteriormente, etapas seguem, quais sejam, de recorte dos conteúdos, sistematização temática, definição de quais serão as categorias analíticas ou temáticas analisadas, e, por fim, a categorização final dos documentos para análise através de códigos (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 216; BARDIN, 1994; MILES; HUBERMAN; SALDAÑA, 2014; BRYMAN, 2016).

A codificação das manifestações em categorias partiu do *codebook* gerado por meio da Opinião Técnica já mencionada. Vale ressaltar que a construção desse *codebook* se inspirou em métodos de *grounded-theory* (LANGLEY, 1999; BRYMAN, 2016), isto é, partindo-se da própria base e das informações nela contidas permitindo a identificação de padrões a partir de recorrências, o que possibilitou a codificação de casos semelhantes e então a agregação dos códigos em temas e subtemas. Inicialmente, para a construção das categorias, o uso desta metodologia foi selecionado para que fosse possível ter um panorama geral das manifestações. Portanto, foram lidas todas as manifestações e, a partir desta primeira leitura, construídas categorias a partir dos achados das próprias manifestações, de forma exploratória. No caso de manifestações que apresentaram situações no qual o *codebook* não as contemplava, foram desenvolvidos novos códigos para os objetivos deste relatório, seguindo o mesmo processo metodológico. A codificação ocorreu no nível das manifestações através do fato expresso no conteúdo, logo a frequência e recorrência dos códigos se referem à unidade de análise manifestação/protocolo.

Para a codificação das informações contidas nas manifestações optou-se por utilizar o software MaxQDA, que possui a finalidade de facilitar o procedimento de organização das informações e manuseio dos dados, considerando a grande quantidade de informações neste banco, além de permitir uma visualização rápida e sistematizada de análises, além de possibilitar cruzamentos de temas, subtemas, frequências, análises longitudinais etc.

No total, foram lidas e codificadas 1.534 manifestações, não sendo excluídas aquelas repetidas, pois entende-se que a recorrência de uma demanda não deve ser ignorada no processo de reparação, considerando-se a severidade dos impactos relatados. Todas foram lidas e classificadas de acordo com a categoria específica que a representa e, neste sentido, considerando a complexidade dos casos e das narrativas apresentadas. Em muitos casos, as manifestações foram categorizadas em mais de um tema/subtema, em vista dos aspectos tratados e de suas características. Denúncias fora do escopo da comunidade (ou seja, que não dizem respeito ao processo de reparação das pessoas atingidas) e denúncias de fraudes foram categorizadas também, mas em códigos próprios, pois dizem respeito a situações específicas fora do escopo da Ouvidoria.

O uso desse método possibilitou a compreensão de diferentes nuances de sentidos nas manifestações via sistema da Ouvidoria, nas falas da equipe deste mecanismo e das demais inserções presentes nos documentos, assim como da composição de elos comuns aos desenvolvimentos dos casos, das temáticas e das ações tomadas em

determinados casos. Partiu-se, então, de uma construção interativa da explicação, conformada tanto a partir da análise documental e dos dados das tabelas, como também das falas e da relação estabelecida com a equipe da Ouvidoria, sem que houvesse sido estabelecido previamente o ponto de partida, sendo essa uma construção exploratória e dialógica, inclusive em função do próprio objeto a ser conformado e estabelecido pelo próprio campo no momento da sua construção (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 227-228).

3 PARÂMETROS PARA A PRIORIZAÇÃO NO CONTEXTO DE DESASTRES COM BASE EM CRITÉRIOS DE SEVERIDADE E VULNERABILIDADE

A priorização de casos de maior severidade e vulnerabilidade no contexto do desastre por meio da identificação e do tratamento é relevante e necessária quando não é possível atuar sobre todos os impactos simultaneamente, o que ocorre em um caso de desastre, e especialmente em vista de que alguns desses impactos podem se tornar irremediáveis com o passar do tempo. Além disso, medidas de resposta e reconstrução que envolvem a reparação integral precisam atentar para as particularidades das pessoas atingidas (FGV, 2021s).

Priorizar, da forma como tratam os Princípios Orientadores da ONU Sobre Empresas e Direitos Humanos, significa garantir que a resposta e a reparação de danos em caso de desastre sejam endereçadas conforme suas complexidades e as particularidades das pessoas atingidas, atendidas suas urgências. A priorização pode ocorrer de diversas formas, incluindo a definição de pessoas que serão atendidas primeiro, a adequação dos processos de remediação às características culturais das pessoas atingidas, entre outras medidas (FGV, 2021s).

Para isso, a aplicação de critérios adequados e legítimos para identificar situações a serem priorizadas é essencial para garantir que a resposta e a reparação ocorram de forma equitativa. A severidade do dano e a situação de vulnerabilidade das pessoas atingidas foram os critérios adotados pelos POs para determinar a necessidade de priorização por serem adequadas a uma abordagem de direitos humanos.

A severidade é composta por três critérios: (i) a escala (o quão grave é o impacto); (ii) o escopo (o quão disseminado é o impacto); e (iii) a irremediabilidade (o quão difícil é a remediação do impacto), conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 — Identificação de impactos severos

	Escala	Escopo	Irremediabilidade
A	O impacto vai causar a morte, impactos adversos sobre a saúde que podem levar a uma redução significativa na qualidade de vida e longevidade das pessoas atingidas, ou impactos permanentes aos modos de vida e ao meio ambiente.	20% da população de toda a área atingida em um determinado território ou > 50% da população atingida em um determinado território.	Difícil: não é possível ou é muito difícil remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre, exigindo uma grande combinação de medidas de remediação e que demandam um vasto conhecimento técnico especializado. Há uma multiplicidade de grupos e territórios atingidos com especificidades e sofrendo impactos distintos. Os impactos e grupos de pessoas atingidas são dificilmente identificáveis. As pessoas atingidas são um grupo heterogêneo e/ou dispersas em diversos territórios. Os impactos são agravados ou surgem novos impactos ao longo do tempo.
B	(I) O impacto é uma infração tangível ao atendimento a necessidades básicas (II) impacta bens culturais, econômicos, naturais e sociais identificados como de grande valor para as pessoas atingidas; e (III) impacta serviços ecossistêmicos, prioritários para a subsistência, saúde, segurança ou cultura.	10% da população de toda a área atingida em um determinado território ou >11%-50% da população atingida em um determinado território.	Moderado: há um nível razoável de complexidade para remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre, exigindo uma combinação de algumas medidas reparatórias e compensatórias e que demandam pouco conhecimento técnico especializado. Os impactos e grupos de pessoas atingidas são identificáveis com razoável facilidade. As pessoas atingidas são um grupo relativamente homogêneo e dispersas em diferentes territórios na mesma região. Os impactos são controláveis e surgem poucos impactos novos ao longo do tempo.
C	Impactos menores e que podem ser facilmente remediados.	5% da população de toda a área atingida em um determinado território ou <10% da população atingida em um determinado território.	Fácil: O nível de complexidade para remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre é baixo, exigindo uma combinação de poucas medidas reparatórias. Os impactos e grupos de pessoas atingidas já são identificados. As pessoas atingidas são um grupo homogêneo. Os impactos são estáveis e não surgem novos ao longo do tempo.

Fonte: Elaboração própria (2021s).

Os três critérios da severidade são complementares. Ressalta-se que não é necessário que essas três características se manifestem simultaneamente para que um impacto seja considerado severo. No entanto, é comum que quanto maior a escala ou o escopo de um impacto, menos remediável ele seja (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, 2020, p. 11-12). Assim, essas características são mutuamente agravantes.

Além disso, conforme os critérios estabelecidos pelos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, "[o]nde for necessário priorizar ações para abordar impactos adversos reais e potenciais aos direitos humanos, as empresas devem primeiro procurar prevenir e mitigar aqueles que são mais graves ou onde a resposta tardia os tornaria irremediáveis".⁶ Nesse sentido:

- Todos os impactos sobre os direitos humanos precisam ser tratados;
- Se não for possível abordar todos os impactos simultaneamente, os impactos devem ser tratados em ordem de severidade;
- A severidade é determinada pelo escopo (número de pessoas atingidas), escala (gravidade do impacto) e irremediabilidade (quaisquer limites para que o atingido seja reparado à situação equivalente ou melhor que antes da ocorrência do impacto adverso);
- A avaliação da severidade deve dar atenção especial aos impactos sobre os direitos humanos em grupos ou populações em situação de vulnerabilidade, incluindo mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, pessoas negras, entre outros, já que pessoas em situação de vulnerabilidade tendem a sofrer os impactos do desastre de forma agravada, contribuindo para o agravamento da severidade do impacto na dimensão da escala.

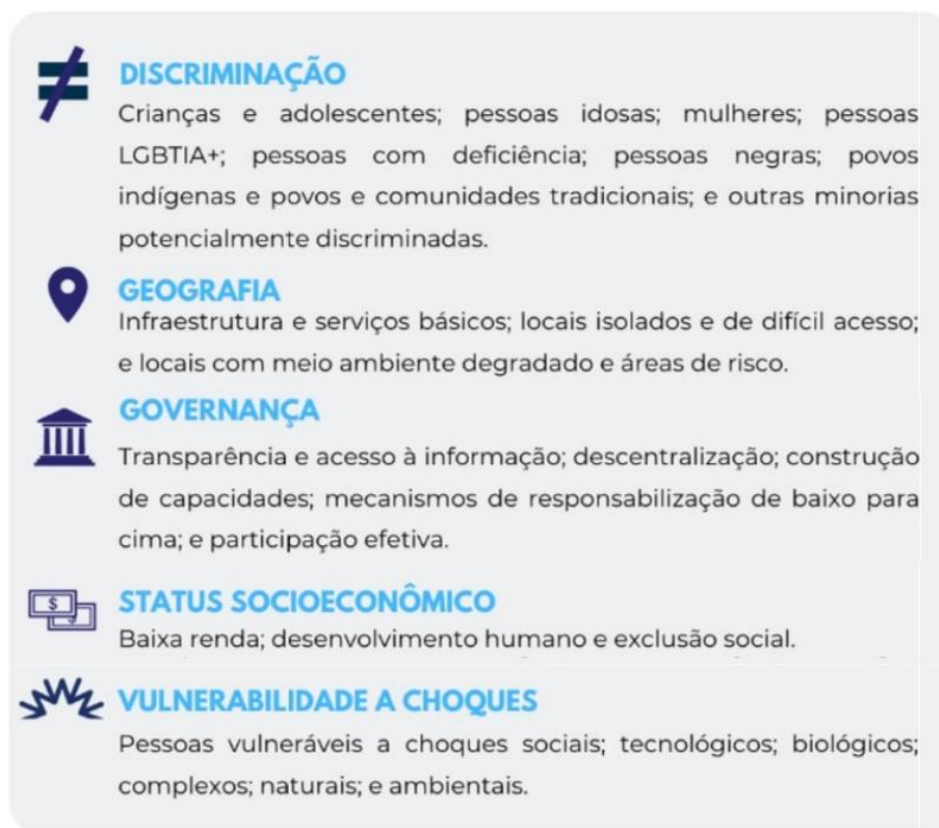
Assim, outro critério relevante para a adoção de medidas de priorização é a situação de vulnerabilidade das pessoas atingidas pelo desastre. Pessoas atingidas não são um grupo homogêneo e, portanto, vivenciam os impactos sobre direitos humanos de formas diferentes, além de possuírem diferentes expectativas acerca do processo de remediação (ONU, 2017).

A fim de identificar os grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade, adota-se o marco "Não Deixar Ninguém para Trás" (LNOB, na sigla em inglês para *Leave No One Behind*) da ONU. Estabelecido no bojo da Agenda 2030 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o LNOB busca identificar grupos e indivíduos que

⁶ Princípios Orientadores 12 e 24 e comentários (ONU, 2012).

estejam sendo deixados para trás e aqueles mais deixados para trás entre esses, compreendidos como sendo aquelas pessoas mais suscetíveis a diversas formas de violência e exclusão (ONU, 2018). Como critério para a identificação desses grupos e indivíduos, tem-se: (i) não discriminação; (ii) geografia; (iii) *status* socioeconômico; (iv) governança; e (v) vulnerabilidade a choques, conforme ilustrado na Figura 2 a seguir:

Figura 2 — Critérios para identificação de grupos em situação de vulnerabilidade



Fonte: Elaboração própria (2021s).

Destaca-se que a vulnerabilidade e a severidade devem ser entendidas como um conjunto de parâmetros que se agravam mutuamente e não devem ser analisados de forma isolada. Em casos em que a vulnerabilidade da pessoa atingida é agravada por diferentes fatores, esta deverá ser priorizada durante o processo de resposta e reparação para evitar novas violações e abusos a outros direitos ou evitar que a sua situação de vulnerabilidade se acentue (FGV, 2021s, p. 45).

4 FLUXO DE RECEBIMENTO E TRATAMENTO DE MANIFESTAÇÕES PELA OUVIDORIA

Neste capítulo, busca-se descrever como as manifestações ingressam no sistema da Ouvidoria da Fundação Renova, quais são os meios de entrada, como é feito o acompanhamento de uma manifestação submetida, assim como o processo de recebimento e tratamento das manifestações. Também se relata os pormenores das tentativas da equipe da Ouvidoria de atuar de maneira individualizada a depender do caso, provocando algumas mudanças nas regras e políticas internas.

As manifestações chegam à Ouvidoria por diferentes entradas, incluindo encaminhamentos dos canais de relacionamento, *Compliance*, Programas e áreas técnicas⁷, registro nos canais próprios da Ouvidoria gerenciados pela ICTS⁸ e, mais recentemente, através das visitas a campo.

No caso das manifestações registradas por meio dos canais oficiais da Ouvidoria, a comunicação pode ser anônima ou identificada. Ao realizar uma denúncia ou reclamação por meio do *site*, *e-mail* ou telefone da Ouvidoria, o manifestante recebe um número de protocolo que possibilita o encaminhamento de informações adicionais e saber se o caso está sendo tratado internamente ou se já foi finalizado.⁹

Ainda, a partir de 2021, a Ouvidoria iniciou um processo de ida aos territórios para contato direto com as pessoas atingidas pelo desastre e, a partir disso, as visitas *in loco* passaram a ser também uma fonte de entrada de manifestações.

Os registros em campo de novos casos ou complementação de casos já existentes são feitos por meio do formulário disponibilizado no *site* da Fundação Renova pela pessoa atingida com o auxílio da equipe da Ouvidoria.¹⁰ Para novos casos, o número de

⁷ Segundo a equipe da Ouvidoria, cada canal recebe e dá encaminhamentos a um tipo de denúncia, de acordo com o seu tema e com as pessoas envolvidas. Para o canal de *Compliance*, por exemplo, são encaminhadas e recebidas denúncias sobre conduta e postura dos funcionários da Fundação Renova, como, por exemplo, assédio e/ou racismo. Para a área de Direitos Humanos, são direcionados casos também relacionados à racismo, violência contra as mulheres e outros, mas que não possuem relação com funcionários da Fundação Renova. Além disso, a Ouvidoria recebe encaminhamento também pela via da equipe do Diálogo, que tem atuação direta no território e próxima das pessoas atingidas.

⁸ A ICTS é uma empresa de consultoria, auditoria e serviços em gestão de riscos que disponibiliza e gerencia os canais de contato com a Ouvidoria da Fundação Renova. Para mais informações, confira: ICTS. **Sobre a ICTS**. Disponível em: <https://icts.com.br/quem-somos>. Acesso em: 26 jul. 2022.

⁹ FUNDAÇÃO RENOVA. **Ouvidoria da Fundação Renova**. Disponível em: <https://canalconfidencial.com.br/fundacaorenovacomunidade/>. Acesso em 29 jul. 2022.

¹⁰ Conforme relatado pela Ouvidoria, cabe ressaltar que, para a realização desses registros, é necessário acesso à internet, o que nem sempre é possível, principalmente em áreas rurais.

protocolo é gerado e enviado posteriormente à pessoa atingida em contato por mensagem de *WhatsApp*. Ao mesmo tempo, a equipe da Ouvidoria registra esse número de protocolo para controle interno na planilha de acompanhamento.

Ressalta-se que o registro por meio do formulário não possibilita a identificação da origem do relato. Assim, o sistema não é capaz de diferenciar as manifestações advindas do trabalho em campo da Ouvidoria das manifestações feitas individualmente por pessoas atingidas ou seus representantes que tenham acesso ao formulário no *site*.

O primeiro passo para a atuação da Ouvidoria envolve a análise de cada manifestação recebida por cada canal de entrada, a fim de identificar seu escopo e encaminhá-la à área competente.

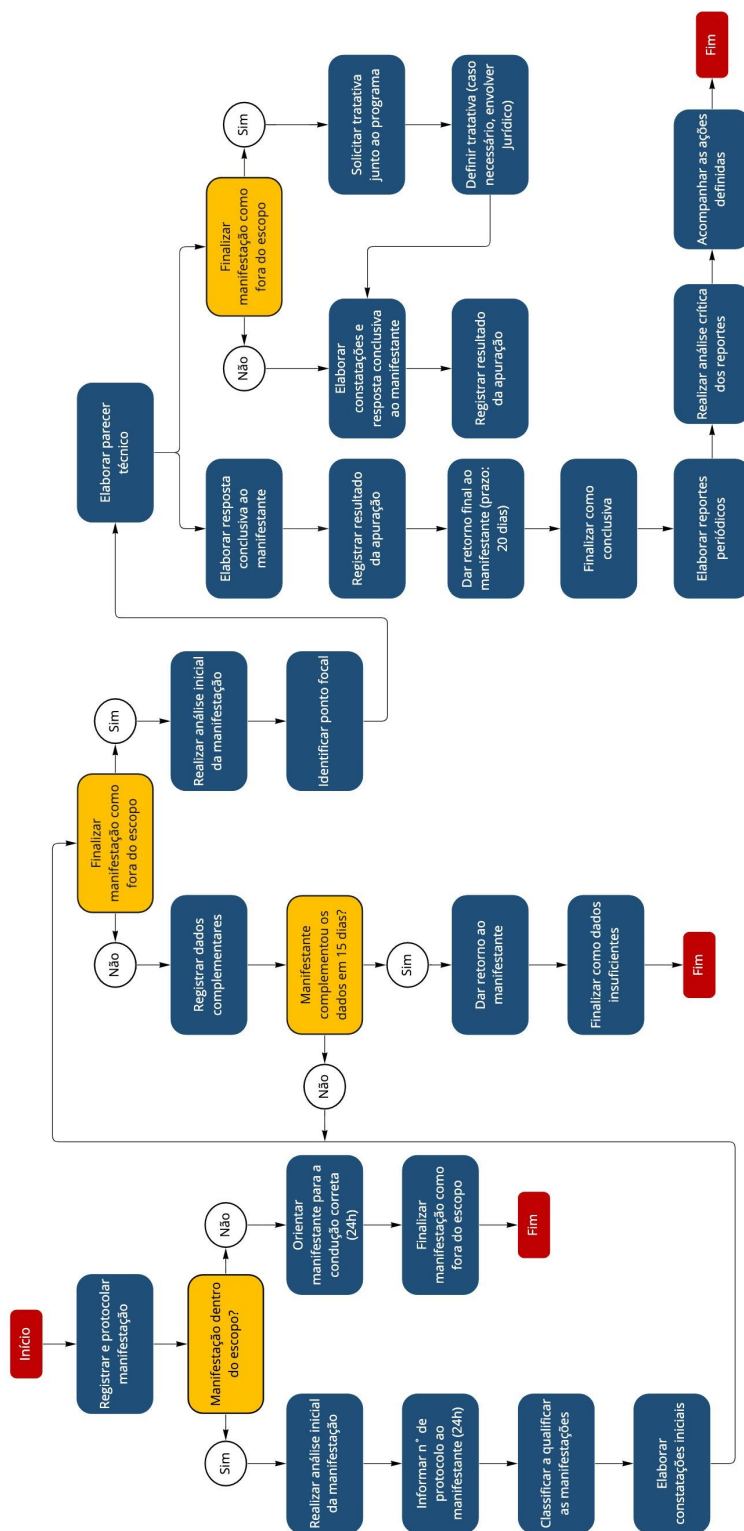
De acordo com a definição do Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (PG06), originalmente a Ouvidoria tinha como escopo principal a apuração de manifestações identificadas ou anônimas sobre: (i) irregularidades nos processos de indenização, concessão de auxílio financeiro ou atividades dos demais programas executados pela Fundação Renova; (ii) práticas abusivas de discriminação, desvios de conduta e descumprimento de obrigações da Fundação Renova; (iii) impactos negativos aos direitos humanos decorrentes das atividades desenvolvidas pela Fundação Renova; (iv) suspeitas de fraudes, atos ilícitos ou má intenção por pessoas ou entidades com o objetivo de obter vantagens indevidas junto à Fundação Renova. A essa definição, após a revisão do fluxo de informações e interfaces entre a Ouvidoria e os Canais de Relacionamento, foram adicionadas também reclamações, compreendidas como toda manifestação cujo objetivo é levar a conhecimento da Fundação Renova uma insatisfação e/ou irregularidade em relação à qualidade e/ou os processos de atendimento, execução dos programas e ações de reparação e remediação da Fundação Renova (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021).

De modo geral, o processo de recebimento e tratamento das manifestações direcionadas à Ouvidoria envolve: (i) registro, qualificação, apuração e resposta às manifestações recebidas; (ii) encaminhamento e apuração e das manifestações junto às equipes de gestão, programas socioeconômicos e socioambientais competentes para acompanhamento das tratativas e cobrança dos resultados; (iii) intermediação e apuração junto aos manifestantes para mais informações e esclarecimentos; (iv) informação ao manifestante sobre o registro, o andamento do processo de apuração das manifestações e, posteriormente, de resposta conclusiva; (v) gestão da informação referente às manifestações recebidas, apuradas e finalizadas; (vi) monitoramento contínuo dos resultados e indicadores; (vii) elaboração e publicação de relatórios

periódicos; (viii) análises críticas e recomendações às equipes de gestão e líderes dos programas que visem melhorias no desempenho de suas atividades e forneça subsídios para aprimorar o atendimento às comunidades impactadas pelo desastre.

O fluxograma a seguir ilustra as etapas do tratamento das manifestações:

Figura 3 — Fluxograma de tratamento de manifestações pela Ouvidoria



Fonte: Elaboração própria (2022), a partir de Fundação Renova (2021).

Os analistas da ICTS que realizam o atendimento da Ouvidoria são responsáveis pelo levantamento de informações internas para confirmação e ampliação do conteúdo das manifestações, por meio de acesso direto aos sistemas internos da Fundação Renova ou por meio dos pontos focais especialistas na temática relacionada à manifestação (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021). Na fase de apuração e complementação, se necessário, a Ouvidoria pode voltar a solicitar informações adicionais à ICTS ou à área ou programa responsável.

Após a apuração e constatações iniciais, a equipe da Ouvidoria da Fundação Renova realiza o planejamento e a priorização de casos por nível de criticidade, conforme a matriz detalhada no Capítulo 5 e Apêndice A, e acompanha a gestão do plano de apuração de acordo com a especificidade do caso (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021).

A Ouvidoria, quando entende haver informações suficientes à verificação dos fatos descritos, encaminha as manifestações às áreas ou programas, que procedem com a conferência dos trâmites de seus processos para verificar a conformidade e procedência da manifestação. Caso sejam identificadas inconformidades, a tratativa é realizada pelo programa responsável (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021).

Ao longo do processo de tratamento da manifestação, a Ouvidoria também pode entrar em contato com os manifestantes, quando identificados, para solicitar esclarecimentos, informar sobre o andamento do processo de apuração e comunicar a resposta conclusiva (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021). Da mesma forma, o acompanhamento da manifestação pode ser realizado a qualquer momento pelo manifestante por consulta ao protocolo por meio do *site*, *e-mail* ou telefone (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021).

Segundo o PG06, o prazo estipulado para um retorno inicial para as manifestações é de 24 horas e para a resposta final de 20 dias (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021). No entanto, a Ouvidoria adotou internamente o prazo de 30 dias, prorrogável por outros 30 dias, para o encerramento das manifestações, ao contrário do que prevê a Deliberação nº 105 do Comitê Interfederativo (2017)¹¹, que determina o prazo de até 20 dias para resposta final de manifestações individuais submetidas por pessoas físicas ou jurídicas.

As manifestações podem ser feitas como "denúncias" ou como "reclamações". De acordo com a Definição do PG06, as reclamações são respondidas de forma individualizada: o resultado da apuração e, quando procedente, a tratativa e a previsibilidade de atendimento são informadas ao manifestante, que é o principal

¹¹ A deliberação n. 105 do Comitê Interfederativo está disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2017/cif-2017-09-14-deliberacao-105.pdf>

interessado na solução efetiva de sua reclamação (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021). No caso das denúncias, o denunciante é informado sobre o registro, o encaminhamento e a finalização da apuração da denúncia, mas o conteúdo do resultado é preservado em respeito ao sigilo da apuração e resguardo do manifestante, vide os possíveis riscos de retaliação e segurança dos denunciantes e denunciados (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021).

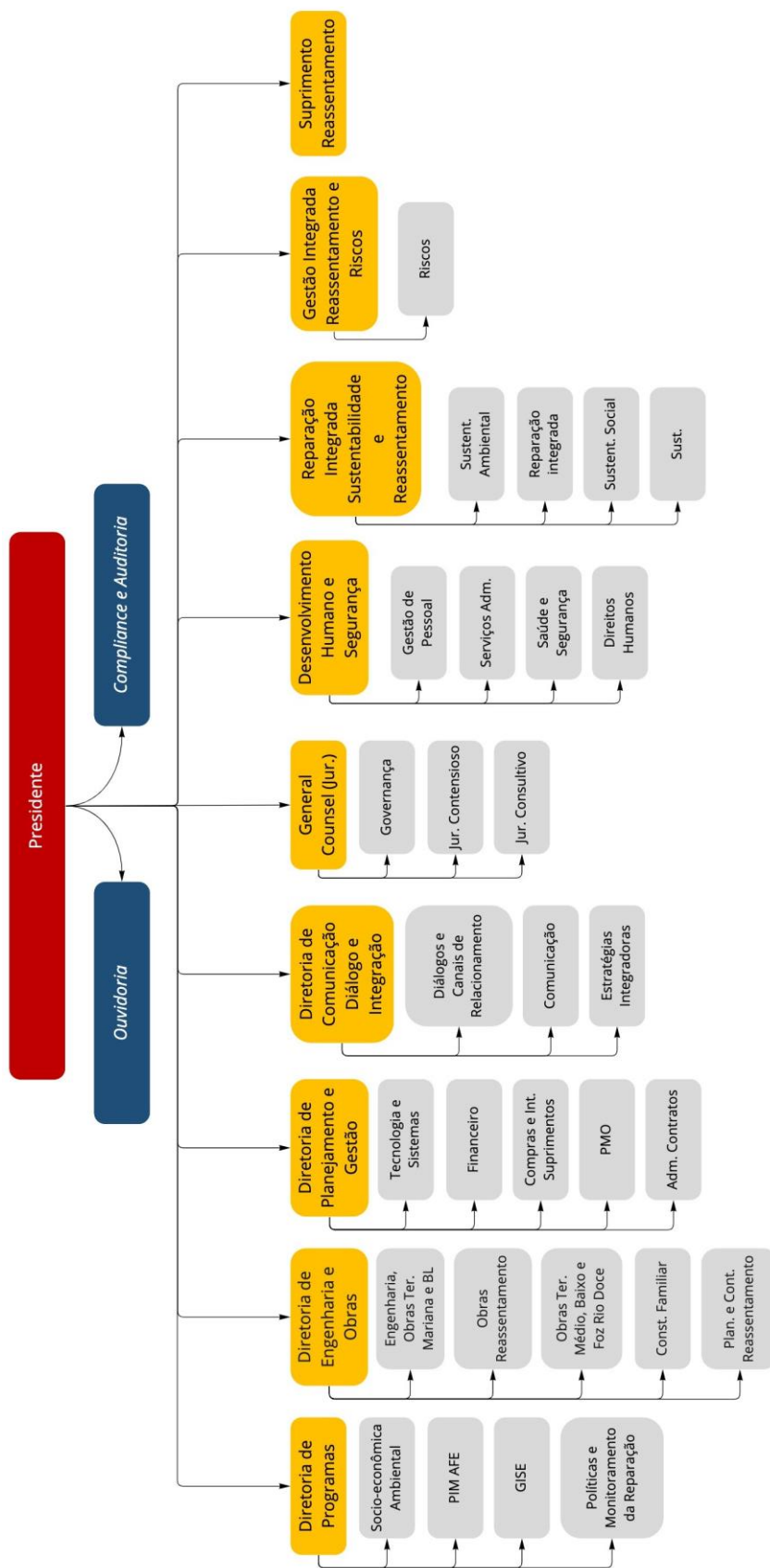
Conforme apontado pelo Parecer Técnico Conjunto realizado em parceria entre FGV e Ramboll, a recusa em fornecer uma resposta aos/às denunciantes não se sustenta quando analisada à luz de padrões internacionais de direitos humanos pois, conforme os Princípios Orientadores da ONU, mecanismos de denúncia devem ser formulados com bases em critérios de transparência e previsibilidade. Também é recomendável que ao menos os elementos-chave do resultado de qualquer manifestação submetida a um mecanismo de denúncia sejam publicitados, a menos que o(a) manifestante solicite qualquer coisa em sentido contrário. Tendo isso em vista, pontuou-se que, em relação à pessoa do(a) manifestante, não há nada que sustente a barreira ao acesso à informação sobre o resultado de sua demanda (FGV; RAMBOLL, 2019, p. 53).

A Ouvidoria ressalta, no entanto, que uma vez enviada a manifestação para resolução do caso pela área responsável, o mecanismo não tem influência no conteúdo da resposta dada, restando-lhe um acompanhamento externo do processo de resolução. De acordo com a Ouvidoria, no entanto, o mecanismo tem buscado dar respostas mais individualizadas aos problemas relatados nas manifestações, atuando mais ativamente junto aos programas reparatórios no sentido de buscar questionar as respostas fornecidas e, eventualmente, tentar incidir na alteração de políticas internas da Fundação Renova.

Nesse sentido, muitos dos casos tratados como prioritários pela Ouvidoria, os quais serão analisados em pormenores nas seções seguintes, têm relação com uma busca da Ouvidoria pela mudança de regras nas políticas dos programas indenizatórios da Fundação Renova.

Para melhor compreensão desse diálogo, reproduz-se a seguir um diagrama que ilustra a estrutura interna organizacional da Fundação Renova, incluindo as diretorias e programas para os quais a Ouvidoria encaminha as manifestações.

Figura 4 — Estrutura organizacional da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2022), a partir de Kearney (2022).

Boa parte dos casos considerados prioritários pela Ouvidoria são encaminhados à equipe responsável pela Gestão Integrada de Soluções Indenizatórias (GISI) no âmbito da Diretoria de Programas da Fundação Renova. O GISI não é quantitativamente relevante quando consideradas todas as manifestações encaminhadas e tratadas pela Ouvidoria, mas tem se mostrado como um ponto central na resolução de casos prioritários, tendo em vista o seu escopo de definição de regras para programas como AFE¹², PIM¹³ e Novel¹⁴.

Ao GISI, a Ouvidoria leva questionamentos sobre regras como o limite de duas tentativas de acesso ao Sistema Novel e outros aspectos dos programas, a fim de beneficiar um maior número de pessoas atingidas pelo desastre.

¹² Para mais informações, confira: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); RAMBOLL. **Nota Informativa: Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial — (PG021).** Rio de Janeiro; São Paulo; FGV; Ramboll; 2020b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pr-mg-00041073_2020.pdf>. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **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 Xopotó. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020c. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_nota-tecnica-auxilio-financeiro-emergencial-negativa-tradicionais.pdf>. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **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. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020n. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/rosa-fortini-cadastro-afe-pim.pdf>>. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Auxílio Financeiro Emergencial Destinado aos Atingidos pelo Desastre no Rio Doce.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021b. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise dos Procedimentos de Cancelamento e Exigências de Reapresentação de Documentos no Programa Auxílio Financeiro Emergencial nos Anos de 2021 e 2022.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022a.

¹³ Para mais informações, confira: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análises sobre a Cobertura e Alcance do PIM.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021f.

¹⁴ A sentença da Comissão de Atingidos de Baixo Guandu (ES) foi a primeira a ser proferida pelo juízo da 12ª Vara Federal Cível e Agrária de Belo Horizonte (PJE nº 1016742-66.2020.4.01.38, ID 255922939), no dia 1º de julho de 2020, tratando do Sistema Indenizatório Simplificado ("Novel"), como ficou conhecido o modelo indenizatório judicial hoje aplicado a todas as cidades previstas no TTAC e na Resolução 58 do Comitê Interfederativo – CIF (PJE 1000415-46.2020.4.01.3800, ID 79725 5560). O sistema estabelecido judicialmente buscou estabelecer uma alternativa aos atingidos diante das dificuldades encontradas especialmente quanto às possibilidades comprobatórias, não se tratando, entretanto, de substituição do sistema do PIM ou políticas indenizatórias da Fundação Renova, mas hipótese de ampliação das possibilidades reparatórias. Em termos gerais, a matriz indenizatória judicial tratou de critérios probatórios e valores estabelecidos por categoria, a partir o conceito de *rough justice*, para indenização de pessoas que comprovassem o exercício de atividades econômicas comprometidas pelo desastre (formais e informais, profissionais e de subsistência). É importante ressaltar que a matriz inicialmente estabelecida para a Comissão de Baixo Guandu foi sendo estendida para abarcar outras categorias, possibilidades probatórias e danos, incluindo o dano água, conforme solicitação de outras Comissões de Atingidos pela bacia. Para mais informações, confira: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise dos Modelos Indenizatórios da Fundação Renova e Balanço da Implementação do Novel.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021d.

O mecanismo relata ter conseguido bons resultados com a equipe técnica do GISI, que costuma acatar os questionamentos e recomendações feitas pela Ouvidoria. No entanto, o mesmo não ocorre com a gerência do órgão. Nos casos em que a resposta de acesso é negativa, a Ouvidoria relata buscar a Diretoria do programa, em uma espécie de *by-pass* institucional, o que tem gerado desgastes para a sua atuação dentro da Fundação Renova.

Esta atuação em casos considerados prioritários destoa de um modelo linear de tratamento das manifestações e revela um modelo de intervenção e diálogo entre a Ouvidoria e os programas da Fundação Renova que será detalhado na análise dos casos prioritários do mecanismo.

4.1. Visitas *in loco* realizadas pela Equipe da Ouvidoria

Além dos canais de entrada disponibilizados pelos meios anteriormente citados, há também uma outra forma de que os casos sejam recebidos e reconhecidos pela equipe da Ouvidoria da Fundação Renova. Qual seja, a partir da realização de visitas *in loco* aos territórios e em contato com as pessoas atingidas nestas visitas.

As idas ao território para visitar as pessoas que entram em contato com a Ouvidoria ou realizar um processo de busca ativa têm sido considerado um movimento estratégico pela Ouvidoria, e estavam no planejamento do mecanismo desde o ano de 2020. No entanto, tendo em vista a pandemia de Covid-19, só foram progressivamente retomadas a partir de 2021.

A Ouvidoria tem considerado as visitas ao território uma oportunidade para fazer o acompanhamento de casos considerados prioritários e para incluir novas manifestações de pessoas atingidas que possam não ter tido, ainda, acesso ao mecanismo.

Considerando a acessibilidade do mecanismo, ressalta-se a importância da presença da Ouvidoria nos territórios, bem como a aproximação e o relacionamento contínuo entre a Equipe da Ouvidoria e a Equipe de Diálogo da Fundação Renova, responsável pelo contato direto com as pessoas atingidas. Ressalta-se também a importância de que sejam aprimorados os mecanismos de registro de informações das pessoas atingidas *in loco*, para que seja garantida a efetiva acessibilidade ao mecanismo.

Ainda, considerando o território atingido, é importante que as visitas da Ouvidoria sejam feitas em todos os municípios atingidos, de forma que nenhuma região ou município seja deixado para trás, e para que não seja criado um viés interpretativo caso um município tenha maior número de manifestações registradas na base da Ouvidoria apenas em decorrência das visitas em campo.

5 REVISÃO DA MATRIZ DE CRITICIDADE E PRIORIZAÇÃO DE CASOS NA OUVIDORIA DA FUNDAÇÃO RENOVA

Partindo das considerações e da metodologia explicitada nos capítulos anteriores, este capítulo busca compreender e descrever como a severidade e a vulnerabilidade dos impactos decorrentes do desastre são identificadas e endereçadas na atual matriz de criticidade da Ouvidoria. Para tanto, além da análise da estrutura e das tipologias adotadas pelo mecanismo, este capítulo traz o exame qualitativo dos dez casos considerados mais prioritários pela Ouvidoria, conforme relatado na nota metodológica (Capítulo 2), com o intuito de verificar a aplicação prática desses critérios às manifestações que chegam ao mecanismo.

5.1. A severidade na matriz da Ouvidoria

A atual matriz de criticidade da Ouvidoria da Fundação Renova (Apêndice A) conta com as seguintes tipologias: (i) assédio moral, discriminação e/ou desvio de comportamento (agressão verbal, tratamento desrespeitoso); (ii) assédio sexual; (iii) possíveis irregularidades ou atos ilícitos; (iv) fora do escopo; (v) reclamações em relação à qualidade do atendimento; (vi) reclamações em relação aos processos e prazos de atendimento; (vii) segurança; (viii) possíveis violações aos direitos humanos; (ix) cancelamento de AFE; (x) registro de informações; e (xi) reclamações em relação aos processos e prazos do Novo Sistema Indenizatório.¹⁵ Essas tipologias são descritas conforme o quadro a seguir:

¹⁵ Em reunião realizada com a Ouvidoria, a equipe indicou que estava elaborando uma proposta de inclusão de uma tipologia a respeito de relatos sobre a proteção de dados de pessoas atingidas, em consonância à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), que viria a integrar a atual matriz de criticidade.

Quadro 2 — Tipologia de categorias críticas para a Ouvidoria da Fundação Renova

Tipologia	O que é?
<p>Assédio moral, discriminação e/ou desvio de comportamento (agressão verbal, tratamento desrespeitoso)</p>	<p>O assédio moral é configurado quando colaboradores ou membros da comunidade, por meio de gestos, palavras e atitudes abusivas, humilhantes e frequentes prejudicam a integridade psíquica e/ou física de membros da comunidade ou colaboradores, respectivamente, a situações humilhantes e constrangedoras, repetidas e prolongadas durante o tempo. Para que um comportamento seja considerado assédio moral perante a lei, ele deve ser: habitual (repetição sistemática), intencional (finalidade discriminatória), direcional (uma pessoa ou grupo é “escolhido” como bode expiatório), temporal (durante a jornada, por dias e meses). Também devem ser registrados relatos de comportamento inadequado e/ou desrespeitoso, brigas, ofensas verbais envolvendo membros da comunidade, seja como autores, seja como vítima. São ações pontuais, portanto, diferenciam-se do assédio moral. Além disso, relatos de discriminação, que podem estar relacionados a diversos aspectos: cor e etnia, gênero, orientação sexual, crença religiosa, condição de sindicalização, classe social, pessoas com deficiência (física, auditiva, visual mental) idade, ideologias entre outros.</p>
<p>Assédio sexual</p>	<p>Coerção de caráter sexual, entre colaboradores e membros da comunidade, que intime ou constranja a vítima. Por exemplo: favor sexual em troca de favorecimento nos processos da Fundação, ou ameaça de cancelamento ou não concessão de benefícios. Se a comunidade estiver envolvida a área de “Direitos Humanos” também deverá atuar.</p>
<p>Possíveis irregularidades ou atos ilícitos</p>	<p>Relatos que denunciam possível cometimento de atos ilícitos por indivíduos, entidades e/ou associações com o intuito de obter vantagens indevidas alegando facilitação dos processos junto à Fundação Renova. Exemplos: denúncias de falsificação pontual de documentos de comprovação da atividade laboral de pesca; denúncias de atuação indevida por advogados que oferecem serviços jurídicos com o intuito de obter vantagens indevidas; denúncias de ameaças e extorsão por parte de indivíduos com o intuito de obter vantagens indevidas. Também devem ser registrados nessa tipologia os relatos que denunciam indivíduos que foram considerados elegíveis, recebem ou estão em processo para receberem o auxílio financeiro (AFE) e/ou indenização de maneira indevida.</p>
<p>Fora do escopo</p>	<p>Situação fora do escopo para tratativa da Ouvidoria da Fundação Renova.</p>

Tipologia	O que é?
<p>Reclamações em relação à qualidade do atendimento</p>	<p>Reclamações em relação à qualidade do atendimento prestado pela Fundação Renova na assistência às comunidades impactadas pelo rompimento da barragem, tanto nos atendimentos das equipes de diálogo local, quanto nos escritórios locais e canais de relacionamento (CIAS, 0800, Fale Conosco), entre outros.</p>
<p>Reclamações em relação aos processos e prazos de atendimento</p>	<p>Reclamações em relação aos processos e prazos de atendimento da Fundação Renova na assistência às comunidades impactadas pelo rompimento da barragem, narrando problemas como a falta de previsibilidade, transparência, acessibilidade, morosidade e/ou não concordância com os procedimentos adotados.</p>
<p>Segurança</p>	<p>Violação ou o não cumprimento das normas de segurança da Fundação e /ou a legislação brasileiras, por parte da Fundação ou contratadas em relação a membros da comunidade. É aplicável, também, quando o membro da comunidade pratica a violação. Ex. Ameaças de membros da comunidade a colaboradores; ameaças de agressões.</p>
<p>Possíveis violações aos direitos humanos</p>	<p>Manifestações sobre riscos e/ou impactos aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Os Direitos Humanos não são um conceito fixo e estão em constante construção de acordo com as características específicas de cada sociedade. É possível identificá-los em violações tais como: falta de acesso à água potável; à alimentação; à assistência social (situação de desamparo); à informação (quando a falta de informação afetar a resiliência do indivíduo e agravar situações de saúde e segurança alimentar, por exemplo); à cultura/tradição/turismo/lazer; moradia; educação; ao meio ambiente equilibrado; saúde física e mental; segurança; trabalho e renda; participação social; entre outros.</p> <p>Além disso, cabem os casos nos quais a Fundação Renova considera como vulneráveis, que são aqueles indivíduos que declaram ter renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo e que possuam em sua composição mulheres chefes de família, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes ou gestantes e lactantes, quando estas informações forem apontadas no momento da manifestação.</p> <p>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.</p>

Tipologia	O que é?
Cancelamento de AFE	Reclamações em relação ao corte do AFE da Fundação Renova na assistência às comunidades impactadas pelo rompimento da barragem, narrando problemas como a falta de previsibilidade, transparência, acessibilidade, morosidade e/ou não concordância com os procedimentos adotados para cancelamento de AFE.
Registro de informações	Manifestações com o objetivo de dar ciência à Ouvidoria de certo fato/informações. Pode ter origem de colaboradores, comunidade atingida, sociedade civil ou entes/agentes públicos. Diferencia-se da “Reclamação em relação aos processos e prazos de atendimento por não narrar problemas como a falta de previsibilidade, transparência, acessibilidade, morosidade e/ou não concordância com os procedimentos adotados. Tais manifestações não demandam atuação da Ouvidoria para solucionar as demandas apresentadas, mas apenas ciência e acompanhamento. Ex. ofício não direcionado formalmente à Ouvidoria, cujo conteúdo não tem ligação direta com a atuação da Ouvidoria, ou que a mesma figura apenas “em cópia”; manifestações de colaboradores registrando atendimentos realizados/informações, que não apresentem relatos de insatisfação com os processos/prazos da Fundação, a qualidade do atendimento ou possíveis irregularidades.
Reclamações em relação aos processos e prazos do Novo Sistema Indenizatório	Reclamações em relação ao Novo Sistema Indenizatório da Fundação Renova, narrando problemas como erros no sistema eletrônico, a falta de previsibilidade, transparência, acessibilidade, morosidade e/ou não concordância com os procedimentos adotados.

Fonte: Elaboração própria (2022), a partir de Fundação Renova (2022).

A criticidade, por sua vez, é dividida nas categorias (i) fraca; (ii) média, (iii) alta; e (iv) crítica. Em geral, o grau de criticidade adotado se refere à materialidade e à suficiência das informações relatadas, de forma a permitir a pronta atuação da Ouvidoria, com pouca ou nenhuma complementação necessária.

Assim, conforme o padrão adotado e guardadas eventuais especificidades de cada tipologia, uma manifestação de grau fraco não tem indícios e/ou informações suficientes; uma manifestação de grau médio tem indícios e/ou informações suficientes; uma manifestação de grau alto tem há indícios e/ou informações suficientes e detalhadas para apuração do relato. O último grau de gravidade, o "grau crítico" adiciona à análise de materialidade a apresentação de evidências do fato relatado pela pessoa manifestante e a reincidência do relato.

Outros elementos analisados na criticidade são:

- A manifestação contém detalhes relevantes ou prejuízos à saúde da vítima (depressão, abalo emocional), relatos que denunciam indivíduos supostamente beneficiados por esquemas de fraudes;
- O manifestante encontra-se em situação de vulnerabilidade;

- As reclamações possuem indícios de riscos à segurança que coloquem em risco a vida da pessoa manifestante, de membros da comunidade ou de colaboradores da Fundação Renova (diretos ou indiretos) e tragam prejuízos permanentes ao entorno da Fundação Renova;
- As manifestações possuem indícios de abusos a direitos humanos, passíveis de correção ao entorno social da Fundação, que coloquem em risco a vida da pessoa manifestante, dos membros da comunidade ou de colaboradores da Fundação Renova (diretos ou indiretos), seja pela natureza e gravidade do relato, seja pela situação de vulnerabilidade narrada.

O padrão de completude das informações de uma manifestação é um elemento importante para a viabilização do trabalho de mecanismos de Ouvidoria, pois permite o seu endereçamento e tratamento correto e célere das informações recebidas. No entanto, é possível que muitas manifestações não tenham o nível de precisão para o tratamento imediato, pois frequentemente as pessoas que fazem uso desses canais não sabem de antemão quais informações ou elementos de prova são necessários, requerendo, portanto, um processo adicional de complementação das informações fornecidas. Nesse sentido, é possível que pessoas que tenham relatos a fazer sobre danos graves não tenham prontas as informações que sejam consideradas suficientes, de modo que, se for considerado apenas a completude da informação como critério de caracterização do grau de criticidade, seu caso seria considerado de criticidade fraca. Ter informações e evidências é importante, mas isso não pode ser um critério a determinar a criticidade do dano sofrido.

No caso da Ouvidoria da Fundação Renova, isso pode representar um fator adicional de sensibilidade, pois frequentemente as manifestações recebidas dizem respeito aos programas reparatórios do desastre, e a incompletude ou incorreção de uma informação pode implicar no impedimento do acesso de pessoas atingidas aos programas geridos pela Fundação Renova.

Ainda, conforme foi apontado pelo Parecer Técnico Conjunto em 2019, isso "impõe um ônus alto sobre os(as) manifestantes, tendo em vista que em muitos casos é a [Fundação Renova] que detém boa parte das informações relevantes. Além disso, não leva em conta a severidade do assunto sobre o qual se está tratando, tampouco a vulnerabilidade do(a) manifestante" (FGV; RAMBOLL, 2019).

Além disso, é preciso considerar que, no caso da Fundação Renova, a Ouvidoria é, ao mesmo tempo, um canal corporativo de escuta e denúncia, e um meio para os atingidos manifestarem-se sobre a reparação de um dos maiores desastres socioambientais do

país, sendo por isso relevante garantir que o fluxo de tratamento da manifestação permita o contato com a pessoa atingida ou com seu representante para a complementação e confirmação de informações, disponibilização de provas ou outros documentos pertinentes, bem como alteração do relato ou pedido, conforme seja necessário.

Considerando o papel da Ouvidoria no contexto de um desastre, o respeito aos direitos humanos das pessoas atingidas implica que critérios adequados sejam adotados para a priorização de casos severos. Em vista disso, o conceito de severidade, da forma como estabelecido nos POs, mostra-se adequado considerando seu objetivo de que os danos não se tornem irremediáveis. São critérios a determinar a severidade do impacto: (i) a escala (o quão grave é o impacto); (ii) o escopo (o quão disseminado é o impacto); e (iii) a irremediabilidade (o quão difícil é a remediação do impacto) (FGV, 2021s)¹⁶.

É possível estabelecer um paralelo com alguns dos critérios já adotados pela matriz da Ouvidoria, que considera severos impactos à saúde das pessoas atingidas (incluindo a saúde mental) e os riscos à vida das pessoas atingidas e de funcionários da Fundação Renova. Esses dois impactos também são considerados no grau mais alto da severidade pelo atributo da escala.

Além disso, a situação de vulnerabilidade das pessoas atingidas é considerada como fator agravante de algumas tipologias consideradas pela Ouvidoria. De fato, esse é um dos elementos que compõem o atributo da escala na severidade do impacto, uma vez que pessoas em situação de vulnerabilidade frequentemente experenciam os impactos causados por desastres de forma mais severa e também enfrentam barreiras adicionais para ter acesso à remediação efetiva, contribuindo para a irremediabilidade dos impactos por elas sofridos. No entanto, é preciso considerar que diferentes fatores de vulnerabilidade não são excludentes, de forma que devem ser considerados em conjunto, possibilitando uma análise de um gradiente completo. A partir disso, as pessoas que acumularem simultaneamente mais fatores de vulnerabilidade estarão em situação mais vulnerável entre as demais pessoas atingidas que também estão em situação de vulnerabilidade e, em decorrência disso, deverão ser priorizadas (FGV, 2021s, p. 46), considerando-se todas as especificidades devidas ao seu adequado tratamento.

¹⁶ Para melhor compreensão acerca desse conceito e de seus aspectos, recomenda-se a leitura do relatório: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para a Priorização no Contexto de Desastres com Base em Critérios de Severidade e Vulnerabilidade**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021s.

Por fim, a atual matriz de criticidade possui uma tipologia para a identificação de manifestações que possuem "indícios de abusos a direitos humanos". De acordo com a definição dessa tipologia, ela inclui:

Manifestações sobre riscos e/ou impactos aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Os Direitos Humanos não são um conceito fixo e estão em constante construção de acordo com as características específicas de cada sociedade. É possível identificá-los em violações tais como: falta de acesso à água potável; à alimentação; à assistência social (situação de desamparo); à informação (quando a falta de informação afetar a resiliência do indivíduo e agravar situações de saúde e segurança alimentar, por exemplo); à cultura/tradição/turismo/lazer; moradia; educação; ao meio ambiente equilibrado; saúde física e mental; segurança; trabalho e renda; participação social; entre outros.

Além disso, cabem os casos nos quais a Fundação Renova considera como vulneráveis, que são aqueles indivíduos que declaram ter renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo e que possuam em sua composição mulheres chefes de família, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes ou gestantes e lactantes, quando estas informações forem apontadas no momento da manifestação.

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 a 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.

Entretanto, ressalta-se a necessidade de qualificação dessa tipologia, na medida em que impactos adversos que possam causar a morte, impactos adversos sobre a saúde que podem levar a uma redução significativa na qualidade de vida e longevidade das pessoas atingidas, ou impactos permanentes aos modos de vida e ao meio ambiente são impactos com grau mais alto da severidade no atributo da escala (escala A). Da mesma forma, impactos (i) ao atendimento às necessidades básicas; (ii) a bens culturais, econômicos, naturais e sociais de grande valor para as pessoas atingidas; e (iii) a serviços ecossistêmicos, prioritários para a subsistência, saúde, segurança ou cultura podem ser considerados no grau intermediário de severidade no atributo da escala (escala B) (FGV, 2021s).

Há, portanto, a necessidade de qualificação da definição desses impactos a direitos humanos, de forma que seja possível diferenciá-los conforme seu grau de severidade.

Em relação ao tratamento das manifestações e endereçamento das medidas adequadas de resposta e reparação dos impactos severos identificados, poucas são as tipologias na atual matriz de criticidade da Ouvidoria que têm uma ação correspondente.

Quando isso acontece, é indicado na coluna "Orientação ICTS". Essas orientações consistem, geralmente, em orientações para complementação do relato a fim de conferir maior detalhamento às informações.

Assim, não se verificam ações correspondentes aos diferentes níveis de criticidade estabelecidos ou qualquer medida de priorização que enderecem a severidade de cada caso e a situação de vulnerabilidade das pessoas atingidas, de forma que a matriz não é prontamente operacional.

Conforme já indicado na recomendação de revisão da matriz de criticidade, é necessário estabelecer ações concretas para o endereçamento dos casos críticos identificados, possibilitando o seu atendimento prioritário conforme suas complexidades e as particularidades das pessoas atingidas, prevendo inclusive possíveis encaminhamentos para os diferentes programas e órgãos da Fundação Renova (FGV; RAMBOLL, 2019).

O estabelecimento prévio dos possíveis encaminhamentos feitos pela Ouvidoria é essencial para a previsibilidade da atuação do mecanismo, na medida em que permite: (i) a transparência quanto ao processo de tratamento das manifestações; (ii) a identificação e coordenação de estratégias para a priorização dos casos mais severos; (iii) o tratamento igualitário de casos semelhantes; (iv) a identificação objetiva e contínua dos casos mais severos, de forma a não deixar nenhum caso severo para trás; (v) a avaliação interna e externa da atuação da Ouvidoria; (vi) a identificação de gargalos e possibilidades de aprimoramento na atuação da Ouvidoria; (vii) a revisão contínua da efetividade da atuação da Ouvidoria e a implementação de melhorias; e (viii) a manutenção do modelo de atuação da Ouvidoria ao longo do tempo, independentemente da continuidade dos seus atuais funcionários no mecanismo.

A falta de endereçamento aos diferentes graus de criticidade identificados a partir da matriz faz com que ela se torne apenas declaratória e reduz significativamente a utilidade e facilidade da sua aplicação.

Um indício da dificuldade de aplicação direta dos critérios de criticidade da matriz da Ouvidoria é que, a partir de janeiro de 2021, o mecanismo passou a utilizar uma segunda lista de casos prioritários para o acompanhamento e resolução, cujos critérios não derivam diretamente da matriz de criticidade estabelecida. Tratam-se de critérios subjetivos instituídos de forma discricionária pelos funcionários da Ouvidoria.

Apesar da reconhecida necessidade de revisão da matriz de criticidade existente, a adoção de outros parâmetros sem a devida reflexão e publicização reforça os pontos elencados anteriormente de falta de clareza dos critérios do que é priorizado, de

transparência e de previsibilidade da atuação do mecanismo, o que pode afetar também a confiança das pessoas atingidas no mecanismo.

5.2. Casos considerados prioritários pela Ouvidoria

Nesta seção são apresentados os dez casos considerados prioritários pela Ouvidoria da Fundação Renova, os quais foram sistematizados e analisados para elaboração do presente relatório.

Os casos foram apresentados conforme descritos pela Ouvidoria da Fundação Renova. Manteve-se, inclusive, a linguagem utilizada pelo mecanismo para a definição de categorias como, por exemplo, para a identificação de situações de vulnerabilidade.

Em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), os casos passaram por um tratamento de anonimização, por meio do qual os dados sensíveis que permitiriam a identificação dos indivíduos envolvidos foram retirados para assegurar a proteção e segurança das pessoas atingidas. A anonimização de informações pessoais evita a identificação das pessoas atingidas por meio da não publicização de qualquer tipo de vínculo capaz de associar, direta ou indiretamente, um dado que pertence a uma pessoa específica. Sendo assim, tanto os casos quanto as pessoas envolvidas nos mesmos são identificados por meio da numeração de 1 a 10.

Quadro 3 — Descrição do Caso 1

CASO 1	
Data do relato	6/8/2021
Canal de Entrada	Via base local de atendimento do Programa de Infraestrutura (PG10). Foram identificados registros recorrentes de manifestações pelo canal 0800. A pessoa atingida conheceu a Ouvidoria pela internet e pediu para ser contatada por <i>e-mail</i> .
Assunto	Reassentamento em moradia temporária em condições precárias de habitabilidade; insuficiência de eletrodomésticos fornecidos pela Fundação Renova; sofreu racismo praticado por funcionário da Fundação Renova durante o atendimento.
Situações de vulnerabilidade	Mulher, negra, idosa, analfabeta e habita com crianças.
Critérios de priorização utilizados pela Ouvidoria para a seleção do caso	Ausência de solução por parte da FR de reclamação feita reiteradamente ao Programa de Infraestrutura; assédio por parte da FR; necessidade de visita <i>in loco</i> ; possível caso de discriminação.
Encaminhamentos	Visitas da equipe da Ouvidoria à residência para melhor compreensão da situação; encaminhamento da demanda sobre a residência para a equipe de Infraestrutura da FR que iniciou reformas; encaminhamento do relato sobre assédio e racismo para o Comitê de Enfrentamento ao Assédio e Tratamento (CEAT) e para o Compliance.
Como a vulnerabilidade foi considerada no encaminhamento?	A Ouvidoria não soube informar.
Desfecho ideal	Não informado.
Desafio do caso	Não informado.
Classificação no banco de tarefas da Ouvidoria	Impacto alto.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Quadro 4 — Descrição do Caso 2

CASO 2	
Data do relato	15/2/2022
Canal de entrada	Equipe de diálogo
Assunto	Perda de prazo para inserção da documentação no Sistema Novel, estando impossibilitada de aceder ao Sistema; corte do AFE.
Situações de vulnerabilidade	Mulher, idosa, baixa renda.
Critérios de priorização utilizados pela Ouvidoria para a seleção do caso	Encerramento do prazo para ingresso no Novel estar próximo; o caso é exemplificativo de um problema recorrente: problema para inserção de documentos no Sistema Novel.
Encaminhamentos	O caso foi encaminhado ao GISI e ao Comitê de Exceções.
Como a vulnerabilidade foi considerada no encaminhamento?	A Ouvidoria não soube informar.
Desfecho ideal	Na esfera individual, inserção da pessoa no Novel e retomada do AFE. Na esfera coletiva, mudança nas políticas indenizatórias da Fundação Renova.
Desafio do caso	A forma como a Fundação Renova compreende o significado de Reparação, pois coloca os aspectos técnicos acima dos aspectos morais e de vulnerabilidade que devem ser considerados para garantir a reparação.
Classificação no banco de tarefas da Ouvidoria	Impacto médio.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Quadro 5 — Descrição do Caso 3

CASO 3	
Data do relato	23/11/2021
Canal de entrada	Denúncia de terceiros; canal da Ouvidoria.
Assunto	Erro de advogado no preenchimento de documentação de pessoas atingidas no Sistema Indenizatório Simplificado (Novel) de modo que duas pessoas atingidas não conseguiram ingressar no referido sistema.
Situações de vulnerabilidade	Problema de saúde (câncer); pessoa negra; fragilidade financeira; problema de relacionamento com advogados.
Critérios de priorização utilizados pela Ouvidoria para a seleção do caso	Encerramento do prazo para ingresso no Novel estar próximo; o caso é exemplificativo de um problema recorrente: erro de preenchimento de dados pelos advogados para ingresso no Novel.
Encaminhamento	Visitas da equipe da Ouvidoria às pessoas atingidas; investigação sobre possibilidade de fraude no SGS e Novel; encaminhamento para o Comitê de Regras.
Como a vulnerabilidade foi considerada no encaminhamento?	A Ouvidoria não soube informar.
Desfecho ideal	Ingresso das pessoas atingidas envolvidas no Novel.
Desafio do caso	Prazo para encerramento do ingresso no Sistema Novel está próximo; inércia do Comitê de Regras por mais de 3 meses.
Classificação no banco de tarefas da Ouvidoria	Não consta.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Quadro 6 — Descrição do Caso 4

CASO 4	
Data do Relato	21/3/2022
Canal de entrada	Visitas nas comunidades.
Assunto	A cônjuge cadastrada como funcionária pública e não como agricultora, embora exerça ambas as atividades, e, por isso, não é reconhecida como atingida; corte de AFE em janeiro de 2022 sem que tivesse recebido indenização; dificuldade de ingresso no PIM, pois, por ser cooperativada, não possui documentos de comprovação de perdas individuais, somente coletivo. Por este motivo, na reanálise de elegibilidade do AFE, a FR entendeu que esta pessoa não seria elegível. O mesmo ocorre para comprovação de perdas para fins indenizatórios, visto que as políticas indenizatórias da FR não reconhecem as perdas individuais dos integrantes da cooperativa.
Situações de vulnerabilidade	Pessoa idosa com doença cardíaca; cônjuge mulher; proximidade da moradia com o rio Doce.
Critérios de priorização utilizados pela Ouvidoria para a seleção do caso	Trata-se de um exemplo de contradição na atuação da FR na prática, porque a equipe de Diálogo classificou esta pessoa como produtora rural formal, mas a equipe de indenização a classificou como produtora informal e com documentação insuficiente para ser elegível ao PIM e ao AFE; demonstra a necessidade de considerar os contornos coletivos das atividades praticadas pelas pessoas atingidas nas políticas reparatórias indenizatórias.
Encaminhamento	Ouvidoria está analisando a possibilidade de um pacote de indenização que inclua a cônjuge e dependentes; buscando medidas de recuperação da atividade de pecuária para além da inserção do atingido no programa de silagem; e analisando possibilidades de implementação dos projetos de irrigação e construção de tanques de peixe para complementação alimentar, ambos elaborados pelo atingido como forma de buscar uma reparação coletiva para sua comunidade.
Como a vulnerabilidade foi considerada no encaminhamento?	A Ouvidoria não soube informar.
Desfecho ideal	Reconhecimento da cônjuge como atingida com a inclusão nos programas reparatórios; retomada do pagamento do AFE; pagamento do PIM; abertura do PIM para produtores rurais que estariam na mesma situação.
Desafio do caso	Alcançar mudanças internas na FR, com alterações do processo indenizatório. Há, na visão da Ouvidoria, uma discrepância no tratamento de pessoas atingidas por parte da FR, que reconhece as perdas de grandes produtores rurais, mas de produtores rurais familiares e pequenos produtores que se organizam coletivamente. Assim, um dos desafios é a construção de pacotes indenizatórios para situações similares. Outros desafios citados são: inclusão do Conselho Curador no caso; reconhecer que os laudos feitos em campo possuem falhas.
Classificação no banco de tarefas da Ouvidoria	Não Consta.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Quadro 7 — Descrição do Caso 5

CASO 5	
Data do relato	21/3/2022
Canal de entrada	Visitas nas comunidades.
Assunto	Corte do AFE. A pessoa atingida estava em transição para o recebimento do Kit Proteína, não entregou documentação para revalidação do AFE por não possuir os documentos solicitados em mãos. A pessoa atingida exercia duas atividades: ilheira e comerciante informal. Entende que não é dela o ônus de provar que foi atingida pelo desastre, mas sim da FR, de forma que a ausência de documentação não poderia ser um impeditivo para acesso à reparação. Deseja inserção no Programa de Agricultura Familiar para que sejam reparados os danos na sua produção de mel e abelhas. Nas duas enchentes posteriores ao rompimento da barragem, sofreu perdas na produção, o que não consta no cadastro, pois não são reconhecidos danos posteriores ao dano gerado pelo rompimento. Precisa escolher se vai pleitear a indenização pelo Novel ou pelo PIM.
Situações de vulnerabilidade	Mulher; negra; com dependentes menores de idade; problemas de saúde mental, como depressão, fazendo uso contínuo de medicamentos; situação de grande precariedade.
Crítérios de priorização utilizados pela Ouvidoria para a seleção do caso	Encerramento do prazo para ingresso no Novel estar próximo; pessoa influente no território e no sistema de governança da reparação, sendo uma liderança comunitária na região; cadastro foi feito de forma incompleta.
Encaminhamento	Necessidade de que as equipes de Diálogo e PIM consigam produzir todos os laudos de forma ágil para que a equipe de Diálogo contate as pessoas, para que possam fazer as suas escolhas de forma consciente.
Como a vulnerabilidade foi considerada no encaminhamento?	A Ouvidoria não soube informar.
Desfecho ideal	Ter a escolha informada e esclarecida de ingressar no Novel ou no PIM.
Desafio do caso	Prazo para encerramento do ingresso no Sistema Novel.
Classificação no banco de tarefas da Ouvidoria	Não consta.

Fonte: Elaboração própria (2022).