

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

**Análise do Auxílio Financeiro
Emergencial Destinado aos Atingidos
pelo Desastre no Rio Doce**



JUNHO DE 2021

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

Fundação Getulio Vargas

Análise do Auxílio Financeiro Emergencial Destinado aos Atingidos pelo Desastre no Rio Doce / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021.

218 p.

Em colaboração com: Amanda Cappellazzo Arabage, Ana Carolina Marinato de Resende, Ana Tereza de Carvalho Viana, André Portela Fernandes de Souza, Bernardo Ostrovski, Giovana Gonçalves Pereira, Giovanna Ribeiro Paiva de Souza, Karina Denari Gomes de Mattos, Leonardo Custódio da Silva Júnior, Marcela Garcia Corrêa, Marcos Paulo Cambrinha da Costa, Maria Cecília de Araújo Asperti, Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira, Patrícia Franco Ravaioli, Reynaldo Fernandes.

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. Brasil. Departamento de Informática do SUS. 5. Banco de dados - Saúde. 6. Gerenciamento de recursos de informação - Saúde. I. Título.

CDD - 627.8

EQUIPE TÉCNICA

Amanda Cappellazzo Arabage

Ana Carolina Marinato de Resende

Ana Tereza de Carvalho Viana

André Portela Fernandes de Souza

Bernardo Ostrovski

Giovana Gonçalves Pereira

Giovanna Ribeiro Paiva de Souza

Karina Denari Gomes de Mattos

Leonardo Custódio da Silva Júnior

Marcela Garcia Corrêa

Marcos Paulo Cambrainha da Costa

Maria Cecília de Araújo Asperti

Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira

Patrícia Franco Ravaioli

Reynaldo Fernandes

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Linha do tempo representativa das frentes processuais	42
Figura 2 — Incidente sobre a natureza jurídica do AFE	48
Figura 3 — Taxa de cobertura do AFE para os 45 municípios considerados atingidos.....	72
Figura 4 — Adesão de requerentes com AFE ao sistema novel (%) por município.....	98
Figura 5 — Critérios para identificação de grupos vulneráveis (LNOB).....	123
Figura 6 — Mapa de calor com a proporção de famílias que recebem AFE e na quais ao menos um dos titulares do AFE é mulher entre as famílias que recebem AFE, por município	129
Figura 7 — Mapa de calor com a proporção de famílias que recebem AFE e cujo ao menos um dos titulares do AFE é idoso entre as famílias que recebem AFE, por município	134
Figura 8 — Mapa de distribuição das manifestações referentes ao AFE nos 45 municípios atingidos – Canais de relacionamento da Fundação Renova.....	156
Figura 9 — Nuvem de palavras das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova	157
Figura 10 — Nuvem de coocorrência de termos relacionados ao termo “não” nas manifestações referentes ao AFE – canais de relacionamento da Fundação Renova	158
Figura 11 — Rede de relações entre blocos temáticos da autocodificação das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova	161
Figura 12 — Passo a passo da análise de conteúdo: Ouvidoria e canais de relacionamento da Fundação Renova	218

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Número de manifestações referentes ao cancelamento do AFE por município – Canais de relacionamento da Fundação Renova.....	53
Gráfico 2 — O termo “cancela*” no contexto do AFE	54
Gráfico 3 — Grau de cobertura em relação à renda familiar <i>per capita</i>	74
Gráfico 4 — Grau de cobertura em relação ao Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)	76
Gráfico 5 — Grau de incidência em relação à renda familiar <i>per capita</i>	78
Gráfico 6 — Grau de incidência em relação ao IDF	80
Gráfico 7 — Curva de concentração em relação à renda familiar <i>per capita</i>	82
Gráfico 8 — Curva de concentração em relação ao IDF	83
Gráfico 9 — Evolução de Titulares de AFE – Campanhas 1, 2, 3 e Mariana	97
Gráfico 10 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE – Modelo geral	112
Gráfico 11 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 1	116
Gráfico 12 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 3.....	117
Gráfico 13 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 4.....	119
Gráfico 14 — Média da probabilidade estimada de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 5.....	121
Gráfico 15 — Proporção de famílias que recebem AFE e em que ao menos um dos titulares do AFE é mulher entre as famílias que recebem AFE	127
Gráfico 16 — Histograma de renda familiar <i>per capita</i> no período pós-rompimento para famílias com apenas titulares do AFE homens ou mulheres	131
Gráfico 17 — Pirâmide etária dos titulares do AFE	133
Gráfico 18 — Evolução do número de manifestações referentes ao AFE nos canais de relacionamento da Fundação Renova	152
Gráfico 19 —Temas das manifestações referentes ao AFE segundo classificação da Fundação Renova	153
Gráfico 20 — Temas das manifestações referentes ao AFE que não foram classificados pela Fundação Renova (2020 e 2021) – Canais de relacionamento da Fundação Renova	155

Gráfico 21 — Principais vulnerabilidades identificadas na autocodificação das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova 159

Gráfico 22 — Número de famílias com parecer de existência de impacto direto e com enquadramento de dano, por tipo de dano 203

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Sumarização dos relatórios FGV que tratam de aspectos específicos do AFE	98
Quadro 2 — Resultado das relações entre blocos temáticos da autocodificação das manifestações referentes ao AFE – Canais de relacionamento da Fundação Renova	160
Quadro 3 — Contagem da aparição de termos para mulheres e vulnerabilidade socioeconômica - Canais de Relacionamento da Fundação Renova	162
Quadro 4 — Extração de argumentos da manifestação das empresas (ID 43937069) no incidente de divergência sobre a natureza jurídica do AFE, 2008	190
Quadro 5 — Extração de uso da expressão “assistencialismo” na decisão judicial (ID 93277850) no incidente de divergência sobre a natureza jurídica do AFE, 2019	191
Quadro 6 — Extração de argumentos na decisão judicial de primeira instância (ID 27019503) no incidente de divergência sobre a natureza do AFE, 2018	193
Quadro 7— Extração de argumentos da petição inicial das Empresas (ID 43937069) no Incidente de Divergência sobre o escopo do AFE, 2020	194
Quadro 8 — Deliberações e notas técnicas que fundamentaram a tomada de decisão pelo Sistema CIF para prorrogação do PAFE	195
Quadro 9 — Encaminhamentos da CTOS sobre os 143 cancelamentos de AFE	197
Quadro 10 — Palavras-chave utilizadas para a identificação por tipo de dano no TTAC	202
Quadro 11 — Componentes que formam o IDF	208
Quadro 12 — Documentos analisados	214
Quadro 13 — Termos para consulta lexical dos grupos vulneráveis	216

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Taxa de cobertura do AFE.....	70
Tabela 2 — Número de famílias potencialmente elegíveis ao AFE, por critério de elegibilidade passível de comprovação.....	105
Tabela 3 — Número de famílias potencialmente elegíveis ao AFE com possibilidade de comprovação, por critério de elegibilidade passível de comprovação	106
Tabela 4 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE com possibilidade de comprovação, parecer de existência de impacto direto ou ambos, por critério de elegibilidade passível de comprovação e considerando as amostras de famílias incluídas nos modelos de previsão de atendimento.....	107
Tabela 5 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, modelo geral	114
Tabela 6 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 1.....	116
Tabela 7 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 3.....	118
Tabela 8 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 4.....	119
Tabela 9 — Média do efeito marginal de atendimento pelo AFE, critério de elegibilidade 5.....	121
Tabela 10 — Percentual de famílias, por situação, quanto ao recebimento de parecer de existência de impacto direto e enquadramento de dano, por grupo (critérios de elegibilidade e versões destes) e tipo de dano.....	205
Tabela 11 — Proporção de famílias que recebem AFE para categorias selecionadas.....	206
Tabela 12 — Percentual de famílias por situação quanto ao recebimento de parecer de existência de impacto direto e enquadramento de dano, por recorte geográfico e tipo de dano.....	207
Tabela 13 — Proporção de famílias potencialmente elegíveis ao AFE com possibilidade de comprovação, parecer de existência de impacto direto ou ambos, por critério de elegibilidade passível de comprovação	211
Tabela 14 — Resultado da regressão logística utilizada para calcular a média da probabilidade estimada e efeito marginal.....	211

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	11
1 INTRODUÇÃO	24
2 ESCOPO E NATUREZA DO AFE	29
2.1 Escopo do AFE no TTAC e parâmetros e normativas aplicáveis	29
2.2 AFE enquanto mecanismo de transferência de renda	35
2.3 Decisões judiciais acerca da natureza, escopo e execução do AFE	40
3 EVIDÊNCIAS SOBRE COBERTURA E FOCALIZAÇÃO DO AFE	66
3.1 Taxa de cobertura.....	68
3.2 Grau de cobertura.....	73
3.3 Grau de incidência.....	77
3.4 Curva de concentração.....	81
4 PROBLEMAS ESTRUTURAIS E DE EXECUÇÃO DO AFE	85
4.1 Falhas estruturais do AFE	86
4.2 Problemas na execução do AFE.....	94
5 EVIDÊNCIAS SOBRE OS PAPÉIS DA POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO E DO PARECER DE EXISTÊNCIA DE IMPACTO DIRETO NA PROBABILIDADE DE ATENDIMENTO PELO AFE.....	101
5.1 Critérios de elegibilidade passíveis de comprovação e estatísticas descritivas.....	102
5.2 Modelo geral de previsão de atendimento	108
5.3 Modelos específicos de previsão de atendimento por critério de elegibilidade.....	114
6 EXCLUSÃO DE GRUPOS INVISÍVEIS NO ÂMBITO DO AFE.....	122
6.1 Invisibilidade quanto ao gênero: mulheres.....	125
6.2 Invisibilidade quanto à pirâmide etária: jovens e idosos.....	132
6.3 Invisibilidade quanto aos modos de vida: povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.....	135
6.4 Invisibilidade quanto aos modos de vida: subsistência	140
6.5 Evidências acerca das invisibilidades a partir de análise qualitativa das reclamações nos canais da Fundação Renova e Ouvidoria.....	149
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS	176
APÊNDICE A	190
APÊNDICE B	195
APÊNDICE C	197

APÊNDICE D	199
APÊNDICE D.1	200
APÊNDICE D.1.1	201
APÊNDICE D.1.2	201
APÊNDICE D.1.3	203
APÊNDICE D.2.	207
APÊNDICE E	211
APÊNDICE F	214

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objetivo deste relatório é investigar a natureza e a fundamentação jurídica do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE), bem como suas potencialidades e dificuldades enquanto programa de resposta por meio da transferência de renda em um contexto pós-desastre causado por empresas. Este sumário executivo almeja sintetizar as principais considerações tecidas nesse sentido, identificando os temas centrais e sua respectiva localização nos capítulos e subitens do relatório.

Desenho e execução do AFE (Capítulo 2). O primeiro capítulo busca articular as disposições previstas no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) com os conceitos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, nas normas internacionais, nos parâmetros de políticas públicas e literatura especializada que embasam o auxílio financeiro emergencial (AFE) por sua natureza e escopo. Assim, conclui que a perda de renda como decorrência do desastre no caso do Rio Doce é um exemplo concreto de como o meio ambiente ecologicamente equilibrado não consiste somente em um direito humano fundamental, mas também em direito personalíssimo enquanto prerrogativa essencial à realização plena da potencialidade da personalidade. Nesse sentido, argumenta que o AFE não é um programa de reparação pelo dano ambiental, mas de uma medida de resposta que visa cessar ou mitigar abusos de direitos e exposição a riscos decorrentes desse dano.

Definição (Seção 2.1). O AFE consiste em uma responsabilidade das empresas assumida consensualmente (cláusulas 8 e 137 do TTAC) e com respaldo no princípio de o poluidor pagador (art. 225, CF/1988), garantido a partir da noção ampla de responsabilidade civil socioambiental pelo desastre, assim como, no próprio direito civil (art. 950 e 951 do Código Civil). A transferência de renda direta situa-se na etapa de resposta no ciclo de gestão de desastres, a qual busca alcançar a estabilidade após um desastre, visando à garantia de que todas as pessoas atingidas se encontrem em segurança e tenham suas necessidades básicas e de sobrevivência atendidas.

No contexto pós-desastre do Rio Doce, o AFE materializa-se como uma obrigação das empresas de implementar medidas emergenciais diante da redução da capacidade das pessoas atingidas de prover para seu próprio bem-estar, ficando, muitas vezes, sem acesso a abrigo, alimentação, água, meios de sobrevivência pela apreensão de renda, além de outros bens e serviços indispensáveis à vida humana digna.

AFE enquanto mecanismo de transferência de renda (Seção 2.2). Ainda que a pobreza não seja um fenômeno exclusivo do contexto do pós-desastre,

empreendimentos de risco tendem a ser instalados em sobreposição a territórios em que se encontram pessoas e comunidades em situação de vulnerabilidade socioeconômica (ACSELRAD, 2018). Mais do que isso, esses grupos sociais são privados de meios para o preparo, proteção e resiliência no momento pós-desastre (VALENCIO, 2009). Ao impactar o ecossistema e o tecido social das comunidades, dependentes de recursos ambientais e relações comunitárias para garantir sua sobrevivência, o desastre tem o potencial de aprofundar a pobreza estrutural presente nos territórios atingidos.

Na discussão das etapas do ciclo de desastres, as medidas implementadas com o objetivo de fazer frente a um desastre devem incorporar uma abordagem voltada para reduzir vulnerabilidades e a exposição a riscos, além de aprimorar capacidades da população atingida para reagir (FGV, 2019a, p. 10), sem reproduzir ou agravar as desigualdades que estruturam previamente as relações sociais. Isso porque a garantia de renda e subsistência como meios para alcançar uma vida digna e autônoma deve balizar quaisquer ações de reparação pós-desastre. A eminente perda da autonomia e da dignidade da pessoa atingida são aspectos que devem ser levados em conta, uma vez que se relacionam diretamente com a sua capacidade ativa de gerar renda e outros meios para se desenvolver e sobreviver (SEN, 1999).

Nesse sentido, a transferência de renda direta no contexto de desastres materializa-se como uma das possíveis soluções para mitigar as consequências da interrupção da atividade econômica e demais problemáticas que minam os meios que as pessoas têm para se desenvolver e sobreviver (MANSUR; DOYLE; IVASCHENKO, 2018; REYS; ALBERT; REYS, 2018; KAHN, 2005). A literatura especializada aponta que as pessoas atingidas utilizam do recurso advindo da transferência de renda para comprar bens de consumo básicos, como itens de alimentação, vestuário, higiene pessoal, medicamentos etc. Nesse sentido, programas como AFE não são vistos como de caráter indenizatório, pois não têm como objetivo a reparação do dano socioambiental em si, mas sim como medidas de resposta pós-desastre que operam por meio de mecanismos transferência de renda, cujo objetivo central é contemplar os efeitos da perda de renda como decorrência do desastre, ao viabilizar que as populações apreendam recursos para sua sobrevivência e mitigar os efeitos do empobrecimento que decorrem do impacto às atividades econômicas ocorrido nos territórios.

Decisões judiciais acerca da natureza, escopo e execução do AFE (Seção 2.3).

Diante da importância do AFE enquanto mecanismo de resposta ao desastre, sua vigência foi marcada por discussões em âmbito judicial sobre seu alcance, natureza,

escopo e implementação, em especial sobre sua relação com os lucros cessantes, devidos enquanto prestação de natureza indenizatória.

A discussão inaugural deu-se em torno do Incidente de Divergência sobre a Natureza Jurídica do AFE (“Incidente Natureza AFE”, processo nº 1013613-24.2018.4.01.3800) em 2018, no qual a Samarco defendeu o entendimento de que os valores pagos pelo programa deveriam ser descontados das indenizações previstas pelo TTAC. Contudo, a última decisão proferida pelo TRF 1 em 10/8/2020 definiu o entendimento de que o TTAC estabeleceu dois programas com natureza autônoma entre si – AFE e Programa de Indenização Mediada (PIM) –, não cabendo, por consequência, possibilidade de desconto entre si.

De outra parte, o Incidente de Divergência sobre o escopo do programa (“Incidente Escopo AFE”, processo nº 1048117-85.2020.4.01.3800) iniciado em 2020 remonta ao debate sobre a inadequação dos critérios aplicados pela Fundação Renova, bem como sobre a importância de articulação do PAFE com os programas de proteção social ao entendimento, pelo Comitê Interfederativo (CIF), de ausência de retorno das atividades econômicas. Os entendimentos firmados pelo Poder Judiciário em ambos os incidentes fornecem importantes subsídios para a compreensão do programa em sua dimensão de direito das comunidades e indivíduos atingidos pelo desastre.

Em outras frentes, os anos de 2019 e 2020 foram marcados por iniciativas de cancelamento do pagamento do AFE (“Cancelamentos AFE”, discutido em especial no âmbito da ACP Principal, nº 1024354-89.2019.4.01.3800), sem aviso prévio e de forma unilateral, a milhares de famílias atingidas, violando seu direito à ampla defesa, ao contraditório, à individualização do procedimento, à informação e à transparência.

Esses direitos posteriormente foram garantidos em decisão prolatada pela 12ª Vara Federal, que reconheceu a necessidade de instauração de procedimento individualizado de cancelamento, com observação dos direitos supramencionados das pessoas atingidas. Por outro lado, essa decisão estabeleceu um regime de transição para categorias de subsistência, cuja etapa final seria a extinção do auxílio para essas pessoas.

Apesar do estabelecimento pela via judicial da autonomia do AFE frente às prestações de natureza indenizatória, verifica-se que a Samarco e a Fundação Renova, nas decisões do “Sistema Indenizatório Simplificado” (“Eixo Prioritário nº 7”, discutido em especial no âmbito da ACP nº 1017298-68.2020.4.01.3800), a partir de julho de 2020, têm sustentado a inclusão do auxílio na quitação geral conferida aos termos de acordo assinados pelos atingidos e advogados.

Essa quitação tem significado uma redução expressiva no quantitativo de titulares do auxílio e diverge do posicionamento do TRF 1 acerca da autonomia do AFE e, ainda, vai de encontro ao propósito do AFE enquanto mecanismo de resposta ao desastre mediante transferência de renda.

Evidências sobre cobertura e focalização do AFE (Capítulo 3). Com o intuito de analisar a cobertura do AFE entre as famílias potencialmente elegíveis¹ e também o grau de focalização do programa entre aquelas mais pobres ou com menores resultados no Índice de Desenvolvimento da Família (IDF),² foram calculados indicadores relacionados a partir dos dados do Cadastro Socioeconômico e de pagamentos do AFE, ambos da Fundação Renova.

Ao calcular o indicador de taxa de cobertura, que objetiva verificar qual é o percentual de famílias cadastradas e potencialmente elegíveis ao AFE que foram de fato atendidas pelo programa, verifica-se este é de 38,84% ao considerar todas as famílias cadastradas, independentemente da localização de suas propriedades principais. Analisando o indicador em questão por recorte geográfico, obtém-se a maior taxa para o baixo Rio Doce (47,23%) e menor taxa para o litoral adjacente (28,76%). Um ponto que chama a atenção na análise por recorte geográfico é que o indicador em questão nunca ultrapassa 50%.

Embora *status* de pobreza e IDF não configurem critérios específicos de elegibilidade ao AFE, estes relacionam-se à vulnerabilidade das famílias, sendo que a priorização de famílias com alta vulnerabilidade nas ações de reparação no contexto de desastres é fundamental. Ao calcular, por exemplo, o grau de incidência, que pode ser entendido como a proporção de beneficiários do programa localizada em cada centésimo da distribuição de renda familiar *per capita* ou do IDF dos elegíveis, vê-se que, em termos tanto de renda familiar *per capita* como de IDF, existe uma concentração maior dos atendimentos do AFE entre as famílias que possuem renda familiar *per capita* ou IDF menor para quase todas as regiões geográficas analisadas, exceto para a região do alto Rio Doce (considerando ambos os aspectos que medem vulnerabilidade) e do litoral adjacente (considerando o IDF apenas).

¹ A variável que indica a potencial elegibilidade da família ao AFE é uma aproximação da verdadeira elegibilidade ao programa, tendo sido criada a partir das informações disponíveis para a família na base de dados do Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova. O detalhamento de sua construção está disponível em “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c).

² O IDF é um indicador que visa captar o nível de desenvolvimento das famílias e é composto por seis diferentes dimensões, sendo elas: (i) ausência de vulnerabilidade; (ii) acesso ao conhecimento; (iii) acesso ao trabalho; (iv) disponibilidade de recursos; (v) desenvolvimento infantil; e (vi) condições habitacionais (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003).

Outra evidência de que o AFE apresenta algum grau de focalização quanto à renda familiar *per capita* ou ao IDF pode ser vista a partir da curva de concentração, que mostra que, considerando a totalidade das famílias cadastradas potencialmente elegíveis, 50% das que são atendidas pelo AFE encontram-se entre as 59,30% com menores rendas familiares *per capita* e 58,10% com menores IDFs. Assim, nesse caso, a proporção de famílias atendidas mais vulneráveis (em termos de pobreza ou de IDF) é superior à proporção de famílias mais vulneráveis nessa curva, o que pode ser interpretado como uma espécie de concentração de atendimentos entre famílias com perfil mais vulnerável. Resultados similares, de que parece haver maior concentração dos atendimentos (focalização) entre famílias potencialmente elegíveis ao AFE mais vulneráveis nessas dimensões, também são encontrados para os diferentes recortes regionais, exceto para o alto Rio Doce.

Problemas no desenho e implementação (Capítulo 4). No quarto capítulo, busca-se explorar os problemas percebidos no desenho e na implementação do AFE à luz das premissas identificadas anteriormente na legislação brasileira, literatura especializada e recomendações internacionais sobre direitos humanos e desastres. Conforme será detalhado, chamam a atenção questões relacionadas aos parâmetros de elegibilidade e aos critérios probatórios, à relação que o AFE estabelece com os dados do Programa de Cadastro, e às dinâmicas adotadas pela Fundação Renova e pelas empresas em responder a esses problemas – levantados tanto no âmbito do CIF como no âmbito judicial ao longo de cinco anos após sua criação. Também destaca o aparente retrocesso que o programa tem enfrentado desde os mais recentes cancelamentos de 2019 e 2020, que diminuíram uma cobertura já restrita frente aos atingidos que autodeclararam a perda da renda em razão do desastre.

Inadequações procedimentais, de critérios de elegibilidade e de comprovação (Seção 4.1.1). Em que pesem os critérios de elegibilidade ao AFE impostos no TTAC, a Fundação Renova estabelece enquadramentos taxativos para categorias econômicas, específicas e elencadas de forma unilateral, com a delimitação das comprovações documentais necessárias e, em alguns casos, a previsão de outros documentos suplementares. Esses enquadramentos fogem às previsões do TTAC, estabelecendo um afunilamento que contraria as disposições do termo – afinal, em sendo um dos objetivos do Programa de Cadastro (PG01) o levantamento das categorias econômicas impactadas, não é viável a estipulação de um rol taxativo antes de seu encerramento.

Com o reconhecimento de que as categorias econômicas estabelecidas e o rol probatório elencado não seriam suficientes para contemplar a realidade da bacia, a

Fundação Renova passou a propor políticas indenizatórias específicas, cujos procedimentos de reconhecimento contemplariam o PIM e o AFE.

Entretanto, tais políticas, inicialmente propostas em 2018, não tiveram avanços dentro da Fundação Renova. Ao contrário, chegaram no ano de 2021 com retrocessos já notados no monitoramento realizado pela Câmara Técnica de Organização Social (CTOS) a partir de uma mudança de posicionamento da Fundação Renova com relação às políticas indenizatórias iniciadas. Assim, o tratamento da informalidade e a busca pela maior aderência dos programas à realidade dos territórios não têm sido mais temas debatidos no âmbito do Sistema CIF, tendo seu alcance restrito às decisões acerca das indenizações no âmbito do Eixo Prioritário nº 7.

No ano de 2020,³ a CTOS aprovou com ressalvas o escopo do AFE e determinou uma série de recomendações para aprovação integral do programa, entre elas a questão da flexibilização e correção das exigências comprobatórias. Nessas ocasiões, a CTOS reforça a dificuldade relacionada às comprovações das ocupações “à época do desastre” e perdas econômico-financeiras – muito difíceis de serem apuradas nas situações de informalidade que são constatadas na realidade da maioria dos atingidos, razão pela qual se entende serem inadequados os critérios e as exigências colocados pela Fundação Renova, que tampouco possuem respaldo no TTAC.

A partir desse contexto e da análise realizada neste relatório, observa-se uma falha na implementação e execução do AFE consistente nas limitações dos procedimentos comprobatórios, em particular para as atividades econômicas informais, o que fica evidente pelo quantitativo de pessoas que estão sem receber o AFE por conta das dificuldades de comprovação: os atingidos nessa situação representam cerca de um terço dos cadastros (são 11.586 cadastros “aguardando políticas” entre 31.699 cadastros que declaram a perda da renda) pelos dados da própria Fundação Renova.

Após cinco anos do desastre, é sensível a informação de que um terço de núcleos familiares cadastrados, que se autodeclararam impactados e com a devida perda de renda, ainda aguardam o desenvolvimento de políticas para verem reconhecidas suas atividades econômicas como aptas ao recebimento do AFE e terem definidas suas possibilidades comprobatórias.

Dependência dos dados do cadastro (PG01) (Seção 4.1.2). O Programa de Cadastro (PG01) apresenta problemas estruturais que repercutem na implementação do AFE,

³ O Escopo do AFE foi aprovado pela Nota Técnica nº 42/2020/CTOS/CIF, aprovada pela Deliberação nº 420/2020/CIF. A referida nota é a reapresentação ao CIF da Nota Técnica nº 39/2019/CTOS-CIF, de mesmo teor.

notadamente: o formato de coleta de informações por “titulares” de núcleo familiar, o que inclusive foi reconhecido pela própria Fundação Renova como ponto de revisão na chamada “Fase 2” da metodologia; e a não obrigatoriedade de comprovação de danos pelo atingido na etapa de cadastro.

Quanto ao primeiro ponto, observa-se que nem todos os indivíduos cadastrados foram os responsáveis por prover as informações e respostas sobre si mesmos (outra pessoa da família pode tê-lo feito, por exemplo). Além disso, embora haja no cadastro perguntas sobre a posse de documentos relacionados com a comprovação de determinados aspectos, seu processo de coleta não exige a confirmação da posse e/ou informações adicionais a respeito (FGV, 2019c, p. 34).

Quanto ao segundo ponto, foi constatado pela CTOS, no contexto da aprovação da Nota Técnica nº 47/2020 no CIF pela Deliberação nº 457 e Deliberação nº 485,⁴ que alguns pareceres de ausência de impacto direto justificavam sua conclusão por insuficiência de comprovação do comprometimento das atividades produtivas e econômicas (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019a). Tal motivação é incoerente com o desenho procedimental do Cadastro, que não exige comprovação e acaba impactando negativamente a elegibilidade das pessoas atingidas aos demais programas de reparação.

Problemas na execução do AFE (Seção 4.2). A partir dos dados apresentados nos relatórios mensais de monitoramento (RMM) pela Fundação Renova, é possível observar a existência de um estreito funil de elegibilidade instituído no cadastro, o que já havia sido apontado pela FGV (2019c). De acordo com os relatórios mencionados, mais de 50% das pessoas cadastradas que tiveram perda de renda declarada não estão sendo atendidas pelo AFE. A baixa cobertura é explicada pela Fundação Renova por alegada “ausência de políticas indenizatórias”, justificativa que já havia sido apontada por outros *experts* (RAMBOLL, 2020) como inadequada, por serem tratados em programas distintos o auxílio emergencial e as indenizações.

Entre outros problemas já identificados ao longo do processo de reparação com relação ao AFE, é possível elencar: (i) falta de informação e fundamentação ao negar ou cancelar o fornecimento do auxílio; (ii) consideração da renda apenas do ponto de vista

⁴ Em 8 de dezembro de 2020, o Comitê Interfederativo (CIF) instou a Fundação Renova (FR), por meio da Notificação nº 8/2020-CIF/GABIN, para que cumprisse a Deliberação nº 457 aprovada em 2/12/2020, que ordenou à instituição: “para que observe a política de cancelamento de Auxílios Financeiros Emergenciais de forma a garantir o contraditório e ampla defesa, em cumprimento TTAC e TAC-GOV e proceda à revisão dos 143 Auxílios do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE) cancelados em outubro de 2019, conforme Nota Técnica n. 047/2020/CTOS-CIF”.

monetário; (iii) as informações que orientam o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial não consideram a composição da renda familiar; e (iv) falta de priorização de pessoas/famílias em condição de vulnerabilidade. Além disso, até 2020 a Fundação Renova havia implementado apenas 56% das deliberações do CIF relativas ao escopo e execução do AFE.⁵

Ao longo do tempo, observa-se uma redução no número de AFEs concedidos. De setembro de 2019 a abril de 2021, houve queda de 843 auxílios concedidos e 2.702 pessoas assistidas pelo programa. Tal diminuição também sofreu a influência dos sucessivos cancelamentos realizados entre 2019 e 2020, que impactaram sensivelmente uma cobertura já deficitária do programa. Ademais, segundo dados disponibilizados pelas empresas em âmbito judicial com relação aos números da quitação integral, até 8/4/2021, 82% dos titulares de AFE aderiram ao Sistema Indenizatório Simplificado.

Evidências sobre os papéis da possibilidade de comprovação e do parecer de existência de impacto direto na probabilidade de atendimento pelo AFE (Capítulo 5). Com o intuito de verificar se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto diferencia as chances de uma determinada família ser atendida pelo programa, foram estimados modelos de previsão de atendimento pelo mesmo.

Ao considerar nas estimações todas as famílias potencialmente elegíveis ao AFE por atenderem a pelo menos um dos critérios de elegibilidade passíveis de comprovação, os resultados mostram que o cenário em que há presença tanto da possibilidade de comprovação quanto de parecer de existência de impacto direto é aquele em que há maior média de probabilidade prevista de atendimento pelo AFE: 40,1%. A menor probabilidade estimada é de 4,6%, no cenário de ausência de ambas os aspectos de interesse.

Visando mensurar o quanto a presença de determinada característica da família afeta a probabilidade de atendimento pelo AFE, estimou-se também a média do efeito marginal a partir da comparação de cenários. Analisando os resultados, é possível afirmar que a

⁵ Segundo Nota Informativa Ramboll/FGV (2020) sobre o tema, (Figura 02 – Linha do tempo com o histórico de Notas Técnicas da CTOS e Deliberações do CIF, p. 27) foram descumpridas as deliberações: Deliberação nº 58 CIF (impacto na região costeira), Deliberação nº 111 CIF (reafirma o caráter assistencial, temporário e indisponível do AFE), Deliberação nº 119 CIF (define parâmetros para a interrupção do AFE e determina fornecimento a todos os elegíveis do programa), Deliberação nº 210 (revisão do escopo a partir da NT nº 25/2018) parcialmente cumprida); Deliberação CIF nº 234 (cadastramento e fornecimento de AFE aos artesãos); Deliberação nº 300 – pagamento do AFE às comunidades de faiscadores e pescadores artesanais do alto Rio Doce e Deliberação no 333 (descumprimento da Deliberação no 300).

presença, seja da possibilidade de comprovação ou de parecer de existência de impacto direto, aumenta a média da probabilidade de atendimento da família pelo AFE. Entretanto, o maior aumento médio na probabilidade estimada de atendimento pelo AFE é aquele devido à presença de parecer de existência de impacto direto: cerca de 32 pontos percentuais a mais (p. p). na ausência da possibilidade de comprovação da atividade e cerca de 29 p. p. quando há presença possibilidade de comprovação de atividade. Ou seja, a presença de um parecer de existência de impacto direto é um fator muito relevante para a determinação do atendimento pelo AFE.

Resultados similares foram encontrados em versões do modelo estimadas incluindo-se na amostra apenas famílias cadastradas potencialmente elegíveis ao AFE por atenderem a um determinado critério de elegibilidade passível de comprovação. Os efeitos marginais estimados da presença da possibilidade de comprovação da atividade e da presença de parecer de existência de impacto são sempre positivos, embora suas magnitudes e significâncias estatísticas variem a depender dos cenários comparados e do critério de elegibilidade considerado.

Exclusão de grupos invisíveis no âmbito do AFE (Capítulo 6). Considerando que o desastre reduz a capacidade de reação e resiliência das pessoas atingidas, reforçando vulnerabilidades preexistentes, como a pobreza estrutural, desigualdades de gênero, raça, território etc., e sendo gerador de outras vulnerabilidades, as medidas de resposta pós-desastre, tal como a implementação de mecanismos de transferência de renda, têm um papel essencial na recuperação e reconstrução melhor das comunidades atingidas.

Normativas aplicáveis, boas práticas e diretrizes internacionais sugerem que, ao longo do processo, é central que não sejam deixados para trás grupos vulneráveis que potencialmente sofram com maior intensidade abusos de direitos humanos catalisados pelo desastre, tornando-os ainda mais vulneráveis (FGV, 2019d, p. 81).

Assim, este capítulo explora, ao apresentar os dados desagregados dos titulares do AFE por gênero e idade, além das manifestações de atingidos nos canais de relacionamento da Fundação Renova e de sua Ouvidoria, a reprodução e consequente intensificação de desigualdades e invisibilidades, pelo programa, como decorrência de uma ausência de priorização adequada. É tratada também a experiência de grupos invisibilizados por seu gênero, idade, tradicionalidade e prática econômica. Nesse sentido, os dados secundários discutidos reforçam diagnósticos prévios de exclusão de grupos vulneráveis.

Invisibilidade quanto ao gênero: mulheres (Seção 6.1). Embora boas práticas em programas de transferência de renda orientem por uma preferência pela titularidade

feminina, os resultados das análises realizadas para este relatório mostram que famílias atendidas com ao menos um titular do AFE mulher são a minoria entre as famílias atendidas pelo programa.

Em termos globais, quando considerada a totalidade de famílias cadastradas que recebem AFE, a proporção das que têm ao menos uma titular mulher fica em 40,64%. Os números também indicam que há uma maior proporção de famílias com ao menos uma titular mulher do AFE entre as famílias atendidas pelo programa nos recortes geográficos do baixo Rio Doce e litoral adjacente, com respectivamente 44,92% e 52,50%. Além disso, nas famílias com somente titulares mulheres do AFE, a renda familiar *per capita* pós-rompimento é mais concentrada em valores mais baixos do que nas famílias com somente titulares homens. Como comparativo, no Programa Bolsa Família as mulheres representam 94% das titulares.

Nesse sentido, os resultados das estatísticas descritivas aqui apresentadas sugerem que as famílias que possuem ao menos uma titular mulher são a minoria entre as famílias que recebem AFE, e famílias com apenas titulares mulheres estão condicionadas a piores situações socioeconômicas do que as dos casos de famílias com somente titulares homens. Levando em consideração que no Brasil as mulheres estão mais sujeitas a atuar na economia informal do que os homens (IBGE, 2020), as mulheres atingidas pelo desastre, excluídas do AFE, podem estar sendo invisibilizadas, sobretudo em relação às atividades econômicas exercidas por elas no contexto do pré-desastre, como na cadeia da pesca, por exemplo (FGV, 2019a). Nesse cenário, é possível levantar a hipótese de que as mulheres podem encontrar barreiras para exercer sua autonomia tornando-se, assim, mais vulneráveis dentro da configuração familiar.

Invisibilidade quanto à pirâmide etária: jovens e idosos (Seção 6.2). Com relação à idade, entende-se que crianças, adolescentes e idosos estão entre os grupos mais vulneráveis da sociedade em razão da fragilidade da condição relacionada à sua dependência financeira, relacional e, às vezes, até de mobilidade com relação a outras pessoas, usualmente membros da família, majoritariamente mulheres.

No caso da idade dos titulares de AFE, verificou-se, pelos próprios critérios do programa que vinculam a concessão à execução de atividade econômica, que a maior concentração do auxílio, tanto para homens quanto para mulheres, é encontrada nas faixas etárias entre 35 a 54 anos. Como o critério para recebimento do auxílio envolve a interrupção de atividades econômicas e produtivas, notadamente em razão da aposentadoria dos idosos, o programa exclui este grupo de seu público-alvo, prevendo tão somente as ações de proteção social para suprir as necessidades do grupo.

Por outro lado, o contingente de pessoas com pelo menos 60 anos que são titulares do AFE apresenta um resultado expressivo na amostra, especialmente no grupo que vai de 60 a 69 anos, o que demonstra que a população idosa não pode ser desconsiderada quanto a suas especificidades quando já dentro do programa.

Invisibilidade quanto aos modos de vida: povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (Seção 6.3). Entre as invisibilidades tratadas está a dos povos e comunidades indígenas e tradicionais atingidos pelo desastre. Em relação aos primeiros, os termos firmados no TTAC passam por repactuação anual, tendo o Relatório “Parâmetros e Subsídios para a Reparação dos Danos Socioeconômicos dos Povos Tupiniquim e Guarani em Aracruz (ES)” (FGV, 2020e) trazido um detalhamento dos descumprimentos desses acordos pela Fundação Renova e suas repercussões no processo de reparação, em especial no que diz respeito à concessão e pagamentos do AFE.

Quanto aos povos e comunidades tradicionais, são reconhecidos a Comunidade Remanescente de Quilombo (CRQ) do Degredo, em Linhares (ES), e os faiscadores do território compreendido pelos municípios de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG) e pela comunidade rural de Chopotó, pertencente ao município de Ponte Nova (MG). A Nota Técnica “Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce: Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Xopotó” (FGV, 2020c) detalha as etapas de autorreconhecimento dos segmentos de faiscadores e pescadores artesanais e a repercussão desse processo no âmbito do AFE.

A situação dessas comunidades encontra óbice na judicialização da questão pela Fundação Renova, tendo sido motivo para a paralisação das medidas reparatórias envolvendo tais comunidades no âmbito do CIF.

Invisibilidade quanto aos modos de vida: subsistência (Seção 6.4). Em relação aos grupos de pessoas atingidas classificadas na categoria “subsistência”, é preciso ponderar que a definição apresentada pela Fundação Renova e acolhida pela 12ª Vara Federal apresenta um caráter ambíguo, por equiparar a concepção de subsistência enquanto dinâmica socioeconômica considerada em seu todo, para fins de cadastro, ao conceito de produção para consumo próprio, em termos mais estritos, para fins de elegibilidade ao AFE.

Entretanto, subsistência e autoconsumo não são sinônimos. A literatura especializada compreende subsistência como uma forma social de produção e trabalho que visa expandir as estratégias desempenhadas pelas famílias para sobreviver (GAZOLLA;

SCHNEIDER, 2007). O autoconsumo, por outro lado, é a produção destinada para si, para familiares ou outros grupos sociais (DUVAL, 2009, p. 144).

Ademais, o reconhecimento da renda não monetária para fins de indenização se justifica diante do contexto de prática de múltiplas atividades ao longo da bacia do Rio Doce, bem como a renda não monetária aferida dessas atividades, muitas vezes praticadas de forma complementar a outros ofícios, tem significativa relevância no contexto socioeconômico local (FGV; RAMBOLL, 2020, p. 76).

Essa confusão terminológica tem contribuído para o comprometimento dos direitos das pessoas atingidas, conduzindo a cancelamentos arbitrários de AFE. Tal concepção, acolhida pela 12ª Vara Federal, pode trazer severos danos às comunidades e aos indivíduos, havendo indícios de que a incompreensão conceitual se desdobra em novos danos oriundos do processo de reparação.

Panorama geral das manifestações sobre o AFE (Seção 6.5.1). A apresentação de um panorama geral sobre as descritivas das manifestações referentes ao AFE nos canais de relacionamento (não inclusa a Ouvidoria, nessa etapa) da Fundação Renova permite apreender alguns padrões e tendências, ao longo do tempo, dos pleitos das pessoas atingidas no âmbito do programa.

Junto aos canais de relacionamento, chamam a atenção os pedidos por novas concessões de auxílio, que aparecem como a principal temática tratada pelos manifestantes (mais de 17 mil manifestações acumuladas entre 2015 e abril de 2021). Destaca-se também o montante de casos que versam sobre pedidos de alteração de titularidade/dependentes (mais de 11 mil manifestações), problemas com o cartão e atrasos (mais de 8 mil manifestações), problemas financeiros (mais de 6 mil) e revisão de elegibilidade (quase 5 mil manifestações).

Além disso, tanto em 2020 quanto em 2021, há um quantitativo de mais de 100 manifestações não classificadas pela fundação como sendo referentes ao AFE, mas cujo conteúdo aborda a revisão de negativa de elegibilidade. Isso se contrapõe ao que é alegado pela Fundação Renova e pelas empresas no âmbito do CIF: em recurso administrativo contraposto à Deliberação nº 485, a Fundação Renova e as empresas afirmam que

não há comprovação de que os titulares dos AFEs cancelados tenham discordado do cancelamento, insurgindo-se em face deste e/ou apresentado quaisquer questionamentos, assim como não há evidência de que não lhes tenha sido oferecido o devido contraditório pela Fundação Renova.

Ao explorar a frequência dos termos mais mencionados pelos manifestantes aos canais de relacionamento, quando desejam comunicar-se sobre algo envolvendo o AFE, é possível perceber que pedidos de informação, reclamações de não recebimento e termos que indicam a demora/morosidade do processo (“ainda não”, “demora”, “até o momento”) são os mais repetidos.

Entre os grupos vulneráveis identificados nos canais de relacionamento, as mulheres são aquelas com maior incidência entre os manifestantes (mais de 40 mil), seguidas de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, manifestantes que se autodeclararam indígenas e tradicionais. As mulheres possuem, ainda, forte relação com termos referentes a “pesca”, “filhos”, e “vulnerabilidade econômica”. Chama a atenção, ainda, o montante de manifestações feitas por mulheres que comentam sobre o exercício da atividade pesqueira. Isso reforça a hipótese da exclusão das mulheres dos programas da Fundação Renova por conta da invisibilidade das atividades produtivas exercidas por elas.

Cumpram-se destacar as problemáticas apontadas anteriormente sobre a invisibilidade das mulheres no exercício da atividade produtiva da pesca, além da desigualdade no momento do cadastramento, sendo elas usualmente classificadas como “dependentes” dos maridos. Nesse sentido, o termo “desmembramento” apareceu 247 vezes.

A qualificação dos relatos da Ouvidoria da Fundação Renova permitiu, ainda, identificar esses casos. Mais do que isso, foi possível observar situações em que as mulheres, inscritas como dependentes dos seus maridos (ou ex-cônjuges), descrevem que sofreram violência patrimonial e, algumas vezes, doméstica. Assim, a titularidade feminina desse tipo de programa é importante não só para assegurar um uso mais efetivo do recurso no âmbito dos gastos da família como também para mitigar possíveis reproduções de desigualdades de gênero.

1 INTRODUÇÃO

Considerando que desastres reduzem a capacidade de reação e resiliência das pessoas atingidas, reforçando vulnerabilidades preexistentes, como a pobreza estrutural, desigualdades de gênero, raça, território etc., e sendo geradores de outras vulnerabilidades, as medidas de resposta pós-desastre, tais como a implementação de mecanismos de transferência de renda, têm um papel essencial na recuperação e reconstrução melhor⁶ das comunidades atingidas. Normativas aplicáveis, boas práticas e diretrizes internacionais⁷ sugerem que, ao longo do processo, é central que não sejam deixados para trás grupos vulneráveis que potencialmente sofram com maior intensidade abusos de direitos humanos catalisados pelo desastre, tornando-os ainda mais vulneráveis (FGV, 2019d, p. 81).

Na discussão das etapas do ciclo de desastres,⁸ as medidas implementadas com o objetivo de fazer frente a um desastre devem incorporar uma abordagem voltada para reduzir vulnerabilidades e a exposição a riscos, além de aprimorar capacidades da população atingida para reagir (FGV, 2019d, p. 10), sem reproduzir ou agravar as desigualdades que estruturam previamente as relações sociais e devem balizar quaisquer ações de reparação pós-desastre. A iminente perda da autonomia e da dignidade da pessoa atingida também são aspectos que devem ser levados em conta, uma vez que se relacionam diretamente com sua capacidade ativa de gerar renda e outros meios para se desenvolver (SEN, 1999).

No caso do desastre do Rio Doce, verifica-se que essa capacidade ativa de gerar renda foi diretamente impactada, uma vez que uma série de aspectos do ambiente em que as pessoas atingidas vivem e viviam foi modificada (provisão do rio, exercício da atividade socioeconômica, relações de troca e comércio, laços e relações sociais, lazer etc.). Assim, além do programa voltado à proteção social dos atingidos, que buscava mitigar as vulnerabilidades sociais intensificadas pelo desastre, foi instituído um programa de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) focado nas situações de interrupção das atividades produtivas ou econômicas, com prazo de implementação até que fossem restabelecidas as condições para retomada dessas atividades. Em razão disso, e de

⁶ O conceito de reconstrução melhor (*build back better*) almeja “aumentar a resiliência de comunidades atingidas por desastres, bem como reconstruí-las a fim de reduzir os riscos na hipótese de desastre posterior” (FGV, 2019d, p. 60).

⁷ A consolidação normativa dos referidos tratados constitui-se na abordagem baseada em direitos humanos para a resposta e a reparação (FGV, 2019d). Esta deve ser observada em todas as etapas no período imediatamente subsequente à ocorrência do desastre.

⁸ De acordo com a ONU, ciclo para redução de risco e gestão de desastres é composto pelas etapas de prevenção, mitigação, preparo, resposta, recuperação, reconstrução e reabilitação (UNITED NATIONS, 2016a).

forma concomitante ao AFE, o TTAC prevê a implementação de programas de retomada, desenvolvimento e diversificação econômicos.

O AFE consiste em uma responsabilidade das empresas assumida consensualmente (cláusulas 8 e 137 do TTAC) e com respaldo no princípio do poluidor pagador (art. 225, CF/1988), garantido a partir da noção ampla de responsabilidade civil socioambiental pelo desastre, assim como, no próprio direito civil (art. 950 e 951 do CC). A transferência de renda direta é correspondente à etapa de resposta, a qual busca alcançar a estabilidade após um desastre, visando à garantia de que todas as pessoas atingidas se encontrem em segurança e tenham as suas necessidades básicas e de sobrevivência atendidas.

Entretanto, a vigência do programa é notadamente marcada por discussões em âmbito judicial sobre seu alcance, natureza, escopo e implementação, em especial sobre sua relação com os lucros cessantes, devidos enquanto prestação de natureza indenizatória. Além disso, os anos de 2019 e 2020 foram marcados por iniciativas de cancelamento do pagamento de AFE, sem aviso prévio e de forma unilateral, direcionado a milhares de famílias atingidas, violando seu direito à resposta e o desenvolvimento de capacidades de resiliência, bem como as garantias do devido processo e do contraditório. Igualmente, a inclusão do AFE nos termos de quitação no âmbito do “Sistema Indenizatório Simplificado” indica um esvaziamento do programa, o que indiretamente afronta o entendimento firmado em segunda instância pela sua autonomia no conjunto dos programas reparatórios, em especial o de indenização mediada.

Acerca do incidente de Divergência sobre o escopo do AFE, buscou-se demonstrar a validade do conteúdo normativo colocado pela Deliberação nº 420/2020 do CIF, respaldada tecnicamente pela Nota Técnica nº 42/2020. Embora esteja em fase inicial de apreciação pelo Poder Judiciário, a petição inicial apresentada pela Samarco S. A. desvela importantes posições dos atores envolvidos no processo de reparação, sendo sua análise de especial importância para a compreensão do AFE enquanto ponto central de articulação de vários programas reparatórios. Lado outro, buscou-se verificar na fundamentação jurídica dessa peça se as razões apresentadas para a impugnação da extensão do auxílio por mais um ano estão alinhadas com as normativas aplicáveis, os direitos humanos das pessoas atingidas e as diretrizes de políticas públicas de transferência de renda em caso de desastre.

Com intuito de oferecer subsídios ao aperfeiçoamento do AFE, alguns problemas relacionados ao desenho e implementação são apontados: (i) os restritivos parâmetros

de elegibilidade e comprovação; (ii) a dependência dos dados do cadastro e reprodução de problemas já identificados nesse programa; e (iii) o desrespeito às deliberações do CIF que visam solucionar essas questões. Além disso, observou-se que o AFE não apresenta em sua operacionalização maneiras de garantir que as mulheres das famílias atendidas recebam parte ou a totalidade do valor do auxílio, diferindo do que se vê em diversos mecanismos de transferência de renda, tanto no Brasil quanto em outros países, em que se recomenda que a mulher seja a responsável pelo recebimento do valor do auxílio. Esse aspecto do AFE tende a reproduzir e reforçar algumas desigualdades estruturantes da realidade das dinâmicas sociais.

Os atrasos na reparação integral para as pessoas atingidas – individual e coletivamente –, a permanência de situações como a proibição da pesca por decisão judicial e a incerteza que paira sobre possíveis riscos associados ao consumo de produtos e uso de insumos da região são algumas das situações que se inserem em um contexto no qual o fundamento de concessão do auxílio ainda não foi superado.

Assim, o ano de 2020 foi marcado pela decisão de renovação anual da implementação do programa, e, nesse ínterim, foi possível verificar a intensificação de disputas judiciais a respeito da necessidade de sua continuidade e possibilidade de cessação. Tendo em vista o contexto descrito, este relatório pretende investigar a natureza e a fundamentação jurídica do AFE, bem como suas potencialidades e dificuldades enquanto programa de resposta por meio da transferência de renda em um contexto pós-desastre causado por empresas. Os resultados e fundamentos apresentados neste relatório são fruto de esforços de análises quantitativas (estatísticas descritivas e modelos econométricos) e qualitativas (análise documental e de conteúdo de manifestações de pessoas atingidas) sobre o auxílio, além da sistematização e organização de documentos e posicionamentos técnicos já produzidos pelos atores envolvidos no processo reparatório do caso.

Assim, o 2º capítulo busca articular as disposições previstas no TTAC com os conceitos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, nas normas internacionais, nos parâmetros de políticas públicas e literatura especializada que embasam o programa por sua natureza. Em seguida, um panorama do histórico da sua judicialização é apresentado, visando identificar os principais pontos contestados pelas partes envolvidas, notadamente as empresas causadoras do desastre, e as posições das instituições de Justiça e posicionamentos judiciais já emitidos sobre o tema.

O 3º capítulo analisará a cobertura e o grau de focalização do AFE a partir dos dados do Cadastro Socioeconômico e de pagamentos do AFE, ambos da Fundação Renova.

Os indicadores utilizados são: (i) taxa de cobertura, (ii) grau de cobertura, (iii) grau de incidência e (iv) curva de concentração. Os dois primeiros indicadores tratam justamente da cobertura do programa, ou seja, do percentual de famílias atendidas entre as potencialmente elegíveis.⁹ Já no caso dos dois últimos indicadores, que tratam de focalização, verificar-se-á se os atendimentos do AFE parecem concentrar-se mais entre famílias potencialmente elegíveis mais pobres ou com menores resultados no Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).¹⁰ Embora *status* de pobreza e IDF não configurem critérios específicos de elegibilidade ao AFE, estes relacionam-se à vulnerabilidade das famílias, sendo que a priorização de famílias com alta vulnerabilidade nas ações de reparação no contexto de desastres é fundamental. Além de trazer resultados considerando a totalidade das famílias cadastradas potencialmente elegíveis ao AFE, o capítulo também apresenta resultados específicos para diferentes recortes geográficos: alto Rio Doce, médio Rio Doce – Governador Valadares, médio Rio Doce – Vale do Aço, baixo Rio Doce e litoral adjacente.¹¹

No 4º capítulo, busca-se explorar os problemas percebidos no desenho e na implementação do programa, à luz das premissas identificadas anteriormente. Conforme será detalhado, chamam a atenção questões relacionadas aos parâmetros de elegibilidade e aos critérios probatórios, à relação que o AFE estabelece com os dados do Programa de Cadastro e às dinâmicas adotadas pelas empresas em responder a esses problemas – levantados tanto no âmbito do CIF como no âmbito judicial ao longo de cinco anos após sua criação. Também destaca o aparente retrocesso que o programa tem enfrentado desde os mais recentes cancelamentos de 2019 e 2020, que diminuíram uma cobertura já restrita frente aos atingidos que autodeclararam a perda da renda em razão do desastre.

No 5º capítulo, apresentam-se os resultados de modelos de previsão de atendimento pelo AFE, estimados a partir do uso de dados do Cadastro Socioeconômico, de pareceres de impacto e de pagamentos do AFE, todos da Fundação Renova. Foram estimados dois modelos: (i) geral, considerando todas as famílias potencialmente

⁹ A variável que indica a potencial elegibilidade da família ao AFE é uma aproximação da verdadeira elegibilidade ao programa, tendo sido criada a partir das informações disponíveis para a família na base de dados do Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova. O detalhamento de sua construção está disponível em “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c).

¹⁰ O IDF é um indicador que visa captar o nível de desenvolvimento das famílias e é composto por seis diferentes dimensões, sendo elas: (i) ausência de vulnerabilidade, (ii) acesso ao conhecimento, (iii) acesso ao trabalho, (iv) disponibilidade de recursos, (v) desenvolvimento infantil e (vi) condições habitacionais (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003).

¹¹ A composição de cada um desses recortes geográficos é descrita no referido capítulo.

elegíveis de acordo com critérios de elegibilidade ao AFE passíveis de comprovação e (ii) específico, considerando apenas as famílias potencialmente elegíveis por atender a um determinado critério de elegibilidade passível de comprovação. Essa análise objetiva verificar se a possibilidade de comprovação das atividades elegíveis ao AFE¹² e o recebimento de um parecer de existência de impacto direto¹³ diferenciam as chances de uma determinada família de receber o auxílio.

Em seguida, um 6º capítulo explora, ao apresentar os dados das manifestações de atingidos nos canais de relacionamento da Fundação Renova e de sua Ouvidoria, a reprodução e consequente intensificação de desigualdades e invisibilidades, pelo programa, como decorrência de uma indevida ausência de priorização. São destacados grupos invisibilizados por seu gênero, idade, tradicionalidade e prática econômica. São trazidos dados secundários que reforçam diagnósticos prévios e que mostram a evolução lenta e gradual da cobertura do programa e as respectivas falhas na sua implementação.

¹² De acordo com as informações declaradas no Cadastro da Fundação Renova.

¹³ Os pareceres de impacto são a etapa final do processo de cadastramento (PG001) em que a Fundação Renova discorre especificamente sobre a existência de impacto direto nas propriedades analisadas, de acordo com os critérios adotados pela própria Fundação Renova.

2 ESCOPO E NATUREZA DO AFE

O presente capítulo tem por objetivo analisar a definição, o escopo e a natureza do AFE, apontando-se os parâmetros nacionais e internacionais aplicáveis e as relações entre pobreza, transferência de renda e vulnerabilidades socioeconômicas, necessárias à adequada compreensão da natureza do AFE para, então, tratar de aspectos institucionais, práticos e operacionais de sua implementação e de boas práticas e pontos de aprimoramento.

É preciso, ainda, discorrer sobre as diversas oportunidades nas quais o AFE foi discutido pelo Poder Judiciário, descrevendo-se o percurso das decisões judiciais a partir de marcos temporais no processo e das principais estratégias assumidas pelas empresas.

2.1 Escopo do AFE no TTAC e parâmetros e normativas aplicáveis

O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PG21) é um dos programas de caráter socioeconômico previstos pelas cláusulas 137 e 140 do TTAC.¹⁴ O pagamento do AFE é devido nos casos em que há comprovação da interrupção das atividades produtivas ou econômicas em decorrência do desastre e tem o valor de um salário mínimo acrescido de 20% por dependente até o restabelecimento das condições para a retomada dessas atividades:

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

O pagamento de auxílio em caráter emergencial já havia sido acordado no Primeiro Aditivo ao Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar, firmado em dezembro de 2015, sob a denominação “auxílio subsistência” e, após a assinatura do TTAC, passou por ajustes, com o intuito de contemplar as novas disposições de avaliações e necessidades de correções em programas correlatos, bem como questões e dinâmicas socioeconômicas ao longo de todo o território atingido a respeito do AFE (CTOS, 2020a, p. 3).

¹⁴ As outras duas obrigações de cunho financeiro são a indenização por danos emergentes (cláusula 10, inciso II) e a indenização por lucros cessantes (cláusula 10, inciso III).

Depreende-se, da redação dada pelo TTAC e do detalhamento do seu escopo pela Fundação Renova (2018a), que o PG21 cumpre o papel de resposta emergencial e recuperação do território atingido mediante a transferência de renda no contexto pós desastre.

Assim, tem respaldo não somente na normativa brasileira sobre meio ambiente, desastres e responsabilidade civil socioambiental, mas também nos parâmetros internacionais desenvolvidos sobre o tema (ODI, 2015; HARVEY; BAILEY, 2011; MANSUR; DOYLE; IVASCHENKO, 2018; REYES; ALBERT; REYES, 2018).

Do ponto de vista da normativa interna brasileira, o AFE encontra respaldo em princípios de direito ambiental, notadamente do poluidor-pagador,¹⁵ da reparação integral, da responsabilidade civil¹⁶ e no art. 1º da Lei nº 10.954/2004.

O ar. 1º da Lei nº 10.954/2004 estabelece mecanismo:

[...] destinado a socorrer e a assistir famílias com renda mensal média de até 2 (dois) salários mínimos, atingidas por desastres, no Distrito Federal e nos Municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional.

Sem perder de vista que o dispositivo trata de premissas específicas de uma política pública, o mecanismo em questão inspirou a inclusão do Auxílio Financeiro Emergencial na cláusula 137 do TTAC, de modo a atribuir essa obrigação de resposta às empresas para lidar com os efeitos da perda de renda das pessoas atingidas, independentemente da sua condição socioeconômica.

Conforme preconiza o art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981,¹⁷ o direito ambiental brasileiro imputa ao agente econômico o ônus de arcar com as consequências negativas ambientais decorrentes da sua atividade. Trata-se de atribuir ao agente poluidor “o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza” (MILARÉ, 2015, p. 269).

Nesse sentido, tem-se que existem dois bens tutelados no contexto da proteção ao meio ambiente: de forma imediata, a qualidade ambiental; de forma mediata, o acesso a recursos que garantam a dignidade da pessoa humana e a sua qualidade de vida

¹⁵ Conforme art. 225, CF/1988 e art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981.

¹⁶ Conforme art. 950 e 951 do Código Civil.

¹⁷ Art. 4º - “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...] VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (BRASIL, 1981).

(SILVA, 2000, p. 54). É em vista desta última categoria de proteção que o pagamento de AFE pela Samarco e suas acionistas se justifica, não enquanto reparação pelo dano ambiental, mas como forma de cessar ou mitigar violações de direitos decorrente desse dano.

Com efeito, a perda de renda como decorrência do desastre no caso do Rio Doce é um exemplo concreto de como o meio ambiente ecologicamente equilibrado não consiste somente em um direito humano fundamental, mas também em direito personalíssimo enquanto prerrogativa essencial à realização plena da potencialidade da personalidade (MILARÉ, 2015, p. 132), aí destacadas a autonomia econômica e a capacidade de geração de renda, inclusive para subsistência de si e de sua família.

Ainda, não se trata do instituto dos lucros cessantes, mas sim de uma medida de transferência de renda que não obsta que as pessoas prejudicadas pelo desastre pleiteiem as medidas reparatórias a que fazem jus, independentemente do recebimento de tal auxílio. Logo, deve ser aplicada ao auxílio assumido contratualmente pelas empresas a lógica da cumulatividade e não da alternatividade.

Conforme será tratado no Decisões judiciais acerca da natureza, escopo e execução do AFE sobre a judicialização do programa, tem sido consolidado o entendimento judicial de que o AFE não detém natureza de política pública assistencial, muito menos sua execução e custeio seriam de responsabilidade estatal. Ao contrário, não há qualquer normativa no âmbito da seguridade social que imponha ao Estado o dever automático e solidário de responder pelos riscos provenientes de atividade industrial particular.

Em um processo de desigual apropriação dos recursos naturais e sociais registrado pela literatura (MILARÉ, 2015, p. 128), além de desiguais experiências frente aos desdobramentos de impactos socioambientais, a reparação das pessoas atingidas deve levar em consideração essa realidade, sob pena de reproduzi-la e agravá-la. É nesse sentido que o AFE, de forma paralela ao Programa de Proteção Social,¹⁸ e cumprindo seu papel de resposta emergencial no contexto de um desastre, deve ter uma função central na mitigação dos efeitos socioeconômicos do desastre e na consolidação da resiliência da população impactada, levando em consideração que a caracterização da vulnerabilidade se dá de forma desigual para a população impactada.

¹⁸ Conforme cláusula 54 do TTAC: “A FUNDAÇÃO deverá elaborar, desenvolver e executar um programa para promover a proteção social, por meio de ações socioassistenciais, incluindo ações socioculturais e apoio psicossocial, desenvolvendo o acompanhamento às famílias e aos indivíduos impactados pelo EVENTO, priorizando os IMPACTADOS com deslocamento físico” (TRF-1, 2016).

Como indica a FGV (2019d), a obrigação de responder ao desastre e implementar medidas emergenciais, que tradicionalmente é considerada como um dever do Estado, passa a ser das empresas poluidoras em casos de desastres tecnológicos, como o do Rio Doce,¹⁹ em que as pessoas têm reduzida sua capacidade de prover para seu próprio bem-estar, ficando sem acesso a abrigo, alimentação, água e outros bens e serviços necessários à vida humana.

A resposta consiste em uma das etapas de gestão do desastre e tem como objetivo “salvar vidas, reduzir impactos e garantir a segurança e a subsistência das pessoas e comunidades atingidas” (FGV, 2020d, p. 33). Em geral, entende-se que os trabalhos de reconstrução devem se dar quando finalizada a etapa de resposta (MANNAKKARA, WILKINSON, POTANGAROA, 2019). Entretanto a duração dessa etapa varia a depender da escala, tipo e contexto do desastre, e sua conclusão se dá quando todas as pessoas atingidas tiverem suas necessidades básicas atendidas. Isso se dá porque os desastres tecnológicos se caracterizam pela distribuição de incertezas e riscos sobre o território atingido, tendo por vezes as etapas de resposta e reconstrução sido adversariais, marcadas pela morosidade e pela ampliação de litígios envolvendo a responsabilização das empresas poluidoras.

A etapa de resposta tem o objetivo de alcançar a estabilidade após um desastre, isto é, busca garantir que todas as pessoas atingidas se encontrem em segurança e tenham suas necessidades básicas atendidas (FGV, 2019d, p. 12).

Diante dessa situação, de forma a endereçar o tratamento adequado às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade atingidas pelo desastre, uma abordagem baseada em direitos humanos (ABDH) pressupõe a adoção de medidas voltadas à identificação de grupos vulneráveis, de modo a identificar aqueles que se encontram mais suscetíveis à violência, desigualdade e discriminação. É por esse contexto que se pauta a necessidade de adoção do princípio do “*leave no one behind* – LNOB” (em português, “não deixar ninguém para trás”), um marco que tem por objetivo identificar os referidos grupos vulneráveis e, entre estes, aqueles que correm o maior risco de serem invisibilizados e deixados para trás, os quais potencialmente sofrem com maior intensidade os abusos de direitos humanos, tornando-os ainda mais vulneráveis (FGV, 2019d, p. 81).

¹⁹ Esse entendimento é reiterado pela FGV na Nota Informativa “Cancelamento do Auxílio Financeiro Emergencial”, apresentada nos autos do Processo nº 1024354-89.2019.4.01.3800. Ver: FGV; RAMBOLL, 2020. p. 37.

A relação entre o PG21 e os conceitos de vulnerabilidade e de resiliência a foi apontada pela CTOS na NT nº 42/2020, aprovada pela Deliberação CIF nº 420/2020. Segundo a nota, à luz das práticas internacionais e das lições aprendidas ao longo da execução dos programas de reparação previstos no TTAC, o AFE precisa qualificar sua estratégia, processos e resultado em diálogo com o Programa de Proteção Social (PPS), de modo a abordar o problema da perda de renda causada pelo desastre de maneira integrada às outras facetas da vulnerabilidade socioeconômica.

A nota também aponta que tais abordagens são indissociáveis, de modo que os programas deveriam ser aderentes entre si e se materializar por um objetivo comum, qual seja proteger as famílias vulneráveis e criar condições para que possam realizar ações efetivas de alívio, enfrentamento e reconstrução dos modos de vida (CTOS, 2020a, p. 25). Segundo a CTOS, o AFE deve ter seus parâmetros alinhados com os programas de retomada da atividade econômica e também de proteção social (CTOS, 2020a, p. 26) de forma a fortalecer vínculos comunitários e familiares, aumentando a capacidade de reação entre os grupos sociais atingidos.²⁰

Essa visão coaduna com a literatura internacional sobre transferência de renda em contextos humanitários. Esse tipo de mecanismo pode e deve ser complementado com outras políticas voltadas para a reconstrução do território, por viabilizar um ponto de partida para uma proteção social mais ampla e duradoura ao prover sanar as necessidades imediatas das famílias atingidas com uma renda mínima para que possam se restabelecer (HARVEY; BAILEY, 2011, p. 56).

A partir desse arcabouço conceitual e normativo, verifica-se que, embora esse tipo de mecanismo de resposta possua caráter emergencial e com tempo determinado de implementação, a transferência direta de renda aos grupos atingidos só deve ser encerrada quando cessarem os motivos pelos quais foi implementada. Se considerado o desenho do TTAC, o prazo de retomada para as atividades econômicas, a partir da implementação do mecanismo de cadastro e com o desenvolvimento das ações reparatórias socioeconômicas e socioambientais, seria de cinco anos contados da assinatura do acordo (cláusula 140 TTAC), prevendo também um regime diferenciado de renovação anual a partir do quinto ano.

²⁰ No capítulo 3, são feitas análises sobre a cobertura e a focalização do AFE. No caso de focalização, considerou-se a renda familiar *per capita* e o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), que servem como medidas de vulnerabilidade das famílias. Com isso, pretende-se verificar se parece ter havido priorização do atendimento de famílias mais vulneráveis entre as potencialmente elegíveis ao programa. O detalhamento dos conceitos e dos dados utilizados é feito no referido capítulo.

Diante da necessidade de analisar a possível renovação do AFE, na NT nº 42/2020 a CTOS debruçou-se sobre indicadores e variáveis que apontam a dificuldade da Fundação Renova em atender a parâmetros satisfatórios de reconstrução e de reparação, necessários não apenas à aferição da retomada da atividade econômica, mas também para uma adequada execução de um programa de resposta no contexto pós-desastre. Entre os apontamentos elaborados neste documento, destacam-se os seguintes:

- A falta de parâmetros para estabelecimento do valor da cesta básica, enquanto componente do valor do AFE.
- O estabelecimento de critérios inadequados de encerramento do programa.
- A ausência de um adequado diagnóstico das atividades originalmente praticadas e da condição socioeconômica dos territórios atingidos anteriormente ao desastre, bem como de um estudo de impacto que viabilizasse a identificação do conjunto de atingidos conforme estabelece o TTAC.
- O atrelamento do AFE ao Programa de Cadastro, a despeito de todas as limitações já apontadas neste.
- A falta de clareza quanto aos critérios de elegibilidade, ao rol de provas admitidas e à exclusão de determinadas categorias econômicas.
- A inclusão indevida de critério socioeconômico de elegibilidade.
- A restrição da autodeclaração como meio de prova.
- Os critérios adotados para inclusão de dependentes.

Os parâmetros técnicos fixados neste documento subsidiaram a tomada de decisão pelo CIF, que determinou a continuidade do PAFE, tendo sido publicada, em 30/7/2020, a Deliberação nº 417. No Incidente de divergência sobre o escopo do AFE e sua prorrogação (2020-atual) serão apresentados detalhes sobre o Incidente de Divergência ajuizado pela Samarco, que não concorda com os parâmetros fixados pelo CIF.

Como se verá a seguir, nos últimos cinco anos de concessão do auxílio, o AFE, que deveria ser uma ferramenta de correção de distorções econômicas ocasionadas pela perda de renda em razão do desastre, teve alterações sensíveis com relação aos seus critérios de entrada e saída, em especial com relação às atividades de subsistência e as de caráter mais informal além de grupos socioeconômicos mais vulneráveis como mulheres, ou jovens/idosos, que, aos poucos, foram sendo invisibilizadas e tiveram cortes.

Ainda, com relação à execução, verifica-se que a inclusão no AFE faz uso da categorização realizada a partir das informações prestadas no cadastro e que isso pode ter consequências na inclusão de pessoas atingidas no Programa, na medida em que limitações no desenho e no procedimento do cadastro já apontadas em estudos anteriores (FGV, 2019c) acabam por repercutir também na análise de elegibilidade do AFE.

Por fim, ressalta-se a ausência de diagnósticos, já na fase de cadastro, que incluam a aferição da identificação racial e de outros marcadores sociais das pessoas atingidas e a consideração de interseccionalidades (do racismo e sexismo, por exemplo) que lhes atravessam, tanto antes como depois do rompimento da Barragem do Fundão. Tal situação inviabiliza o adequado tratamento de vulnerabilidades que o AFE, assim como todos os programas reparatórios, deveria proporcionar.

2.2 AFE enquanto mecanismo de transferência de renda

Os desastres tecnológicos,²¹ como é o caso do rompimento da Barragem de Fundão, são concebidos pela abordagem sociológica como a concretização de um risco (VALENCIO, 2009). Nessa linha, Valencio (2009, p. 92) sinaliza que o “tempo social que tece o desastre é o das relações que produzem a miséria e a pobreza”.

Ainda que a pobreza, concebida como estrutural nas sociedades contemporâneas, não seja um fenômeno exclusivo do contexto do pós-desastre,²² empreendimentos de risco tendem a ser instalados em sobreposição a territórios em que se encontram pessoas e comunidades em situação de vulnerabilidade socioeconômica (ACSELRAD, 2018). Mais do que isso, esses grupos sociais são privados de meios para o preparo, proteção e resiliência no momento pós-desastre (VALENCIO, 2009).

Ao impactar o ecossistema das comunidades dependentes de recursos ambientais para garantir sua sobrevivência, o desastre aprofunda a pobreza estrutural presente nos territórios atingidos, como já evidenciado pela FGV em estudo sobre os impactos socioeconômicos no caso Rio Doce.²³ Isso é explicado por Valencio (2009, p. 38) a partir

²¹ Desastre tecnológico é aquele decorrente do uso de conhecimento científico humano. Em outras palavras, é um “desastre atribuído em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência, ou envolvendo uma falha de um sistema humano, resultando em danos (ou ferimentos) significativos ou mortes” (ZHOURI et al. 2016, p. 37).

²² “Principalmente nos países do Sul Global e no Brasil que apresentam altos índices de pessoas sobrevivendo, diariamente, com rendimentos abaixo de U\$1,90 *per capita* (linha internacional da pobreza definida pelo Banco Mundial)” (CEPAL, 2019).

²³ Sobre a análise dos impactos macroeconômicos do rompimento da Barragem de Fundão nas economias dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo conjuntamente, recomendamos a leitura de: FGV (2020g).

da ideia de que: “os danos do momento do impacto e pós-impacto estarão associados à pobreza e ao funcionamento da rede de relações para aliviar o sofrimento social”.

Desde os anos 1990, no âmbito das agências internacionais de desenvolvimento, o fenômeno da pobreza tem sido endereçado a partir de abordagem multidimensional (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p 1-12). Nessa linha, há certo consenso de que enfoques puramente monetários, que se baseiam em cálculos de valores para determinar a linha da pobreza e necessidades calóricas, são insuficientes para apreender a realidade das pessoas vivendo em situação de pobreza (FAHEL; TELES; CAMINHAS, 2016).

Como alternativa, nos anos 1990, a visão multidimensional é desenvolvida a partir da teoria de Amartya Sen (1999), que propõe a definição da pobreza como uma privação das capacidades básicas de uma pessoa para o exercício de sua autonomia. A renda é apenas um dos fatores de privação, sendo o gênero, idade, raça, grau de escolaridade, localização geográfica, condições de saúde etc. outros de seus elementos. Essa perspectiva também é reconhecida dentro da chave do desenvolvimento humano, fomentada pelo PNUD (1997) e Banco Mundial (2001) para formulação de ações voltadas ao combate à pobreza extrema no mundo (FAHEL; TELES; CAMINHAS, 2016).

O Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) lança luz sobre a ideia de que as pessoas mais pobres (que vivem sob privação de renda e outras de caráter extremo) integram o núcleo dos mais vulneráveis (PNUD, 2014). A vulnerabilidade, nessa visão, integra-se ao conceito de pobreza multidimensional ao considerar que esses indivíduos estão mais propensos a viver consequências profundas de choques – catástrofes naturais, desastres, crises financeiras, conflitos armados etc. (PNUD, 2014, p. 3). De forma interseccional, as mulheres, pessoas negras, pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes são a aquelas que mais possuem dificuldade de converter seus esforços em renda e meios de sobrevivência. A título de exemplo, em 2019 no Brasil, as mulheres pretas ou pardas representavam 28,7% da população, 39,8% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres (IBGE, 2020). O PNUD (2014) considera que a pobreza multidimensional é uma barreira para construção de resiliência de comunidades em risco. As pessoas estruturalmente vulneráveis têm de, por vezes, enfrentar barreiras adicionais para superar determinada dificuldade (PNUD, 2014, p. 3).

As pessoas mais pobres são, portanto, aquelas que encontram mais barreiras para “superar” uma situação de adversidade – possuem menos resiliência a choques, crises e transformações macroestruturais que afetam diretamente os meios de que dispõem para garantir sua sobrevivência (BENÉ et al., 2014). Essa conceitualização vai ao encontro aos parâmetros da “Reconstrução Melhor” (UNITED NATIONS, 2016a) que

prevê a redução de riscos futuros e aumento da resiliência e capacidade de reação das comunidades atingidas por desastres (FGV, 2019d).

Ainda, no contexto de desastres, a literatura discute sobre as obrigações que devem ser levadas a cabo pela reparação para construção da resiliência econômica das pessoas atingidas (FGV, 2019d). Isso porque evidências de estudos prévios mostram que os desastres atingem diretamente os meios dos quais as pessoas dispõem para gerar renda (MANNACKARA; WILKINSON; POTANGAROA, 2019; RENTSCHLER, 2013).

Hallegatte et al. (2020) discutem que existe um ciclo vicioso entre pobreza e desastres: enquanto as pessoas mais vulneráveis residem em áreas com maiores riscos de choques exógenos, estes retroalimentam e agravam de forma significativa a situação de privação das comunidades atingidas. Com base em um estudo de caso em diversos países do mundo, os autores sugerem que com menos recursos (paralisação das atividades produtivas), as pessoas pobres sofrem mais para se adaptar e superar a situação instaurada no pós-desastre.

Outros estudos sobre o tema sinalizam que esse sofrimento se estende ao desenvolvimento de problemas psicossociais ao longo do tempo, sobretudo em relação à perda de possibilidades de vida e sobrevivência das famílias (MOCELLIN, 1997; OLEAS e GÓMEZ, 2003).

Kahn (2005) analisou desastres naturais em 73 países entre 1980 e 2002 e concluiu que apesar de essas ocorrências estarem distribuídas equitativamente no mundo, as populações mais vulneráveis sofrem seus impactos de maneira muito mais gravosa, como diagnosticado no caso Rio Doce (FGV, 2019b, p. 100). Nos desastres tecnológicos, a correlação entre a localização do empreendimento e eventuais riscos de desastres e a incidência de vulnerabilidades também é uma hipótese explorada pela literatura – pela ótica do chamado “racismo ambiental”.

Em relatório da FGV (2020h), foi feita a correlação entre a incidência de efeitos mais severos do rompimento da Barragem de Fundão e comunidades de composição majoritariamente negra, além de locais com a persistência de vulnerabilidades socioeconômicas, em complemento à pesquisa realizada pelo Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), por Wanderley (2015). Naquele documento, a FGV, ao analisar a incidência do desastre nos municípios mineiros de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, indica que:

Nesses casos, para além de uma situação de injustiça ambiental, que se não levada em conta gerará maior suscetibilidade da população a riscos e danos, a ação discriminatória acaba por reforçar

desigualdades históricas, contribuindo com exclusão e/ou não proteção e respeito a direitos não se configura apenas no plano fático, mas também no plano jurídico, pelo tratamento diferenciado frente à legislação reguladora, como é o caso de aplicação seletiva de normas ambientais (FGV, 2020h p. 110).

Assim, a transferência de renda direta no contexto de desastres materializa-se como uma das possíveis soluções para mitigar as consequências da interrupção da atividade econômica e demais problemáticas que minam os meios que as pessoas têm para se desenvolver e sobreviver (MANSUR; DOYLE; IVASCHENKO, 2018; REYES; ALBERT; REYES, 2018; KAHN, 2005).

A transferência de renda (*cash transfer*) foi mobilizada, por exemplo, no caso do desastre causado pela passagem do ciclone tropical Winston nas ilhas Fiji em 2016. Segundo Ivaschenko et al. (2020) há uma tendência das pessoas atingidas de utilizarem o dinheiro da transferência de renda para acessar bens de consumo básicos e serviços que mais ajudam nas estratégias para lidar com as consequências do desastre em suas vidas. No caso do furacão Haiyan em 2013, os principais usos do dinheiro oriundo da transferência de renda foram: alimentação, transporte, gastos com saúde e educação, moradia/aluguel, roupas etc. (VENTON; BAILEY; PONGRACZ, 2015).

O Brasil é reconhecido internacionalmente pelo avanço teórico e prático na consecução de programas de transferência de renda, discutidos desde a promulgação da Constituição de 1988, que prevê a necessidade de formular políticas públicas que contribuam para a erradicação da pobreza no país. Na década de 1990, uma série projetos de lei passaram a endereçar a necessidade de uma renda mínima, sendo o país o primeiro do mundo a adotar uma lei criando a renda básica de cidadania (Lei nº 10.835/2004), ainda que sua implementação nunca tenha sido efetivada de forma plena (LAVINAS, 1999).

A atualidade do tema verifica-se pela implementação do Auxílio Emergencial pelo Governo Federal como resposta de mitigação aos impactos socioeconômicos da pandemia da Covid-19, o que incitou antigas discussões sobre a renda mínima (CARVALHO, 2020). Além disso, uma recente decisão do STF impõe que a renda básica seja implementada em 2022 no país (BRASIL, 2021).

Além do AFE do caso Rio Doce, há o caso do rompimento da Barragem de Brumadinho, em que o acordo firmado em 2021 entre o governo de Minas Gerais e a Vale prevê que a mineradora deve continuar o pagamento do auxílio já implementado (cláusula 4.4.2.1) e iniciar um programa de transferência de renda aos atingidos em até três meses após a homologação do acordo (cláusula 4.4.2). Todavia, o acordo não dispõe sobre as

regras e critérios do novo programa de transferência de renda que serão propostos pelos compromitentes e submetida ao juízo (cláusula 5.2), ocasião em que uma sistematização do *status* do AFE Rio Doce poderá contribuir.

Ainda em Minas Gerais, o pagamento de auxílio emergencial foi demandado nas seguintes localidades: no município de Itatiaiuçu, por conta do acionamento do Plano de Ação de Emergência de Barragem de Mineração (PAEBM) no complexo minerário Serra Azul (MPMG, 2019a); no Distrito de Antônio Pereira, em Ouro Preto, por conta da remoção forçada das famílias residentes em área que poderia ser potencialmente atingida pela Barragem de Doutor (MPMG, 2020); pela evacuação realizada no distrito de São Sebastião das Águas Claras (Macacos), em Nova Lima (MPMG, 2019b).

Outros desastres recém-ocorridos no país têm reforçado a importância das medidas emergenciais de transferência de renda para minimização de impactos mais severos, a exemplo do rompimento da represa da Estação de Tratamento de Esgoto da Casan em Florianópolis, que desaguou na lagoa da Conceição em Florianópolis, impactando 60 famílias em 25/1/2021.²⁴

Houve também o rompimento, em 25/3/2021, de uma barragem da mina de ouro da empresa Mineração Aurizona S.A. (Masa), de propriedade da mineradora canadense Equinox Gold, que impactou as 1.500 famílias do distrito de Aurizona, situado no município de Godofredo Viana, na região amazônica do estado do Maranhão.²⁵ Neste último caso, a demanda por auxílio feita por carta aberta do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) busca replicar o parâmetro instaurado em Brumadinho (MG),²⁶ reforçando a importância de que os marcos conceituais de políticas de transferência de renda em grandes desastres sejam efetivos e bem desenhados.

²⁴ Até o momento, cerca de R\$ 160 mil foram destinados pela Casan para o pagamento do auxílio emergencial para 55 famílias. A conquista se deu após a pressão dos atingidos, com assessoria do MAB, que realizaram manifestações no bairro e em frente à sede da empresa, ao longo dos últimos meses. Disponível em: <www.brasildefato.com.br/2021/05/25/antes-vitimas-hoje-somos-refens-diz-atingido-por-esgoto-da-casan-em-florianopolis>. Acesso em: jun. 2021.

²⁵ MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). **Carta aberta à mineradora canadense Equinox Gold e às autoridades brasileiras**, 25 de maio 2021. Garantia de uma renda emergencial para todas as famílias de Aurizona, no valor de um salário mínimo por pessoa adulta, meio salário para jovens e um terço para crianças, a exemplo da conquista dos atingidos em Brumadinho (MG). Disponível em: <<https://mab.org.br/2021/05/25/carta-aberta-a-mineradora-canadense-equinox-gold-e-as-autoridades-brasileiras/>>. Acesso em: jun. 2021.

²⁶ MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). **Carta aberta à mineradora canadense Equinox Gold e às autoridades brasileiras**, 25 de maio 2021. Garantia de uma renda emergencial para todas as famílias de Aurizona, no valor de um salário mínimo por pessoa adulta, meio salário para jovens e um terço para crianças, a exemplo da conquista dos atingidos em Brumadinho (MG). Disponível em: <<https://mab.org.br/2021/05/25/carta-aberta-a-mineradora-canadense-equinox-gold-e-as-autoridades-brasileiras/>>. Acesso em: jun. 2021.

Assim, a previsão constante no TTAC e o arcabouço conceitual e normativo aplicável para sua interpretação levam à conclusão de que o AFE deve ser compreendido como um mecanismo de resposta consistente na transferência de renda direta, que tem por objetivo mitigar os efeitos do desastre, principalmente em termos de empobrecimento e vulnerabilização da população atingida. Trata-se de obrigação assumida pela Samarco e suas acionistas, inerente a sua responsabilidade pela reparação dos danos decorrentes do desastre e que encontra respaldo em diretrizes nacionais e internacionais. Essa compreensão é a mais adequada, considerando todos os parâmetros aplicáveis ao caso e não implica qualquer ampliação ou desvirtuamento do escopo previsto inicialmente no TTAC para o AFE.

2.3 Decisões judiciais acerca da natureza, escopo e execução do AFE

Como mencionado, ao longo dos anos que sucederam o rompimento da Barragem de Fundão e a assinatura do TTAC, o AFE, que é um dos mais importantes e custosos programas reparatórios, foi discutido em diversas oportunidades no âmbito do sistema CIF e do processo judicial, tendo sido objeto de incidentes processuais²⁷ específicos a respeito da natureza, conteúdo e alcance do programa.

Os incidentes processuais sobre a natureza jurídica do AFE (“Incidente Natureza AFE”, processo nº 1013613-24.2018.4.01.3800) e sobre o escopo do Programa (“Incidente Escopo AFE”, processo nº 1048117-85.2020.4.01.3800) serão objeto de análise detida neste tópico, tendo como objetivo assinalar os entendimentos firmados pelo Poder Judiciário de modo a fornecer subsídios para a compreensão do programa em sua dimensão de direito das comunidades e indivíduos atingidos pelo desastre. A análise do conteúdo decisório buscou evidenciar os fundamentos e as teses jurídicas desenvolvidas pelas instâncias competentes para a apreciação dos incidentes, ou seja, o que está em jogo quando tratamos de AFE nas instâncias judiciais.

Em outra frente, o programa foi objeto de judicialização devido a episódios de cancelamento promovidos pela Fundação Renova (“Cancelamentos AFE”, discutido em especial no âmbito da ACP Principal, nº 1024354-89.2019.4.01.3800): os primeiros em 2019, quando foram interrompidos 143 AFEs relacionados aos pareceres de impacto do cadastro, além de outros grupos que tiveram o auxílio cortado no mesmo período –

²⁷ O TTAC previu a mediação judicial a ser realizada pela 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, nos termos das suas cláusulas 255 e 258, sendo as questões levadas ao conhecimento do juízo tratadas sob a natureza de incidentes processuais.

como se verá em tópico a seguir, e em 2020, quando então foram cancelados 7.675 auxílios. As decisões nesses casos delineiam importantes posições jurídicas, que determinaram a necessidade de motivação individualizada dos cancelamentos, de respeito ao contraditório e à ampla defesa, bem como de previsão de instância recursal aos atingidos que tiveram o auxílio interrompido.

Nesse mesmo incidente, ficou estabelecido também que casos em que fosse comprovada a fraude deveriam ser cancelados, estabelecendo-se, ainda, um regime de transição para atingidos que tiveram o comprometimento do exercício de atividades de subsistência.²⁸

Especificamente em relação ao AFE, a judicialização de divergências legais e operacionais do programa foi mais frequente que em outras áreas temáticas, o que levou as instituições de Justiça a compreender o uso da judicialização como uma estratégia processual de deslocamento do conflito para campos mais favoráveis aos interesses empresariais.²⁹

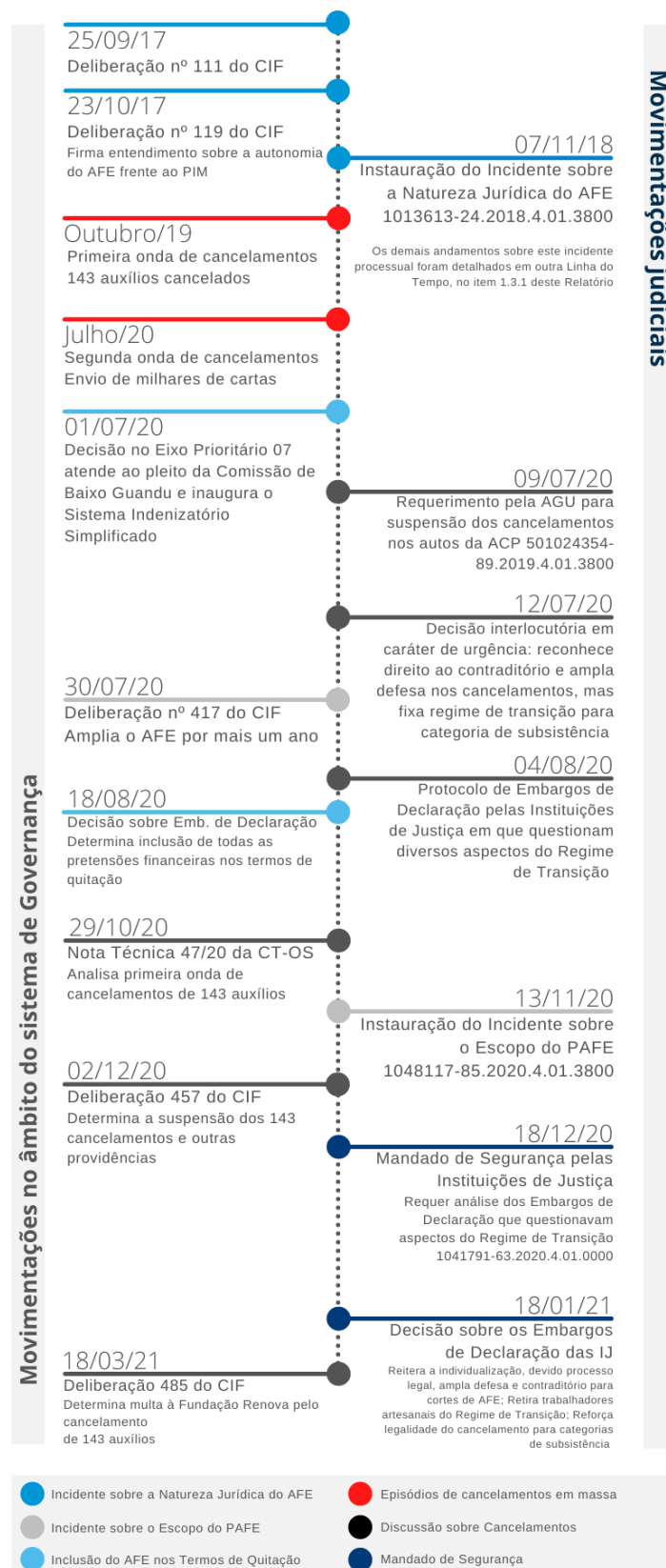
Com o objetivo de compreender o tratamento judicial dado ao AFE, neste item a judicialização será tratada a partir de quatro frentes processuais:

- I Incidente de divergência sobre a natureza jurídica do AFE (2018).
- II Incidente de divergência sobre o escopo do AFE e a sua prorrogação (2020).
- III Políticas de cancelamento do AFE pela Fundação Renova e as repercussões da judicialização (2019-atual).
- IV Inclusão, pela Fundação Renova, do AFE no termo de quitação perante o Sistema Indenizatório Simplificado (2020-atual).

²⁸ O fundamento normativo mobilizado foi lastreado no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

²⁹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, Mandado de Segurança Cível nº 1024354-89.2019.4.01.3800, ID 90420134, 19/12/2020. Página 14.

Figura 1 — Linha do tempo representativa das frentes processuais



Fonte: Elaboração própria (2021).

2.3.1 Incidente de divergência sobre a natureza jurídica do AFE (2018-presente)³⁰

A discussão sobre a natureza jurídica do AFE diz respeito à consideração desse auxílio financeiro enquanto componente da indenização por danos materiais, na categoria lucros cessantes.

Como visto no Escopo do AFE no TTAC e parâmetros e normativas aplicáveis, o AFE é obrigação estipulada entre as partes no TTAC, tendo como base normativa as cláusulas 8, 31 a 34, 118, 137, 138 e 140. Decorrente das previsões do acordo, o CIF, cuja competência está afeita à delimitação dos escopos dos programas de reparação, emitiu duas deliberações acerca da natureza do AFE:

- Deliberação nº 111, de 25/09/2017: Define que os valores pagos a título de AFE não podem ser descontados do PIM, por se tratar de programas com naturezas distintas; que a Fundação Renova deveria restituir aos atingidos os valores que porventura tivessem sido descontados; que somente poderia interromper o pagamento do AFE em caso de comprovação do retorno pleno da atividade econômica; reafirma seu caráter assistencial, temporário e indisponível; que deve ser pago a todos os atingidos elegíveis, devendo ser feito pagamento retroativo; que devem ser enviados extratos mensais de cumprimento do programa à CTOS.
- Deliberação nº 119, de 23/10/2017: Reafirma o conteúdo da Deliberação nº 111, definindo outros detalhes da execução do PIM.

Tais deliberações foram descumpridas (FGV; RAMBOLL, 2020) e questionadas judicialmente pela Samarco S.A., que ajuizou o “Incidente de Divergência de Interpretação à Execução do TTAC”,³¹ por meio do qual sustentou que o AFE teria natureza jurídica de lucros cessantes, devendo, portanto, ser descontado da indenização pelos danos materiais. Além do objeto central, outras teses, sistematizadas no APÊNDICE A — Argumentos mobilizados em juízo — foram apresentadas para fundamentar esse pleito, tais como externalidades negativas decorrentes da implementação do AFE como benefício dissociado da indenização (dependência dos atingidos, enriquecimento sem causa, desequilíbrio econômico).

³⁰ Apesar de a decisão que concedeu efeito suspensivo à sentença de mérito ter transitado em julgado, ainda não houve decisão de mérito na apelação. Vide: JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1048117-85.2020.4.01.3800.

³¹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 43937069 Data: 7/11/2018.

De acordo com a Samarco, o pagamento do auxílio seria devido em casos de comprometimento da renda da pessoa atingida, deslocando, com isso, o foco previsto no TTAC relativo ao comprometimento das atividades econômicas, o que permite incorporar o dano às cadeias de valor atingidas pelo desastre, com destaque para a da pesca, da agricultura e do turismo. Com isso, a ausência de desconto poderia ocasionar o enriquecimento sem causa, vedado pelo Código Civil no art. 884. Ainda se argumenta que poderia haver desequilíbrio entre aquelas pessoas que optassem pela indenização via PIM, e que, portanto, não teriam desconto do valor do AFE em sua indenização material, e aquelas que obtivessem indenização pela via judicial, com este desconto.³²

Em atendimento à abertura do incidente, em 27/12/2018 foi publicada decisão liminar³³ proferida em tutela de urgência pela primeira instância autorizando a dedução/compensação dos pagamentos realizados a título de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) das indenizações por lucros cessantes, a serem pagas no Programa de Indenização Mediada (PIM).

Em decisão definitiva posterior, o juízo fundamenta a manutenção da decisão mobilizando a ideia de “assistencialismo”,³⁴ a partir de um juízo de valor acerca da natureza do programa Segundo a decisão, “[...] O fato [jurídico] gerador do AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL – AFE - segundo previsão expressa do TTAC - NÃO É a caridade, NÃO É o humanismo, NÃO É o assistencialismo”.³⁵ Embora a expressão assistencialismo tenha sido repetida em diversos trechos da decisão, ela não foi utilizada pelas partes em suas manifestações nos autos do incidente, tendo sido mobilizada de forma inédita.

Como se verá no item 2.3.3.2, a ideia de que o AFE causaria dependência econômica novamente foi trazida aos autos pela decisão³⁶ que define a possibilidade de quitação integral dessa obrigação no âmbito do Sistema Indenizatório Simplificado. Desse modo, a ideia de dependência econômica inaugurada por essa decisão liminar passou a estar presente no processo judicial, justificando total ou parcialmente as decisões a respeito do programa.

³² JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 43937069. Data: 7/11/2018.

³³ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 27019503. Data: 27/12/2018.

³⁴ Os argumentos referentes à mobilização pelo juízo da expressão assistencialismo foram sistematizados no APÊNDICE A — Argumentos mobilizados em juízo.

³⁵ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1048117-85.2020.4.01.3800. ID 93277850. Data: 6/10/2019, p. 15.

³⁶ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1016742-66.2020.4.01.3800. ID 304027915. Data: 18/8/2020.

Com relação às possíveis externalidades negativas ligadas ao AFE, é importante apontar que se trata de argumento repisado em discussões sobre políticas públicas de transferência de renda, no sentido de que o pagamento do auxílio causaria suposta dependência financeira, impedindo ou prejudicando o retorno das atividades, convertendo-se, dessa forma, num auxílio com caráter “assistencialista”. Todavia, do ponto de vista técnico, tal debate já se encontra há muito superado, visto que há volumosa literatura acadêmica apoiada em dados que afasta a ocorrência desse fenômeno, por exemplo, em programas como o Bolsa Família (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2010; FOGUEL; BARROS, 2010).

Em face dessa decisão, foram propostos dois recursos de agravo de instrumento, que tiveram por finalidade, em regime de tutela de urgência: suspender a decisão liminar e restabelecer as deliberações nº 111 e nº 119 do CIF. Os recursos foram os seguintes: i) de iniciativa da Federação das Colônias e Associações dos Pescadores e Aquicultores do Estado do Espírito Santo (Fecopes); Colônia de Pescadores Z7 – Manoel Miranda; Colônia de Pescadores Z6 – Caboclo Bernardo; Milton Jorge; e Nadia Mattos Rodrigues; nº 1000940-16.2019.4.01.0000, ii) de iniciativa das Instituições de Justiça, nº 1002332-88.2019.4.01.0000.

A esses recursos foi atribuído efeito suspensivo,³⁷ por decisão da desembargadora relatora do TRF 1, Daniele Maranhão Costa, que, em resumo, apresentou a seguinte fundamentação:³⁸

- Considerou a interposição uma ofensa ao princípio da autocomposição, isto é, ao manejar o incidente processual, as empresas deslocam para o campo judicial uma questão que já havia sido objeto da contratualização entre as partes.³⁹
- Interpretou que o TTAC previu duas modalidades indenizatórias autônomas, fundamentando sua convicção nas cláusulas 8, 31 a 34, 118, 137, 138 e 140.⁴⁰

³⁷ No AI interposto por Fecopes e outros, a decisão que conferiu efeito suspensivo tem ID 10465919. No AI das instituições de Justiça, a decisão que conferiu efeito suspensivo é a de ID10680431. TRF-1. 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000 e AI nº 1002332-88.2019.4.01.0000.

³⁸ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 10465919. Data: 8/2/2019. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000.

³⁹ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 10465919. Data: 8/2/2019. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000, p. 2.

⁴⁰ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 10465919. Data: 8/2/2019. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000, p. 3.

- Conferiu ao CIF autoridade para deliberar sobre a autonomia das duas modalidades indenizatórias, o que decorre também do TTAC.⁴¹
- Reconheceu que a revisão dos termos acordados colocaria em risco a estabilidade do negócio jurídico representado pelo TTAC,⁴² bem como poderia funcionar como ação anulatória do acordo.⁴³
- Ressalvou a possibilidade de que a questão pudesse ser revista numa eventual repactuação dos termos do acordo.⁴⁴

Com isso, restou sem efeitos a decisão do juízo da 12ª Vara Federal que definiu a possibilidade de desconto do AFE das indenizações.

Antes que os agravos fossem julgados, em 6/10/2019, foi proferida sentença de mérito que reitera o posicionamento da primeira instância favorável ao pleito das empresas autoras, conforme sistematizado no APÊNDICE A — Argumentos mobilizados em juízo reiterando-se que o AFE consiste em antecipação dos lucros cessantes devidos por ser a perda de renda a situação fática que o enseja e que políticas de transferência de renda geram dependência das pessoas beneficiárias.

Seguiu-se à sentença a interposição de cinco apelações,⁴⁵ entre elas aquela de autoria das instituições de Justiça do caso, à qual a relatora atribuiu, em 19/12/2019, efeito

⁴¹ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 10465919. Data: 8/2/2019. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000, p. 4

⁴² TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 10465919. Data: 8/2/2019. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000, p. 8

⁴³ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 10465919. Data: 8/2/2019. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000, p. 11

⁴⁴ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 10465919., Data: 8/2/2019. AI nº 1000940-16.2019.4.01.0000, p. 11

⁴⁵ Apelação proposta por Lucas Neves da Paz Lima, em representação de 146 pescadores (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 43925699. Data: 25/10/2019); apelação proposta por Federação das Colônias e Associações dos Pescadores e Aquicultores do Estado do Espírito Santo (Fecopes) (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 43925709. Data: 28/10/2019); apelação proposta por centenas de atingidos, na condição de terceiros interessados (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 43925723. Data: 11/11/19); apelação proposta por Comitê Interfederativo (CIF), União, Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente), ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), ANM (DNPM) (Agência Nacional de Mineração) e ANA (Agência Nacional de Águas), representados pela Advocacia-Geral da União (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 43925736. Data: 25/11/19); e apelação proposta por MPF, MPE/MG, MPE/ES, DPU, DPE/MG E DPE/ES (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1013613-24.2018.4.01.3800. ID 43925742. Data: 3/12/2019).

suspensivo,⁴⁶ tendo reafirmado os termos da decisão dada nos agravos e reforçando o entendimento de que:

[...] a discussão não perpassa pela definição da natureza jurídica das indenizações convencionadas no TTAC a título de Auxílio Financeiro Emergencial – AFE e de lucros cessantes, mas pelas obrigações devidamente individualizadas e livremente pactuadas pelas partes e que resultou no acordo homologado pelo Poder Judiciário, bem como na legítima expectativa dos atingidos pela tragédia na construção de soluções consensuais para o caso, consoante já assinalado na decisão proferida no agravo de instrumento (TRF 1. 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: ID 38336027. Decisão monocrática, 19/12/2019. Ação nº 1042844-16.2019.4.01.0000, p. 12).

Contra essa decisão, foi interposto agravo interno pela Samarco,⁴⁷ objeto de acórdão⁴⁸ da 5ª Turma do TRF 1 em 10/8/2020, que lhe negou provimento para manter o efeito suspensivo da apelação das instituições de Justiça.⁴⁹ Até o momento, o incidente aguarda uma decisão definitiva, vigente, contudo, a decisão de concessão de efeito suspensivo acima referida, ou seja, que nega a possibilidade de desconto do AFE dos lucros cessantes.

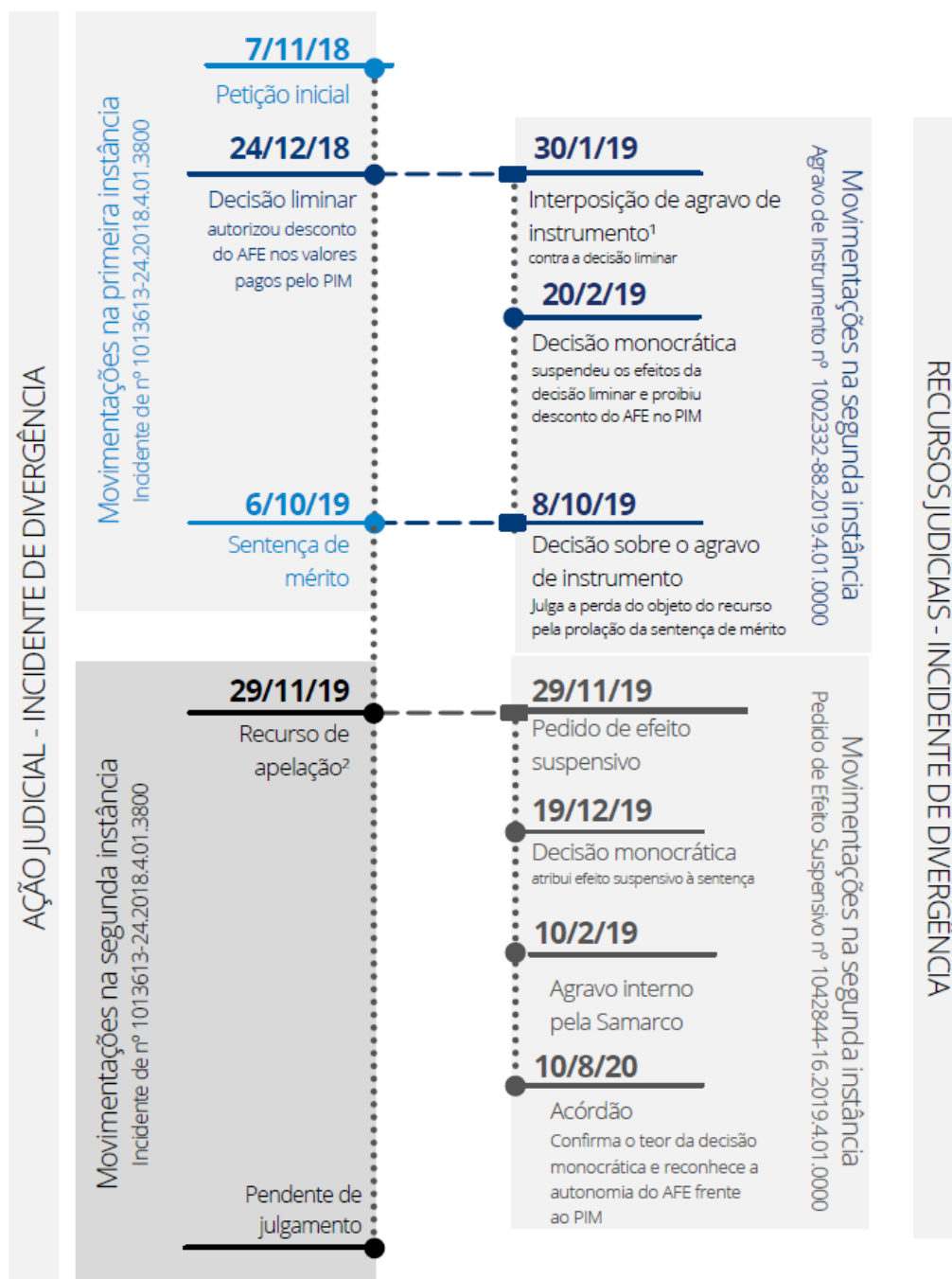
⁴⁶ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 38336027. Decisão Monocrática, 19/12/2019. Ação nº 1042844-16.2019.4.01.0000.

⁴⁷ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. ID 43005048. Recurso de agravo interno. 10/08/2020. Ação nº 1042844-16.2019.4.01.0000.

⁴⁸ TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF-1). 5ª TURMA. Gab. 15 – Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa. Id da decisão: 58659549. Acórdão. Ação nº 1042844-16.2019.4.01.0000.

⁴⁹ As instituições de Justiça são MPF, MPE/MG, MPE/ES, DPU, DPE/MG e DPE/ES.

Figura 2 — Incidente sobre a natureza jurídica do AFE



¹ Data de interposição do agravo de instrumento pelas instituições de Justiça. Os detalhes sobre o outro agravo estão no item 1.3.1 deste relatório.

² Data de interposição da apelação pelas JJ. Para mais detalhes sobre as outras quatro apelações, remete-se o leitor para o item 1.3.1 deste relatório.

Fonte: Elaboração própria (2021).

2.3.2 Incidente de divergência sobre o escopo do AFE e sua prorrogação (2020-atual)

O incidente de divergência sobre o escopo do AFE remonta ao debate sobre a inadequação dos critérios aplicados pela Fundação Renova, bem como sobre a importância de articulação do PAFE com os programas de proteção social ao entendimento pelo CIF de ausência de retorno das atividades econômicas.

Em 30/7/2020, o CIF emitiu a Deliberação nº 417/2020, a qual reconheceu a ausência das condições para retorno às atividades econômicas e produtivas nos municípios atingidos pelo desastre. Com isso, determinou a prorrogação do AFE pelo período de mais um ano, com base na análise emitida pela Nota Técnica nº 42/2020 da CTOS e pelo Ofício nº 23/2020 – DPU MG/5OP MG de 1/7/2020 direcionado pela CTOS ao CIF.

Na mencionada Nota Técnica nº 42/2020, o CIF define o entendimento de que o AFE constitui um programa de resposta ao desastre, devendo adotar uma abordagem integrada e sistêmica desde os procedimentos para sua concessão aos mecanismos de monitoramento com enfoque na mitigação e superação da vulnerabilidade. Nesse documento, a CTOS reitera a importância de que o auxílio priorize grupos vulneráveis, devendo ser articulado com o PG-05 – Proteção Social, devendo ser desenvolvida metodologia para diagnóstico, monitoramento e análise das condições de vulnerabilidade.

Ainda no documento, determina que o critério de elegibilidade deve contemplar aspectos relacionados ao uso do território, não podendo a Fundação Renova restringir o acesso à perda direta da renda considerada em termos estritamente monetários. Fica estabelecida a realização de um diagnóstico situacional, que deve contar com a participação das pessoas atingidas, o que colocaria o PAFE em linha com princípios de direitos humanos, bem como com a cláusula 20 do TTAC, que recomenda estudo específico de impacto social.

Em relação aos indicadores de avaliação da execução do programa, recomenda a adoção daqueles orientados pelos princípios da reparação integral, não devendo restringir-se a relatórios que apenas abordam o quantitativo de pagamentos fornecidos mediante os relatórios mensais de monitoramento.

As recomendações contidas na nota técnica foram elaboradas com base em recomendações da consultoria Ernst & Young e da análise do TTAC, TAC-Gov, da NT nº 25/2018 e da Recomendação Conjunta nº 10,

em especial seu ajuste às práticas internacionais de transferência de renda enquanto instrumento de proteção social, assumindo uma abordagem integrada e sistêmica desde os procedimentos para concessão do AFE aos mecanismos de monitoramento com enfoque na mitigação e superação da vulnerabilidade (CTOS, 2020a, p. 49-50).

Como demonstrado nos itens 35 e 40 deste relatório, as recomendações contidas na NT nº 42/2020 estão alinhadas com as práticas internacionais e com as disposições do TTAC.

Poucos meses após a publicação da Deliberação nº 417/2020, que acolheu a nota técnica e determinou a extensão do prazo do AFE, em 13/11/2020, a Samarco S.A. ingressa com novo incidente processual de divergência, deslocando novamente o debate para a seara judicial (Incidente nº 1048117-85.2020.4.01.3800).

Em suma,⁵⁰ a Samarco alega que deliberação do CIF partiria de uma leitura equivocada do escopo do AFE no âmbito do TTAC, em especial no ponto em que trata da necessidade de articulação com os programas de proteção social. A impugnação dirige-se, especialmente, à recomendação contida na NT nº 42/2019 que aponta a necessidade de adequações no escopo do AFE.

Para a Samarco, o CIF estaria pretendendo uma ampliação indevida no escopo do programa, extrapolando os limites do TTAC. Alega-se, então, que:

são as indevidas (i) ampliação do escopo do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (“PAFE”) instituído nas Cláusulas 137 a 140 do TTAC, e (ii) prorrogação do PAFE pelo prazo de 1 (um) ano, contado a partir do término de sua vigência, em 02.03.2021, com fundamento na Cláusula 140 do TTAC (Incidente no. 1048117-85.2020.4.01.3800)

Sobre esse segundo ponto, a Samarco afirma que a Deliberação no 417/2020 não teria fundamentado adequadamente a necessidade de prorrogação do programa, o qual, em virtude de sua natureza emergencial, já teria cumprido seu propósito (Incidente nº. 1048117-85.2020.4.01.3800).

Em relação à assunção de obrigações consideradas “de caráter assistencialista”, a Samarco retoma a ideia inaugurada no incidente sobre a natureza jurídica do AFE, exposto no item 2.3.1 deste relatório, para justificar que não caberia à empresa tomar o lugar do ente estatal para prestar obrigações humanitárias, tendo asseverado que o TTAC se restringe à dimensão da responsabilidade civil.

⁵⁰ As teses jurídicas apresentadas encontram-se resumidas no APÊNDICE A — Argumentos mobilizados em juízo.

Entretanto, embora admitam ser a retomada das atividades econômicas um dos critérios para o encerramento do TTAC, a Samarco e a Fundação Renova não apresentam evidências de que isso tenha ocorrido nem mencionam as perícias em curso no processo designadas pela 12ª Vara Federal com o fim de fazer essa verificação, como aquelas dos eixos nº 6 e nº 9.⁵¹

Cabe ressaltar que o TTAC é expresso quanto ao critério de retomada das atividades econômicas como condição para o encerramento do AFE na cláusula 137. Nesse sentido, tal retomada deve ser colocada em perspectiva com a avaliação e monitoramento dos programas de cunho econômico e que visam à diversificação das atividades, tais como: O PG13 – Programa de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, que visa ao diagnóstico do impacto no turismo, cultura, esporte e lazer nos municípios impactados; PG15 – Promoção da Inovação, que pretende financiar produção de conhecimento relacionado à recuperação das áreas impactadas; PG16 – Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras, que tem por finalidade o desenvolvimento e execução de programa para apoio aos aquicultores e pescadores; PG17 – Retomada das Atividades Agropecuárias, que visa ao desenvolvimento e execução de programa para o apoio aos agropecuários; PG18 – Desenvolvimento e Diversificação Econômica, relativo ao desenvolvimento de outras atividades econômicas nas regiões impactadas; PG19 – Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios, que se ocupa da execução de programa específico para a recuperação de micro e pequenos negócios; e o PG20 – Estímulo à Contratação Local, que tem por objetivo a execução de programa de contratação local de força de trabalho e de fornecedores.

Vale ressaltar, também, que a Nota Técnica nº 42/2020, que fundamenta a Deliberação nº 417/2020, busca definir parâmetros aderentes ao TTAC e capazes de alinhar a política de transferência de renda com a resposta ao desastre, criando condições de ampliação da capacidade de reação das comunidades e indivíduos atingidos, bem como de tratamento adequado das vulnerabilidades surgidas ou agravadas com o desastre. Igualmente, torna-se fundamental atentar para a necessidade de obediência da proporcionalidade nessa resposta, devendo ela ser equiparada à dimensão dos danos causados aos grupos populacionais atingidos. A NT nº 42/2020 aponta a necessidade de articulação entre a proteção social e o AFE, de modo a criar condições de resiliência no território, construídas a partir de processos de coesão e fortalecimento de vínculos comunitários. Com isso, objetiva a um aproveitamento total do potencial transformador do AFE.

⁵¹ As perícias deferidas pelo juízo no Eixo nº 6 dizem respeito a medição, performance e acompanhamento, e no Eixo nº 9, ao abastecimento de água para o consumo humano.

Nesse aspecto, não são enfrentadas pelo Incidente questões importantes tratadas no referido documento técnico, tais como os critérios de elegibilidade mais restritos do que as previsões do TTAC, a desconsideração de relevantes aspectos, como a pluriatividade, a invisibilização da força de trabalho das mulheres, que se dá por meio da definição de um único membro da família como provedor da família, entre outros.

Além disso, a própria condicionante prevista pelo TTAC não é refutada em sede de inicial, sendo certo que a Deliberação nº 417/2020 fundamenta a continuidade do AFE justamente na ausência de condições para a retomada da atividade econômica.

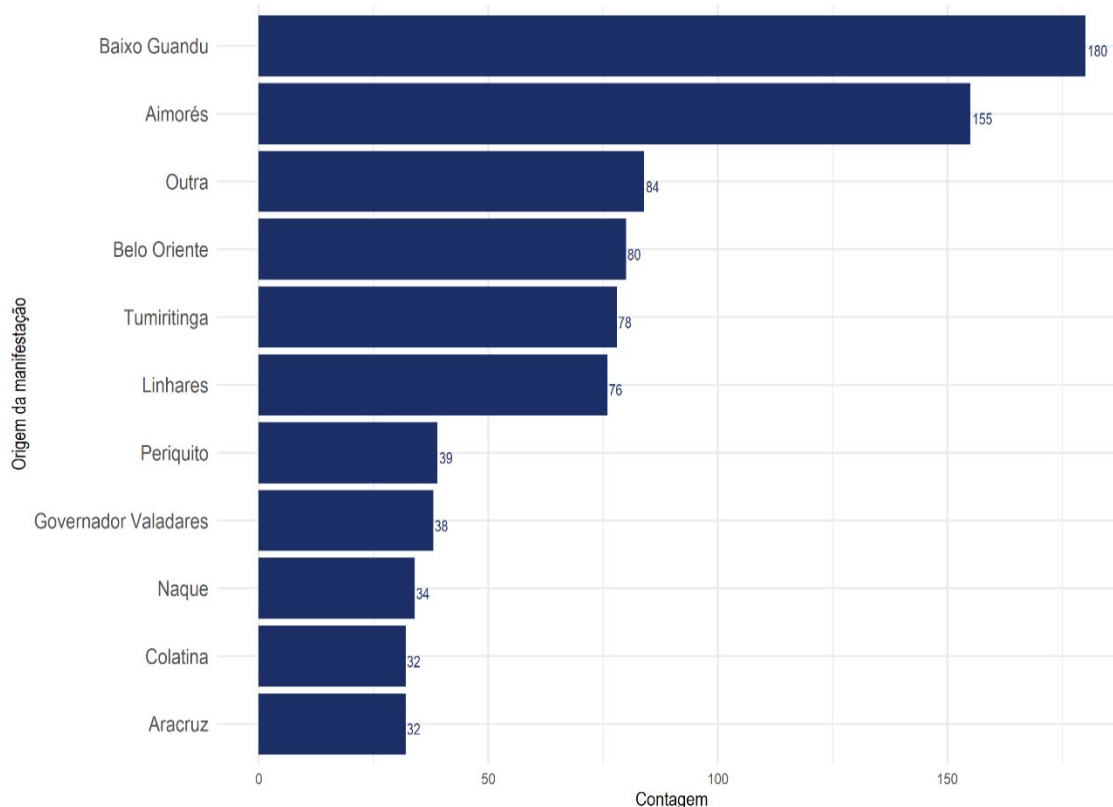
2.3.3 Cancelamento do AFE pela Fundação Renova e as repercussões da judicialização (2019-atual)

Como mencionado, a Fundação Renova procedeu à operacionalização de cancelamentos, de modo unilateral, em dois momentos – setembro de 2019 e julho de 2020 – com impacto sensível no território.

Verificam-se, nesse sentido, significativas dificuldades de acesso a informações precisas a respeito do cancelamento e da sua motivação.⁵² Segundo dados levantados pela FGV a partir da base de canais de relacionamento da Fundação Renova, no período entre 2019 e abril de 2021 foi possível extrair 1.004 manifestações a respeito do tema “cancelamento”, entre as quais 142 usam o termo “boato”. Com relação ao dado de origem dessas manifestações, verifica-se que a maioria está concentrada em Baixo Guandu (ES) e Aimorés (MG), conforme gráfico abaixo:

⁵² A esse respeito, ver também a Nota Pública das defensorias da União e dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, de 8/7/2020, disponível no site da DPU: <www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2020/Nota_P%C3%BAblica_GIRD.pdf>. Acesso em: maio 2021.

Gráfico 1 — Número de manifestações referentes ao cancelamento do AFE por município – Canais de relacionamento da Fundação Renova



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados dos Canais de Relacionamento (2021).

Observações: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes ao AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Para base de cancelamento, foram consideradas as manifestações com o termo “cancela*”, que foi verificada para exclusão de manifestações não referentes ao cancelamento do AFE. O gráfico apresenta os municípios com mais de 30 manifestações. Versão: 12/4/2021.

Além disso, nota-se que, se obtida a coocorrência entre os termos utilizados pelos atingidos na manifestação trazida à Fundação Renova referentes ao AFE, os termos mais frequentes que são trazidos junto com “cancelamento” são: “informação”, “carta”, “esclarecimentos” entre outros conforme gráfico de coocorrência a seguir.

[illegible]

Observações: Foram consideradas as manifestações classificadas pela Fundação Renova como referentes AFE (68.909) e outras que mencionam o programa (9.021), entre dezembro de 2015 e abril de 2021. Para base de cancelamento foram consideradas as manifestações com o termo “cancela*”, que foi verificada para exclusão de manifestações não referentes ao cancelamento do AFE. A nuvem representa como o termo “cancela*” aparece nas manifestações de AFE, ela construída considerando os 75 termos com maior frequência de menção e a força das conexões com frequência mínima de coocorrência de 0.9. Versão: 12/4/2021.

Somam-se a essas evidências o encaminhamento de ofícios à CTOS pelas assessorias técnicas⁵³ e a busca dessa câmara técnica diretamente por pessoas atingidas.⁵⁴

⁵⁴ No APÊNDICE C — Encaminhamentos da CT-OS sobre cancelamentos de AFE foram consolidados todos os encaminhamentos da CT-OS que trataram dos 143 cancelamentos no período de 2019 a abril de 2021.

Em face desses questionamentos, a *expert* do MPF Ramboll elaborou duas demandas,⁵⁵ pelo que Fundação Renova, em resposta, informou as seguintes motivações para seu procedimento:

- Interrupções de AFE por falecimento do titular: 73 cancelamentos até setembro de 2019.
- Interrupções de AFE pelo parecer de "inexistência de impacto direto" no cadastro: 141 cancelamentos entre os meses de agosto e setembro de 2019.
- Interrupções de AFE relativa a comunidades tradicionais do alto Rio Doce: 545 cancelamentos por meio de listagem encaminhada à Defensoria Pública em resposta à Deliberação nº 300 do CIF.
- Interrupções na região de Linhares (ES) em função da não comprovação do ofício da pesca (RGP) e da pesca na Lagoa de Juparanã: 10 cancelamentos.

A ausência de observação dos princípios do contraditório e da ampla defesa nesses episódios de cancelamento levaram as instituições de Justiça à judicialização da questão, a qual será tratada de forma detida nos tópicos seguintes. Já os cancelamentos relacionados às comunidades tradicionais do alto Rio Doce serão tratados no 66 deste relatório que aborda os problemas estruturais do AFE e as invisibilidades socioeconômicas.

2.3.3.1 Cancelamentos do AFE em 2019 e 2020

Com relação à primeira "onda" de cancelamentos do AFE em 2019, chamam a atenção aquelas relacionadas à justificativa de "inexistência de impacto direto" no cadastro que foram notificadas⁵⁶ à CTOS e que motivaram a publicação pela Câmara Técnica da Nota Técnica nº 47/2020.

São apontadas como justificativas para os cancelamentos aquelas principalmente relacionadas às informações do cadastro e ao conteúdo dos pareceres cadastrais dos atingidos. A nota técnica conclui pela não observância da ampla defesa e do

⁵⁵ GOV3337. Ramboll.GI_070_set_2019 Documentos/Informações PG01 e PG21 1. Encaminhamento do número de protocolo e respectivos dados de todas as solicitações de auxílios financeiros emergenciais que foram interrompidos ou determinada a interrupção até o momento, com justificativa da interrupção (inclusive daqueles que foram avaliados como inexistência de impacto direto). GOV3338. Ramboll. GI_070_set_2019. Documentos/Informações PG01 e PG21 2. Encaminhamento do número de protocolo e respectivos dados de todas solicitações de auxílios financeiros emergenciais que foram negados, com justificativa da negativa.

⁵⁶ A esse respeito, vide: Ofício nº 98/2019, da AT Rosa Fortini, e Ofício nº 11/2020 da AT Aedas.

contraditório no procedimento conduzido pela Fundação Renova. Posteriormente, essa NT fundamentou a Deliberação nº 457 do CIF, aprovada em 2/12/2020, que recomendou que a Fundação Renova

observe a política de cancelamento de Auxílios Financeiros Emergenciais de forma a garantir o contraditório e ampla defesa, em cumprimento TTAC e TAC-GOV e proceda à revisão dos 143 Auxílios do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE) cancelados em outubro de 2019, conforme Nota Técnica nº 47/2020/CTOS-CIF.⁵⁷

Por meio da Notificação nº 4/2021-CIF/GABIN,⁵⁸ a Samarco e a Fundação Renova foram notificadas para que, no prazo de 10 dias contados do recebimento da notificação, efetuassem “[...] o pagamento do montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), referente à multa punitiva, cumulado com multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) enquanto persistir o descumprimento”.

Inconformada com a aplicação da multa, a Fundação Renova apresentou, com fundamento no art. 41 do Regimento Interno do CIF, que determina a aplicação de princípios e procedimentos previstos na Lei Federal nº 9.784/1999 (“Lei de Processo Administrativo Federal”), seu “pedido de reconsideração com requerimento de efeito suspensivo contra as multas punitiva e diária da Fundação Renova” aos 12 de abril de 2021, pelo Ofício nº SEQ33427-2021/GJU direcionado ao CIF.

Na sequência, em 29/4/2021, a AGU solicita ao Juízo da 12ª Vara Judicial a realização de auditoria quanto ao programa do AFE tomando como “parâmetro de controle” a seguinte ordem: decisões judiciais, deliberações do CIF e texto do TTAC e TAC-Gov. A AGU aponta como fundamento para a realização de auditoria que: a “manutenção de postura refratária da Fundação Renova vem impedindo a eficaz aplicação tanto de r. decisões judiciais quanto dos programas do TTAC”, e cita a recusa ao cumprimento da Deliberação nº 485/2021 relacionada ao cancelamento dos AFEs.⁵⁹

Após as centenas de cancelamentos de 2019, no mês de junho de 2020, uma nova leva de cancelamentos é identificada após o recebimento, pelos atingidos, de cartas de

⁵⁷ Em resposta à Deliberação CIF nº 457, a Fundação Renova apresentou o Ofício nº FR.2020.2097, respondido pelo Ofício nº 06/2021/CTOS-CIF, que sintetiza as justificativas apresentadas na nota técnica, em especial quanto à adequação aos termos do TTAC no posicionamento técnico emitido e novamente reforçando elementos fáticos e jurídicos que demonstrariam a ausência de contraditório e ampla defesa no procedimento informado pela Fundação Renova.

⁵⁸ A referida notificação diz respeito à Deliberação CIF nº 485/2021, que reitera o descumprimento da Notificação nº 8/2020-CIF/GABIN pela Fundação Renova.

⁵⁹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1000415-46.2020.4.01.3800. ID 521354878. Data: 29/4/2021.

cancelamento do AFE, sem prévio aviso, em escala ainda inédita no caso Rio Doce, gerando centenas de manifestações reportadas nos canais de relacionamento,⁶⁰ conforme se observa no Gráfico 2 no item 2.3.3.

Tais documentos apresentaram as justificativas conforme os segmentos econômicos que teriam seu auxílio cancelado, tendo sido adotados modelos de cartas padronizadas.⁶¹ De acordo com seu conteúdo, a Fundação Renova expressava o entendimento de que o AFE seria cancelado em virtude do retorno das atividades econômicas anteriores ao rompimento (FGV; RAMBOLL, 2020, p. 15).

O início dos cancelamentos foi marcado para 1/7/2020, tendo a Fundação Renova notificado os atingidos no sentido de que o AFE seria pago por mais três meses, contados a partir de agosto de 2020, e que, após este período haveria uma quitação integral. Os cancelamentos alcançavam 7.675 AFEs, tendo um impacto sobre quase 10 mil dependentes, cuja soma alcançaria 18 mil pessoas atendidas pelo programa (FGV; RAMBOLL, 2020, p. 14).

As seguintes justificativas foram identificadas para cada categoria profissional:

- I 4.537 auxílios relativos à pesca de subsistência. Segundo o entendimento da Fundação Renova e das empresas, o AFE destina-se às pessoas que perderam renda, e sendo a subsistência destinada à alimentação da pessoa atingida e de sua família, não caberia seu pagamento; afirma também que a Portaria nº 40/2017 do Instituto Estadual de Florestas (IEF) autorizou a pesca de subsistência.
- II 868 auxílios de pessoas atingidas que pescavam comercialmente na porção continental capixaba do Rio Doce. Como a pesca está autorizada na região, não se poderia falar em interrupção da atividade econômica para esse grupo.
- III 731 auxílios foram cancelados na região costeira do Espírito Santo, tendo abarcado os municípios de São Mateus e Conceição da Barra (onde, segundo os estudos apresentados pela Fundação Renova na manifestação, não teria havido alcance da pluma de rejeitos), e Fundão e Serra (onde não seria possível relacionar parâmetros de qualidade da água e sedimentos com o rompimento).

⁶⁰ Em análise dos dados dos canais de relacionamento, identificam-se 133 manifestações em junho e 444 em julho, referentes a cancelamento.

⁶¹ Os *experts* FGV e Ramboll empreenderam detida análise sobre os modelos de carta remetidas às pessoas atingidas, tendo identificado que não foram comunicações individualizadas, não oportunizaram a ampla defesa e o contraditório, não previram possibilidade de recurso pelas pessoas atingidas (FGV; RAMBOLL, 2020).

- IV 1.539 auxílios de outros grupos, considerados pela Fundação Renova como tendo sido suas atividades retomadas, caso dos que sofreram “danos agropecuários” e dos areeiros.

Nesse contexto, as instituições de Justiça enviaram ofícios para a Fundação Renova buscando compreender a extensão e o detalhamento dos cancelamentos e acolhidos relatos de cancelamentos provenientes das assessorias técnicas de atingidos que buscaram as CTs para informações sobre a questão.⁶²

Em 9/7/2020, a AGU se manifestou nos autos da ACP principal,⁶³ informando o juízo acerca das cartas recebidas pelos atingidos e da possibilidade de cancelamento e de suas condições, isto é, à revelia do sistema CIF e sem comprovação da retomada das atividades econômicas, e apontando desrespeito pela Fundação Renova da cláusula 140 do TTAC – ausência de participação dos atingidos na tomada de decisão –, conforme preceitua o TAC-GOV em seu art. 14 e não oportunidade de exercício do devido processo legal pelos atingidos.

A AGU, contudo, no que diz respeito às categorias de subsistência, adere ao posicionamento de que não cabe o pagamento de AFE, por força da redação do TTAC, e considera adequado o estabelecimento de um regime de transição (o cabimento de AFE às categorias de subsistência, será tratado em detalhe no item 6.4 deste relatório). Em resposta, a Fundação Renova apresenta⁶⁴ o entendimento de que, segundo a cláusula 137 do TTAC, o critério de recebimento do AFE é cumulativo, devendo a pessoa atingida comprovar o comprometimento da sua renda em função do rompimento e, ainda, conforme a cláusula 138, a dependência econômica da atividade interrompida.

Em relação ao pleito, em decisão interlocutória⁶⁵ prolatada em caráter de urgência, pronunciou-se o juízo sobre a suposta existência de fraudes no AFE, o que justificaria a revisão do programa pela Fundação Renova, prevendo, ainda, a necessidade de que se garanta o contraditório, a ampla defesa e a individualização da demanda como medidas que deverão ser adotadas em cada caso.

⁶² Todas as ações tomadas pelas instituições de justiça para tentar reverter os cancelamentos no âmbito do sistema CIF podem ser conferidas na Nota Informativa CANCELAMENTO DO AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL (PG021), produzida pelas *experts* (FGV; RAMBOLL, 2020, p. 20-22), na qual referencia-se este item do relatório.

⁶³ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 501024354-89.2019.4.01.3800. ID 276305865.

⁶⁴ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 501024354-89.2019.4.01.3800. ID 276019876. Data: 12/7/2020.

⁶⁵ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 501024354-89.2019.4.01.3800. ID 276019876. Data: 12/7/2020.

Além disso, sobre as categorias que tiveram o auxílio cancelado, o juiz pronunciou-se da seguinte forma:

- Em relação aos pescadores comerciais (868 AFEs), os pescadores da região costeira do Espírito Santo (731 AFEs), os que sofreram danos agropecuários, os areeiros (totalizando 1.539), o juízo entendeu ser indevido o cancelamento, tendo em vista a pendência de perícia judicial nos eixos nºs 6 e 9 do processo judicial para garantir a segurança alimentar na obtenção do pescado, irrigação direta e dessedentação animal, determinando-se a continuidade dos pagamentos.
- Quanto aos 4.537 AFEs concedidos aos agricultores e pescadores “de subsistência”, a decisão estabeleceu um regime de transição, tendo em conta que tais pessoas, a despeito de não terem o direito ao AFE (por não terem perdido sua renda), criaram uma expectativa de direito. O regime de transição deveria obedecer às seguintes etapas:
 - I A partir de janeiro de 2021, o valor do auxílio seria reduzido em 50%.
 - II Em julho de 2021, seria substituído por um *kit* proteína (6 kg de carne), no caso dos pescadores, e por um *kit* alimentação (uma cesta básica), no caso dos agricultores.
 - III Os *kits* serão pagos pela Fundação Renova até que as perícias em andamento sejam concluídas.

Contra a referida decisão, as instituições de Justiça opuseram embargos de declaração⁶⁶ em que questionam a classificação de “impacto direto” e “impacto indireto” dada pela Fundação Renova como justificativa para cancelamentos de algumas categorias, o excesso de burocratização das etapas necessárias para acesso ao AFE, como o pré-requisito de que a pessoa atingida seja admitida e a inexistência de laudo conclusivo sobre a qualidade da água e do pescado, bem como inexistência de retorno das atividades econômicas. Além disso, contestam o estabelecimento do chamado regime de transição por implicar não reconhecimento da elegibilidade das categorias de subsistência.

Diante da ausência de decisão sobre os questionamentos apresentados e na iminência de ter início o regime de transição, as instituições de Justiça impetraram mandado de

⁶⁶ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 501024354-89.2019.4.01.3800. ID294756868. Data: 4/8/2020.

segurança⁶⁷ alegando a omissão do juízo em decidir sobre os pedidos formulados em sede de embargos declaratórios.⁶⁸ Em cumprimento da determinação prolatada pelo TRF 1 na apreciação do pedido liminar do mandado de segurança das instituições de Justiça, o juízo da 12ª Vara Federal firma as teses jurídicas seguintes:⁶⁹

- Sobre os cancelamentos apontados pelas instituições em casos de categorias artesanais, asseverou não ser possível confundi-las com as categoriais de subsistência. As categorias de subsistência seriam aquelas cuja produção está voltada para a alimentação do indivíduo e de sua família. Já a produção artesanal, a despeito do uso de técnicas simples e com menor incremento tecnológico, teria como objetivo a produção de excedente destinado à comercialização, sendo, portanto, sua fonte de renda, e por isso apta ao recebimento do AFE.
- Todo e qualquer cancelamento de AFE deve ser precedido de instauração do devido processo legal, com observância do contraditório e da ampla defesa, mediante decisão que deve ser fundamentada e individualizada.
- São proibidos cortes motivados por estudos produzidos de forma unilateral pela Fundação Renova para quaisquer categorias.

Observa-se, portanto, que apesar das decisões contrárias ao cancelamento do AFE, foi mantido o regime de transição estabelecido para as categorias de subsistência. Tendo em vista que essa categoria econômica representa cerca de um terço das pessoas cadastradas pela Fundação Renova (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021f), trata-se de impacto significativo, inserido num contexto de movimentação das empresas pelo encerramento do programa e redução do seu alcance. Sobre a categorização da subsistência e os impactos no AFE, vide item 6.4.

2.3.3.2 Inclusão, pelas empresas, do AFE no termo de quitação perante o Sistema Indenizatório Simplificado (2020-atual)

Em uma quarta frente de judicialização do AFE, observa-se movimentação no sentido de sua inclusão na quitação integral como condição para adesão ao “Sistema

⁶⁷ JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região, MS nº 1041791-63.2020.4.01.0000, ID90420134. Data: 19/12/2020.

⁶⁸ JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. MS nº 1041791-63.2020.4.01.0000. ID 90543053 Data: 1/1/2021.

⁶⁹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 501024354-89.2019.4.01.3800. ID 412329885.

Indenizatório Simplificado”⁷⁰ estabelecido no âmbito do Eixo Prioritário nº 7 da ACP principal, que trata de “Cadastro e Indenizações”.

Nesse incidente, desde julho de 2020, vêm sendo proferidas sentenças similares, seguindo um padrão orientado pelas decisões proferidas em resposta aos pedidos apresentados pelas comissões de atingidos de Baixo Guandu e de Naque, estabelecendo matrizes indenizatórias com valores para indenização por lucros cessantes, danos emergentes e danos morais decorrentes da interrupção do exercício de determinadas atividades econômicas (FGV, 2020a).

Nas petições que informam o referido eixo,⁷¹ diversas comissões de atingidos extrapolam o tema das indenizações e pedem que, de maneira paralela ao seu pagamento, a situação do AFE seja regularizada, com o pagamento dos valores devidos aos atingidos elegíveis, adequações no cadastro para corrigir e atualizar informações que mudam a situação de elegibilidade e devido reconhecimento de atingidos que fazem jus ao seu recebimento.

Entretanto, a 12ª Vara Federal de Belo Horizonte tem entendido nessas diversas ações que as questões relativas ao AFE não compõem a pretensão judicial levada à apreciação do juízo naquele âmbito, restrito aos pleitos indenizatórios. Esse entendimento pode ser exemplificado pela decisão que julgou embargos de declaração opostos contra a decisão que homologou a matriz de danos na ação proposta pela Comissão de Atingidos de Naque:

Com efeito, a pretensão inicial trazida a juízo diz respeito **apenas** ao fechamento do cadastro para os atingidos de Naque, seguido do reconhecimento judicial das diversas categorias impactadas, com o consequente estabelecimento da *matriz de danos* e as indenizações respectivas.

A SENTENÇA prolatada **nada tem a ver** com eventuais "cortes de cartões", ou "cancelamentos de AFEs" eventualmente realizados pela Fundação Renova que, **inclusive**, já foram objeto de decisão específica na ACP principal.⁷²

⁷⁰ Também foi nomeado por Sistema Ágil ou Novel, tendo sido adotada neste relatório a nomenclatura conforme consta do Dispositivo da Sentença prolatada no Eixo nº 7 em face do requerimento da Comissão de Atingidos de Naque (MG): Sistema Indenizatório Simplificado (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1017298-68.2020.4.01.3800. ID 267522368 Data: 9/7/2020, p. 203).

⁷¹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1017298-68.2020.4.01.3800.

⁷² JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1017298-68.2020.4.01.3800. ID 306324440. Data: 24/8/2020 Grifos no original.

Ocorre que ao estabelecer a plataforma que operacionaliza o Sistema Indenizatório Simplificado, a Fundação Renova informa que a adesão pela pessoa atingida implicaria a quitação integral de todas as obrigações financeiras, inclusive do AFE. Essa é uma informação destacada no *site* da Fundação Renova em seu portal de acesso dos advogados:

Conforme decisões judiciais proferidas pelo Juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, a escolha pela indenização por meio do novel sistema indenizatório “implica quitação definitiva e abrange todas as pretensões financeiras decorrentes do Rompimento, com exceção – evidentemente – de eventuais danos futuros”, razão pela qual, para ser indenizado(a) pelo novel sistema indenizatório, o(a) atingido(a) não poderá escolher apenas um entre os danos sofridos e declarados no cadastro/manifestações, pois deverá outorgar quitação ampla e definitiva em relação a todos os danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão.

Isso significa que, ao dar quitação a todas as pretensões financeiras decorrentes do rompimento, EVENTUAL AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL (AFE) DE TITULARIDADE DO(A) ATINGIDO(A), PRESENTE E FUTURO, SERÁ CESSADO (FUNDAÇÃO RENOVA, 2020, s.d.).

Diante disso, apesar do entendimento judicial de que as questões relativas ao AFE não compunham o pedido inicial que resultou na fixação da matriz, o auxílio segue sendo incluído nos termos de quitação integral. Essa vinculação se concretiza no termo de adesão⁷³ assinado pelas pessoas atingidas, ao incluir a quitação do AFE entre as condições de aceite para adesão ao Sistema Indenizatório Simplificado.

Conforme informado anteriormente, o Juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, na decisão judicial de 18/08/2020, proferida nos autos do processo 1016742-66.2020.4.01.3800, estabeleceu que a adesão livre e voluntária ao novel sistema indenizatório “implica quitação definitiva e abrange todas as pretensões financeiras decorrentes do Rompimento, com exceção – evidentemente – de eventuais danos futuros”.

Isso significa que, para ser indenizado(a) pelo novel sistema indenizatório, o(a) atingido(a) não poderá escolher apenas um entre os danos sofridos e declarados no cadastro/manifestações, pois deverá outorgar quitação ampla e definitiva em relação a todos os danos suportados em razão do rompimento da Barragem de Fundão. AO DAR QUITAÇÃO A TODAS AS PRETENSÕES FINANCEIRAS DECORRENTES DO ROMPIMENTO, EVENTUAL AUXÍLIO

⁷³ O termo de adesão exposto abaixo foi retirado dos autos propostos pela Comissão de Atingidos de Baixo Guandu (JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1017298-68.2020.4.01.3800. ID 395082940). Foram omitidos do documento todos os dados pessoais que identificam a pessoa atingida.

FINANCEIRO EMERGENCIAL (AFE) DE TITULARIDADE DO(A) ATINGIDO(A), PRESENTE E FUTURO, SERÁ CESSADO.⁷⁴

Cabe ressaltar que no trecho extraído, menciona-se a quitação do AFE presente e futuro. Não obstante, no mesmo documento, outro trecho exclui eventuais danos futuros da quitação integral.

Declaro, ainda, estar ciente de que, nos termos da citada decisão judicial, a adesão ao novel sistema indenizatório “implica quitação definitiva e abrange todas as pretensões financeiras decorrentes do Rompimento, com exceção – evidentemente – de eventuais danos futuros”.⁷⁵

Em sede de embargos de declaração, que foram parcialmente acolhidos pelo juízo, nos autos do cumprimento de sentença, movidos pela Comissão de Baixo Guandu, as empresas haviam pedido esclarecimentos sobre a expressão “todas as pretensões financeiras”.⁷⁶ Sem mencionar o AFE, na mesma decisão em que afirma não tratar de temas que extrapolem a indenização e o cadastro dos atingidos – o que o impediria, portanto, de decidir sobre as pendências do auxílio – o juízo da 12ª Vara Federal acolhe o pedido formulado e fundamenta no sentido de que não conferir esse tipo de quitação implicaria a eternização da relação entre Fundação Renova e atingido, “criando uma nefasta relação de eterna dependência, que apenas contribui para a perpetuação do conflito e tensionamento”.⁷⁷ Entende, ainda, que o pleito das pessoas por uma resolução do caso significa uma demanda pela quitação integral.

Diante da inclusão do AFE nos termos de quitação, as instituições de Justiça peticionaram no âmbito do Eixo nº 7⁷⁸ para pleitear a reversão da decisão e o reconhecimento o direito das pessoas atingidas ao benefício mesmo após a adesão ao Sistema Indenizatório Simplificado. Apontam deliberações do CIF que estabelecem a diferenciação entre os institutos, bem como a decisão da 12ª Vara Federal que

⁷⁴ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1017298-68.2020.4.01.3800. ID 395082940. Data: 7/12/2020, p. 1.

⁷⁵ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1017298-68.2020.4.01.3800. ID 395082940. Data: 7/12/2020, p. 2.

⁷⁶ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1016742-66.2020.4.01.3800. ID 304027915. Data: 18/8/2020.

⁷⁷ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. ACP nº 1016742-66.2020.4.01.3800. ID 304027915. Data: 18/8/2020, p. 18.

⁷⁸ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1000415-46.2020.4.01.3800. ID 439814353. Data: 8/2/2021.

determina a continuidade do pagamento de AFE após os cancelamentos de julho de 2020.⁷⁹

De acordo com as empresas, em manifestação nos autos da ACP principal,⁸⁰ a inclusão do AFE nos termos de quitação do Sistema Indenizatório Simplificado implica redução significativa do alcance do programa: nos territórios que judicializaram a demanda indenizatória, até abril de 2021 cerca de 82% dos titulares de AFE haviam pleiteado adesão ao novo Sistema Indenizatório Simplificado,⁸¹ de modo que deixarão de receber o benefício caso o pleito de adesão seja deferido.

A redução no quantitativo do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial pode ser observada também a partir dos dados informados à CTOS por meio dos relatórios de monitoramento mensal do programa: de 14.671 titulares e 32.721 pessoas atendidas pelo programa em dezembro de 2020 (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021e, p. 3), o AFE hoje atende 11.109 titulares e 24.368 pessoas (FUNDAÇÃO RENOVA, 2021f, p. 3) em todo o território atingido.

Considerando que, por meio da NT nº 42/2020, o Sistema CIF determinou que o auxílio financeiro deveria continuar sendo pago por mais um ano por não terem as empresas comprovado o retorno pleno das atividades econômicas nos territórios atingidos, a quitação no âmbito do Sistema Indenizatório Simplificado representa um esvaziamento prático dessa deliberação, porquanto significativa parcela dos recipientes terá de abrir mão do auxílio para o recebimento da indenização devida.

A esse respeito, é importante ressaltar que a quitação se dá no âmbito de um Sistema Indenizatório Simplificado, o que contraria o entendimento firmado pela 5ª Turma do TRF 1, que em sede de agravo de instrumento, nos autos do incidente sobre a natureza jurídica do AFE,⁸² reconheceu a autonomia do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, como foi detalhado no item 2.3.1. Outrossim, a quitação em massa de auxílios esvazia a Deliberação nº 417/2020, na qual o CIF determinou a continuidade do programa por mais um ano, funcionando como uma resolução indireta do incidente processual sobre o escopo do programa, tratado no item 2.3.2.

⁷⁹ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1000415-46.2020.4.01.3800. ID 541906928. Data: 14/5/2021.

⁸⁰ JUSTIÇA FEDERAL. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Ação nº 1000415-46.2020.4.01.3800. ID 520379848. Data: 28/4/2021, p. 2.

⁸¹ Os detalhes sobre os dados aqui apresentados serão melhor desenvolvidos no item 3.2 deste relatório, para o qual remete-se à leitura.

⁸² TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO (TRF 1). 5ª TURMA. Gab. 15 - Desembargadora federal Daniele Maranhão Costa, ID 58659549. Acórdão 8/7/2020. Ação nº 1042844-16.2019.4.01.0000.

Por conseguinte, cabe colocar a quitação em perspectiva com os cancelamentos em massa promovidos pela Fundação Renova, tema tratado no item 2.3.3. É possível questionar em que medida a adesão ao Sistema Indenizatório Simplificado pelas pessoas atingidas, com a consequente quitação para o AFE, foi feita de maneira informada, com o efetivo contraditório e devido processo legal.

3 EVIDÊNCIAS SOBRE COBERTURA E FOCALIZAÇÃO DO AFE

A focalização refere-se à cobertura e possíveis vazamentos de um dado programa ou de uma política pública em relação à população de interesse ou aos recursos desembolsados. Por exemplo, um programa ou política pública será totalmente focalizado se conseguir atender a 100% da população elegível a ele e somente a ela. Segundo Kerstenetzky (2009, p. 64):

É perfeitamente focalizado o programa que transfere recursos para todas as pessoas elegíveis e apenas para elas. Essa é a definição, por assim dizer, primária de eficiência de programas focalizados. Na prática, contudo, esse objetivo nunca é atingido, e os tomadores de decisão se defrontam com a escolha entre aceitar algumas inclusões indevidas (vazamentos), exclusões indevidas ou uma combinação dos dois erros.

É comum que sejam feitas análises do grau de focalização de programas e políticas públicas, uma vez que na implementação deles sempre se está sujeito a erros de inclusão de indivíduos/famílias que não são elegíveis e de não inclusão de elegíveis. Quanto maior o grau de focalização do programa ou política pública, maior é a alocação de recursos corretamente investidos para atingir seu objetivo principal e, conseqüentemente, maior é a eficiência e o potencial do impacto do programa em questão.

As análises de focalização são comumente aplicadas em contextos relacionados a políticas públicas, especialmente aquelas de caráter social. Todavia, podem ser conduzidas também para programas que não são de responsabilidade do setor público, uma vez que tenham um público-alvo bem definido e objetivos traçados *ex-ante* à execução dele. É possível, por exemplo, analisar o grau de focalização de programas executados pela Fundação Renova no contexto de reparação do desastre do Rio Doce.

Nesta seção, são apresentados os resultados de diversos indicadores visando identificar a cobertura e o grau de focalização do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) da Fundação Renova em termos de acesso,⁸³ isto é, verificar em qual medida as famílias mais pobres ou com menores resultados no Índice de Desenvolvimento da Família

⁸³ Cabe mencionar que indicadores de focalização podem ter também como objetivo medir a focalização em termos de recursos financeiros. Segundo Barros e Foguel (2001), a focalização também pode ser medida por meio dos gastos, e seu principal objetivo é verificar a proporção dos gastos destinada a cada faixa de renda considerada. No presente estudo, não serão abordados indicadores de focalização nos gastos; apenas aqueles referentes a acesso.

(IDF)⁸⁴ têm maior acesso ao programa⁸⁵; ⁸⁶. Embora *status* de pobreza e IDF não configurem critérios específicos de elegibilidade ao AFE, estes relacionam-se à vulnerabilidade das famílias, sendo que a priorização de famílias com alta vulnerabilidade nas ações de reparação no contexto de desastres é fundamental.

Vale destacar que os indicadores de focalização apresentados a seguir baseiam-se em informações no nível família, uma vez que foi necessário identificar um universo de potenciais elegíveis ao AFE, o que pôde ser feito apenas para famílias (e não indivíduos) a partir dos dados do Cadastro da Fundação Renova.⁸⁷ Especificamente, o universo de famílias potenciais elegíveis considerado nessas análises sobre cobertura e focalização é formado pela agregação de dois grupos de famílias:

- I Famílias cadastradas pela Fundação Renova e classificadas como potencialmente elegíveis a partir da operacionalização dos critérios de elegibilidade ao programa, conforme descrito em FGV (2019c).
- II Famílias cadastradas pela Fundação Renova e classificadas como não sendo potencialmente elegíveis a partir da operacionalização dos critérios de elegibilidade ao programa (conforme descrito em FGV (2019c), mas que são atendidas pelo AFE.⁸⁸

⁸⁴ O IDF é um indicador que visa captar o nível de desenvolvimento das famílias e é composto por seis diferentes dimensões, quais sejam: (i) ausência de vulnerabilidade; (ii) acesso ao conhecimento; (iii) acesso ao trabalho; (iv) disponibilidade de recursos; (v) desenvolvimento infantil e (vi) condições habitacionais (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003). Neste estudo, o indicador em questão é computado a partir das informações autorreportadas pelas famílias no Cadastro Socioeconômico (PG001) da Fundação Renova. Vale destacar que o IDF é um indicador calculado e utilizado pela Fundação Renova para identificar famílias vulneráveis no âmbito de outros de seus programas, como, por exemplo, o Programa de Proteção Social (PPS). Para mais detalhes sobre o indicador e seu cômputo, consulte o APÊNDICE D — Dados utilizados nos Capítulos 3 e 5

⁸⁵ Neste relatório, as medidas de focalização serão aplicadas levando-se em consideração a renda familiar *per capita* das famílias cadastradas pela Fundação Renova ou o Indicador de Desenvolvimento da Família (IDF).

⁸⁶ Essas análises são feitas a partir do uso das bases de dados da Fundação Renova, especificamente do Cadastro Socioeconômico, Base de Pagamentos do AFE e da Base de Pareceres de Impacto. Para mais detalhes sobre as bases utilizadas e os tratamentos realizados, consulte o APÊNDICE D — Dados utilizados nos Capítulos 3 e 5.

⁸⁷ A operacionalização da variável de elegibilidade a partir da base de dados do Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova foi apresentada e descrita em detalhes em “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c). É importante destacar que a variável que identifica a potencial elegibilidade utilizada ao longo desta seção não leva em consideração se a família possui meios de comprovar o exercício da atividade no período pré-rompimento, isto é, utiliza-se apenas a versão “famílias potenciais elegíveis sem comprovação”, conforme consta no referido relatório. Ressalta-se, ainda, que se trata de uma aproximação da verdadeira elegibilidade ao programa.

⁸⁸ As bases de dados do Cadastro Socioeconômico e de Pagamentos do AFE utilizadas foram aquelas disponíveis para *download* na data de 20 de abril de 2021 no Sistema de Gerenciamento de Stakeholders (SGS) da Fundação Renova. Para mais detalhes sobre as

A inclusão do grupo “ii” no universo de famílias potencialmente elegíveis ao AFE que é considerado nessas análises justifica-se pelo fato de que a operacionalização dos critérios de elegibilidade no banco de dados do cadastro é uma aproximação da verdadeira elegibilidade ao programa e, devido a isso, usa-se sempre o termo “potencial” ou “potencialmente” junto com a palavra “elegível”^{89; 90}. Entende-se que, em casos de famílias que estavam recebendo o AFE no período de referência, mas não tinham sido classificadas como potenciais elegíveis, isso pode se dever a uma imprecisão na identificação do *status* de elegibilidade potencial ao AFE para essas famílias, uma vez que, tendo ingressado no programa, elas são consideradas elegíveis pela própria Fundação Renova. Assim, fez-se a opção metodológica de incluí-las nesse universo de famílias potencialmente elegíveis ao AFE. Ressalta-se, no entanto, que o número de famílias nesse grupo “ii” é relativamente pequeno (744 famílias no total, o que corresponde a 2,23% de todas as famílias cadastradas e 2,56% das famílias cadastradas e que são potencialmente elegíveis também).

Este capítulo está dividido em quatro seções, organizadas por indicador de cobertura ou focalização utilizado. Os indicadores foram calculados levando em consideração a totalidade das famílias cadastradas nos 45 municípios considerados atingidos e, também, para diferentes recortes geográficos, sendo eles: (i) alto Rio Doce; (ii) médio Rio Doce – Governador Valadares; médio Rio Doce – Vale do Aço; baixo Rio Doce e litoral adjacente.⁹¹ Em cada uma das subseções, será apresentada a definição do indicador em análise e resultados do cômputo do mesmo para o AFE.

3.1 Taxa de cobertura

bases de dados utilizadas e período de referência, consulte APÊNDICE D — Dados utilizados nos Capítulos 3 e 5.

⁸⁹ Para uma descrição detalhada da operacionalização dos critérios de elegibilidade, consulte “Análise do Cadastro Socioeconômico” (FGV, 2019c).

⁹⁰ Cabe mencionar que na seção 4.1.2 é problematizada a questão da dependência entre o AFE e os dados do Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova.

⁹¹ A região atingida é composta por 45 municípios distribuídos em cinco diferentes regiões, a saber: (i) alto Rio Doce: engloba os municípios Barra Longa, Mariana, Ponte Nova, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado; (ii) médio Rio Doce – Vale do Aço: compreende os municípios Belo Oriente, Bom Jesus do Galho, Bugre, Caratinga, Córrego Novo, Dionísio, Fernandes Tourinho, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Marliéria, Naque, Periquito, Pingo d'Água, Raul Soares, Rio Casca, Santana do Paraíso, Sem-Peixe, Sobrália, São Domingos do Prata, São José do Goiabal, São Pedro dos Ferros e Timóteo; (iii) médio Rio Doce – Governador Valadares: inclui os municípios Aimorés, Alpercata, Conselheiro Pena, Galileia, Governador Valadares, Itueta, Resplendo e Tumiritinga; (iv) baixo Rio Doce: inclui os municípios Baixo Guandu, Colatina, Linhares e Marilândia; (v) litoral adjacente: corresponde aos municípios Aracruz, Conceição da Barra, Fundão, Serra e São Mateus. Ressalta-se que essa lista de municípios atingidos não configura um posicionamento da FGV quanto à delimitação de áreas atingidas para qualquer finalidade.

O primeiro indicador analisado é a taxa de cobertura, que objetiva verificar qual é o percentual de famílias cadastradas e potencialmente elegíveis ao AFE que foram de fato atendidas pelo programa, tendo como base de comparação o total de famílias potencialmente elegíveis ao programa.⁹² Tal indicador é definido para esta aplicação como:⁹³

$$\text{Taxa de cobertura} = \frac{\text{Número de famílias elegíveis atendidas pelo AFE}}{\text{Número de famílias elegíveis ao AFE}}$$

Esse indicador foi calculado considerando a totalidade das famílias potencialmente elegíveis no cadastro, sem considerar a localização da propriedade cadastrada (indicado a seguir como “total”) e por recortes geográficos. No último caso, ele foi calculado restringindo-se à localidade da propriedade principal das famílias potencialmente elegíveis cadastradas.⁹⁴ Os recortes geográficos da região atingida considerados nas análises foram: (i) alto Rio Doce; (ii) médio Rio Doce – Governador Valadares; (iii) médio Rio Doce – Vale do Aço; (iv) baixo Rio Doce; (v) litoral adjacente. O resultado do cálculo desse indicador por recorte geográfico e para a totalidade das famílias (“total”)⁹⁵ encontra-se Tabela 1.

⁹² Como comentado, o universo de famílias potenciais elegíveis considerado nessas análises sobre cobertura e focalização do AFE é formado pela agregação de dois grupos de famílias: (i) famílias cadastradas pela Fundação Renova e classificadas como potencialmente elegíveis a partir da operacionalização dos critérios de elegibilidade ao programa, conforme descrito em FGV (2019c) e (ii) famílias cadastradas pela Fundação Renova e classificadas como não sendo potencialmente elegíveis a partir da operacionalização dos critérios de elegibilidade ao programa (conforme descrito em FGV (2019c), mas que são atendidas pelo AFE. Visando à simplificação da exposição do conteúdo ao longo desta seção, optou-se por nomear esse universo de análise somente como “famílias elegíveis ao AFE”.

⁹³ Na definição desse indicador, por motivo de concisão, é feita menção a “famílias elegíveis”, mas trata-se sempre de famílias potencialmente elegíveis, tanto no numerador quanto no denominador.

⁹⁴ A informação de localidade dos dados do cadastro, que é utilizada para definir o município da família, é a localização georreferenciada (latitude e longitude) da propriedade principal à qual essa família está vinculada. A partir da informação do município, é identificado o recorte geográfico.

⁹⁵ É importante ressaltar que a taxa de cobertura para o “total”, bem como todos os indicadores de focalização calculados ao longo desta seção que não se referem a recortes geográficos específicos, além de considerar as famílias com propriedades cadastradas no PG001 localizadas nos 45 municípios atingidos, inclui também as famílias cujas propriedades cadastradas foram localizadas em outras regiões fora desse conjunto de municípios. Uma vez que há poucas famílias cujas propriedades localizam-se fora dos municípios atingidos (3,46% das famílias cadastradas), optou-se por incluí-las no cômputo do “total” (que se refere à totalidade de famílias cadastradas potencialmente elegíveis), mas sem criar uma categoria específica para elas.

Tabela 1 — Taxa de cobertura do AFE

Recorte geográfico	Taxa de cobertura
Alto Rio Doce	31,25%
Médio Rio Doce – Governador Valadares	45,57%
Médio Rio Doce – Vale do Aço	33,95%
Baixo Rio Doce	47,23%
Litoral adjacente	28,76%
Total	38,84%

Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Ao analisar os resultados apresentados na Tabela 1, é possível verificar que existe uma variação na taxa de cobertura do AFE ao considerar os diferentes recortes geográficos. O recorte geográfico com a maior taxa de cobertura do AFE é o baixo Rio Doce, com 47,23%, e o que possui a menor taxa de cobertura é o litoral adjacente, com 28,73%. Um ponto que chama a atenção é que nem no baixo Rio Doce, a região com a maior taxa de cobertura, o indicador em questão alcançou mais de 50% do número de famílias potencialmente elegíveis ao AFE.⁹⁶ É importante mencionar que o resultado para o alto Rio Doce deve ser interpretado com ressalvas, uma vez que o Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova não foi realizado no município de Mariana, que contou com um processo de cadastramento diferenciado e realizado pela ATI Cáritas. Assim, é provável que muitas famílias desse município não tenham sido incluídas no cômputo desta taxa de cobertura, justamente por suas informações não serem observadas no Cadastro da Fundação Renova.⁹⁷

A linha “total” explicita a taxa de cobertura do AFE entre as famílias potenciais elegíveis considerando todas as famílias cadastradas independentemente da localização de suas

⁹⁶ O capítulo 4 apresenta questões identificadas no desenho e no escopo do programa que podem se relacionar às baixas taxas de cobertura observadas. Tais problemas dizem respeito aos critérios de elegibilidade e à sua procedimentalização, que nem sempre aderem de maneira adequada à realidade da bacia e às normas de direitos humanos que devem pautar todo o processo de reparação.

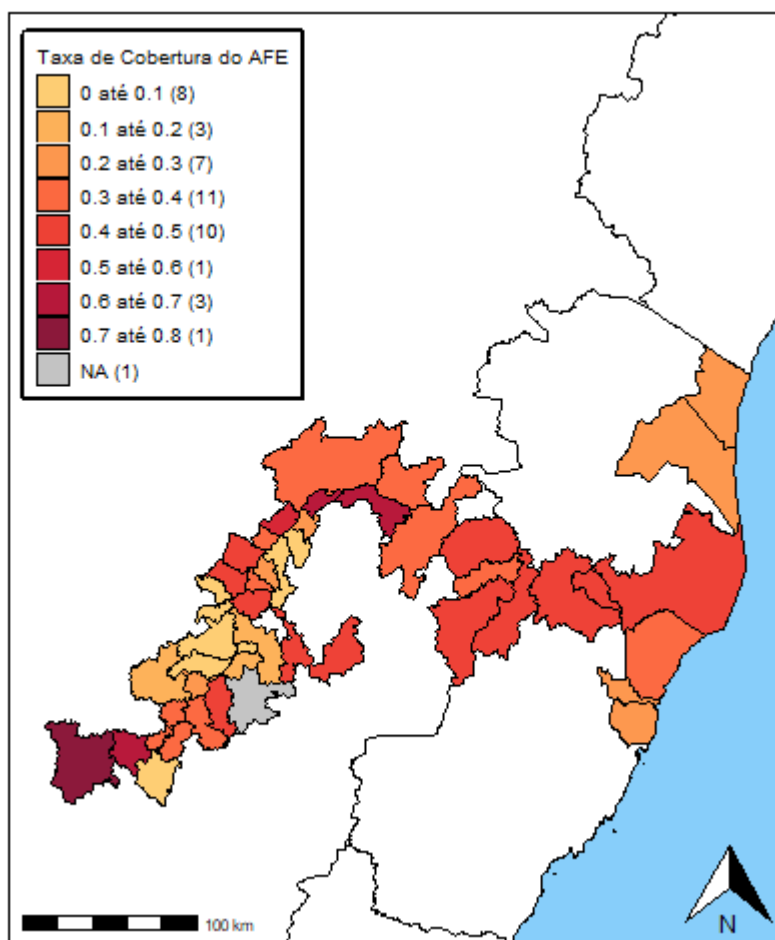
⁹⁷ Diz-se que é “provável” que essas famílias não tenham sido incluídas no cômputo desse indicador, pois a informação de localidade dos dados do cadastro, que é utilizada para definir o município da família, é a localização georreferenciada (latitude e longitude) da propriedade principal à qual essa família está vinculada e, nos dados, são encontradas propriedades localizadas no município de Mariana.

propriedades principais, sendo essa taxa de cobertura igual a 38,84%. Vale destacar que essa não é uma média das taxas de cobertura apresentadas por região, uma vez que as propriedades não estão localizadas de maneira uniforme em tais regiões e há propriedades localizadas fora do conjunto dos 45 municípios atingidos.

Outra forma de analisar a heterogeneidade entre a taxa de cobertura em diferentes regiões atingidas é a partir de um mapa de calor desse indicador, como na Figura 3 a seguir. Nela, é possível verificar a taxa de cobertura do AFE por município, considerando-se o conjunto dos 45 municípios atingidos apenas. As diferentes cores ilustram a variação existente entre as taxas de cobertura nos municípios considerados atingidos. Quanto mais escura a cor do município, maior a sua taxa de cobertura pelo AFE; quanto mais clara a cor do município, menor o indicador em questão.⁹⁸

⁹⁸ Vale destacar que no município de Raul Soares não há famílias cadastradas identificadas como potenciais elegíveis ao AFE e, portanto, não foi possível calcular a taxa de cobertura para o município em questão. A taxa de cobertura desse município foi classificada como “não aplicável (NA)”.

Figura 3 — Taxa de cobertura do AFE para os 45 municípios considerados atingidos



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do Cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Na legenda do mapa, ao lado de cada cor e a respectiva indicação de intervalo de valores de taxa de cobertura do AFE, aparece um número entre parênteses, que indica o número total de municípios atingidos naquela situação. Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021.

Os municípios com maiores taxas de cobertura são Alpercata (MG), Tumiritinga (MG), Periquito (MG) e Barra Longa (MG), com as respectivas taxas de cobertura: 70,83%, 59,65%, 54,65% e 52,63%. O município de Barra Longa localiza-se no alto Rio Doce, enquanto os municípios de Tumiritinga e Alpercata encontram-se no médio Rio Doce – Governador Valadares e Periquito está localizado no médio Rio Doce – Vale do Aço. É importante destacar, mais uma vez, que o indicador calculado para Mariana (MG) deve ser interpretado com cautela, uma vez que o Cadastro da Fundação Renova não foi realizado no município de Mariana, que contou com um processo de cadastramento realizado pela ATI Cáritas.

Os municípios com as menores taxa de cobertura entre os 45 atingidos localizam-se todos no médio Rio Doce – Vale do Aço. São eles: Iapu (MG), Marliéria (MG), Pingo-d'Água (MG) e Timóteo (MG). Tais municípios apresentam taxa de cobertura de 0%, uma vez que o numerador do indicador em questão é 0, ou seja, o número de famílias elegíveis atendidas pelo AFE nesses municípios (entenda-se: famílias que no cadastro estão atreladas a propriedades ali localizadas) é igual a 0.

3.2 Grau de cobertura

Outro indicador selecionado para avaliar a focalização do AFE é o grau de cobertura. Segundo Barros e Foguel (2001), entende-se como grau de cobertura a proporção de famílias, em cada centésimo da distribuição de renda familiar *per capita* das famílias elegíveis, que teve acesso ao programa.

O indicador em questão é geralmente aplicado em análises de eficiência do gasto e acesso a políticas públicas sociais que visam atender a populações de baixa renda. Entretanto, o grau de cobertura pode ser aplicado em diversos outros contextos. Vale destacar que, no contexto de políticas públicas sociais que visem erradicar a pobreza, quanto mais acentuadamente decrescente for o grau de cobertura para uma dada distribuição de renda, melhor focalizado é o programa analisado (Barros e Foguel, 2001).

A definição desse indicador para esta aplicação é:

$$\text{Grau de cobertura} = \frac{\text{Número de famílias atendidas pelo AFE no percentil}}{\text{Número de famílias elegíveis no percentil}}$$

O grau de cobertura foi calculado considerando todas as famílias elegíveis ao programa, tendo sido a definição desse grupo exposta anteriormente, e considerando os mesmos recortes geográficos⁹⁹ que na subseção anterior, a saber: (i) alto Rio Doce; (ii) médio Rio Doce – Governador Valadares; (iii) médio Rio Doce – Vale do Aço; (iv) baixo Rio Doce; e (v) litoral adjacente. O intuito de investigar o grau de cobertura nas diferentes regiões é verificar se o atendimento pelo AFE teve diferenças entre as regiões quanto à priorização de famílias com menores rendas *per capita*.

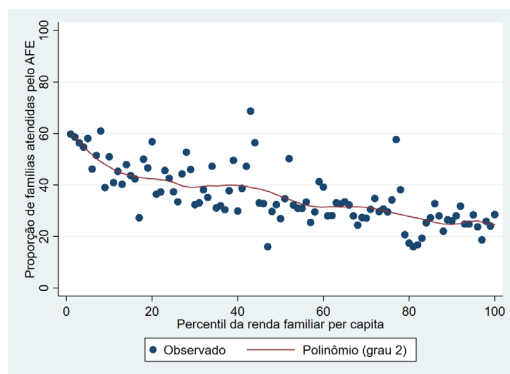
Os resultados são apresentados por meio de gráficos nos quais o eixo horizontal expressa o percentil da renda familiar *per capita* e o eixo vertical indica a proporção de famílias atendidas pelo AFE no percentil. O Gráfico 3 contém o painel de gráficos

⁹⁹ Nesses casos, foi considerada a distribuição de famílias segundo a renda familiar *per capita* específica para o recorte geográfico de interesse.

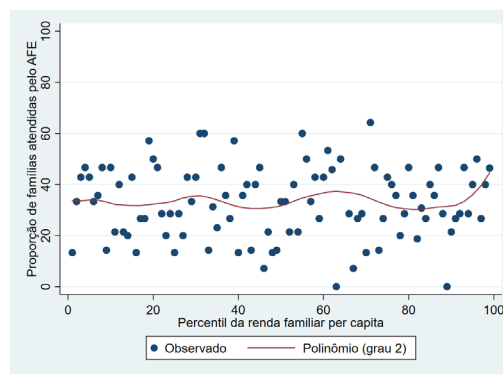
ilustrando o grau de focalização para a totalidade das famílias potenciais elegíveis entre as cadastradas e pelas regiões geográficas.

Gráfico 3 — Grau de cobertura em relação à renda familiar *per capita*

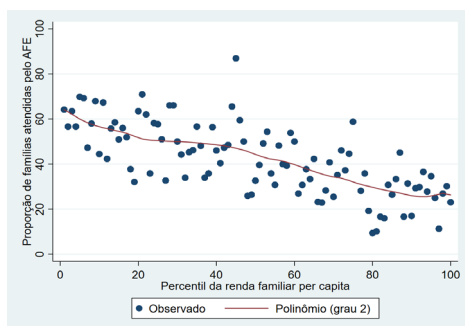
Totalidade das famílias



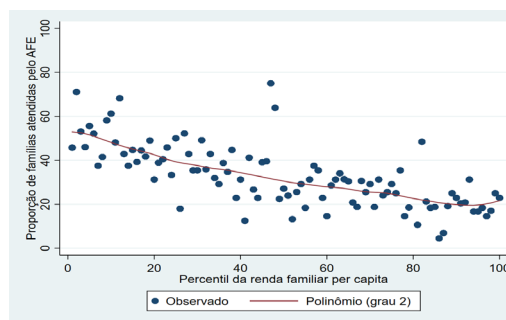
Alto Rio Doce



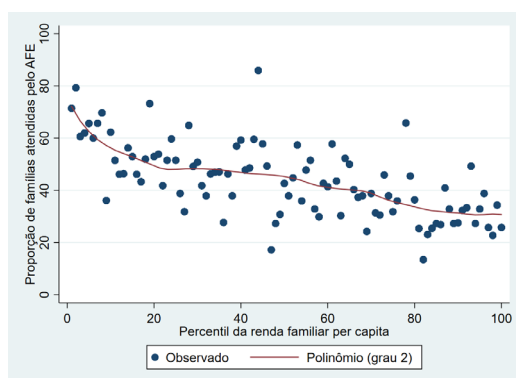
Médio Rio Doce – Governador Valadares



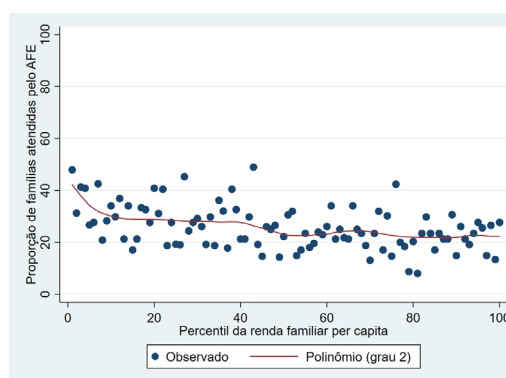
Médio Rio Doce – Vale do aço



Baixo Rio Doce



Litoral adjacente



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e na base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Reportou-se a estimação de um polinômio de grau 2 para ilustrar o comportamento do indicador ao longo dos percentis de renda familiar *per capita*.

Ao analisar os resultados do grau de cobertura para a totalidade das famílias elegíveis cadastradas e pelas regiões, é possível verificar que, exceto para o alto Rio Doce, parece ter havido uma priorização das famílias com menor renda familiar *per capita* no atendimento pelo AFE. Isso porque as curvas apresentadas possuem inclinação decrescente, o que significa que a proporção de famílias atendidas pelo AFE é maior nos percentis de renda familiar *per capita* menores (ou seja, entre as famílias com menores rendas) do que nos percentis maiores.

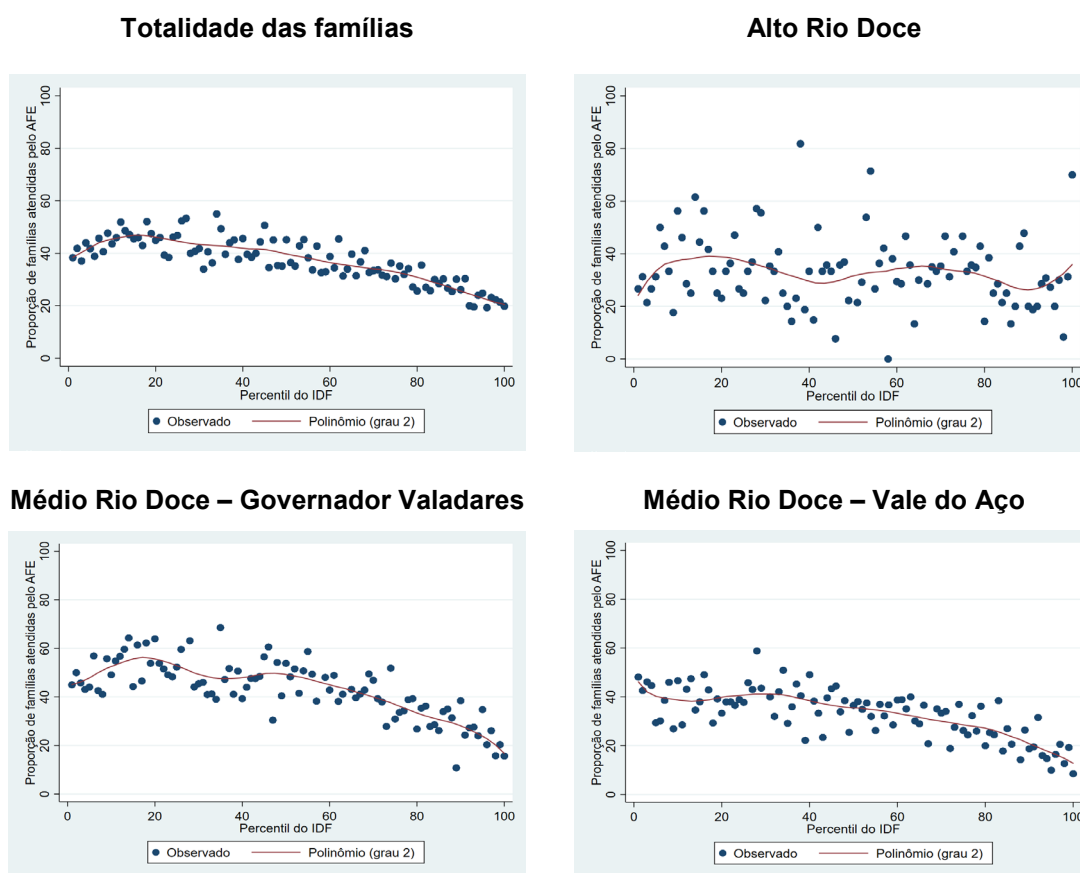
Nota-se que a região do baixo Rio Doce é a que apresenta maiores proporções de famílias atendidas pelo AFE nos menores percentis da distribuição de renda familiar *per capita* da região, ou seja, é a região na qual há um atendimento maior do programa entre as famílias mais pobres potencialmente elegíveis. O litoral adjacente se mostrou uma região com inclinação decrescente do grau de cobertura relativamente baixa em comparação às demais, o que significa que é a região em que o AFE está menos focalizado em termos de renda familiar *per capita* da região. Por fim, a curva do grau de cobertura para a região do alto Rio Doce é a que tem menor inclinação entre todas as analisadas, havendo uma inclinação, em média, nula até o percentil 80, mas essa inclinação passa a ser positiva a partir deste, ou seja, nos percentis mais elevados da distribuição da renda familiar *per capita* da região, indicando que a cobertura do AFE na região entre as famílias mais ricas é relativamente alta. Outro aspecto que chama a atenção ao analisar este gráfico para o alto Rio Doce é a grande dispersão entre os pontos, o que indica que mesmo para percentis de renda familiar *per capita* próximos (ou seja, para famílias com rendas parecidas) há grande variação entre a proporção de atendimentos pelo AFE entre esses percentis, verificando-se alguns com alta e outros com baixa cobertura do programa. Conforme mencionado, no entanto, esses resultados para o alto Rio Doce devem levar em consideração a ausência de dados para a grande maioria das famílias de Mariana.

Além de analisar a focalização em relação à renda familiar *per capita*, optou-se por analisar também a focalização em relação a um indicador que pudesse captar vulnerabilidades em outras dimensões além da renda. Para isso, foi utilizado o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF),¹⁰⁰ que é um indicador utilizado pela própria Fundação Renova em outros programas executados por ela. O IDF é um indicador que varia entre 0 (zero) e 1 (um) e quanto maior o seu valor, melhor é o desenvolvimento da família analisada.

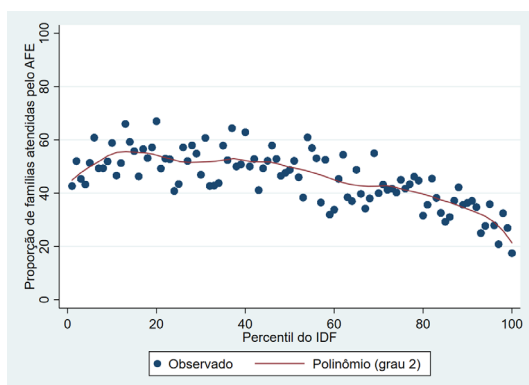
¹⁰⁰ Para mais detalhes, o IDF e seu cômputo, consulte APÊNDICE D — Dados utilizados nos Capítulos 3 e 5.

Novamente, esses resultados são apresentados por meio de gráficos, nos quais o eixo horizontal agora expressa o percentil do IDF e o eixo vertical indica a proporção de famílias atendidas pelo AFE no percentil. O Gráfico 4 contém o painel de gráficos ilustrando o grau de focalização para a totalidade das famílias potenciais elegíveis entre as cadastradas e pelas regiões geográficas.

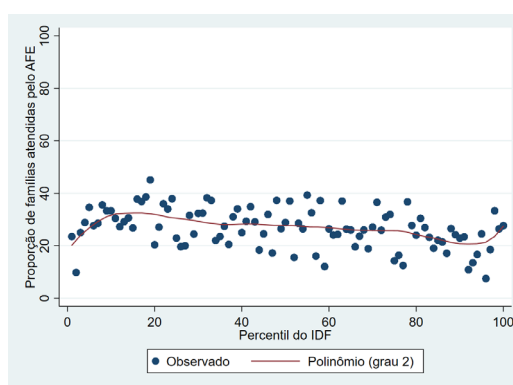
Gráfico 4 — Grau de cobertura em relação ao Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)



Baixo Rio Doce



Litoral adjacente



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Reportou-se a estimação de um polinômio de grau 2 para ilustrar o comportamento do indicador ao longo dos percentis de IDF.

Analisando os resultados, nota-se que na maior parte dos casos a curva que ilustra o grau de cobertura para os percentis de IDF apresenta inclinação decrescente, sendo as exceções as regiões do alto Rio Doce e do litoral adjacente (em pelo menos alguns trechos). As regiões nas quais há uma cobertura maior do AFE entre as famílias potenciais elegíveis cadastradas com os menores IDs da região são aquelas nas quais a taxa de cobertura nos primeiros percentis da distribuição do IDF é maior, sendo elas o baixo Rio Doce e o médio Rio Doce – Governador Valadares. Ainda, sabe-se que a focalização do AFE entre os mais vulneráveis em termos de IDF é maior quanto maior for a inclinação negativa dessa curva, sendo novamente as regiões do baixo Rio Doce e do médio Rio Doce – Governador Valadares as que se destacam nesse sentido.

3.3 Grau de incidência

O grau de incidência é outro indicador que também é usualmente utilizado em análises relacionadas à focalização de políticas públicas que visam erradicar a pobreza e programas sociais em geral, podendo ser entendido como a proporção de beneficiários do programa localizada em cada centésimo da distribuição de renda dos elegíveis (BARROS; FOGUEL, 2001).

Considerando programas que visam erradicar a pobreza em geral, caso não fosse aplicada nenhuma priorização aos mais pobres, qualquer família teria a mesma chance de ser contemplada, independentemente de sua renda familiar *per capita*. Ou seja, se o programa fosse distribuído de maneira aleatória entre as famílias elegíveis, o grau de

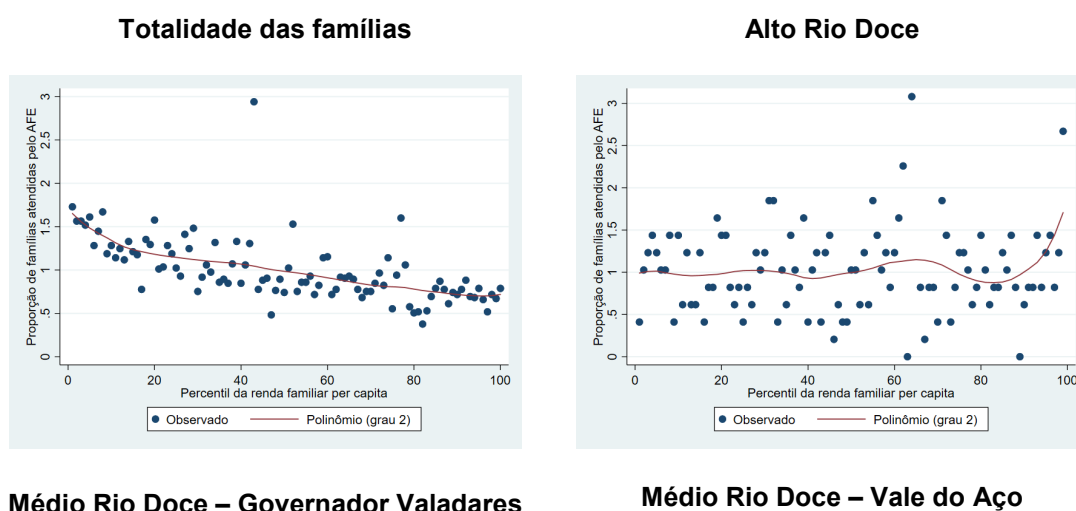
incidência seria próximo de 1% por centésimo da distribuição de renda familiar *per capita* (BARROS; FOGUEL, 2000). Quanto mais acentuadamente decrescente for o grau de incidência do acesso ao programa, mais bem focalizado será ele (BARROS; FOGUEL, 2000).

A definição do grau de incidência para esta aplicação é:

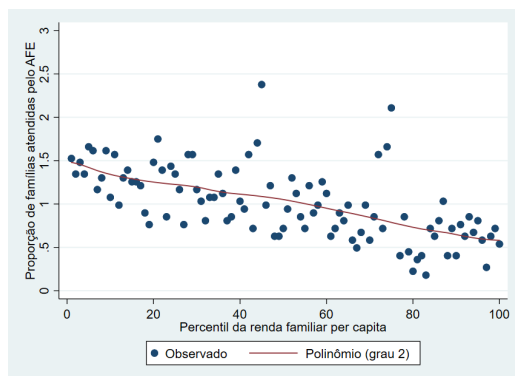
$$\text{Grau de incidência} = \frac{\text{Número de famílias atendidas pelo AFE em um dado percentil}}{\text{Número total de famílias atendidas pelo AFE}}$$

Os resultados para este indicador foram calculados para a totalidade das famílias elegíveis ao AFE e considerando os diferentes recortes geográficos, conforme feito para indicadores apresentados anteriormente. Mais uma vez, os resultados são apresentados por meio de gráficos, nos quais o eixo horizontal expressa o percentil da renda familiar *per capita* considerando apenas as famílias cadastradas e elegíveis ao AFE e o eixo vertical indica a proporção de famílias atendidas pelo AFE no percentil entre a totalidade de famílias atendidas pelo programa. O Gráfico 5 contém o painel de gráficos ilustrando o grau de focalização para a totalidade das famílias e pelas regiões geográficas.¹⁰¹

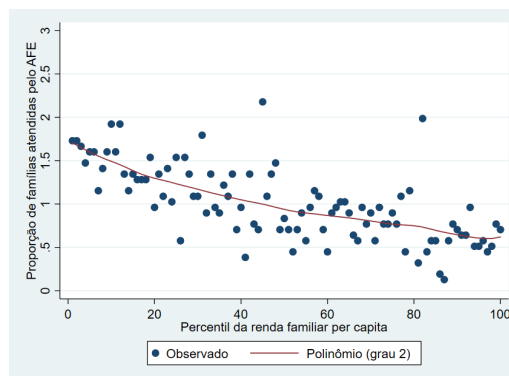
Gráfico 5 — Grau de incidência em relação à renda familiar *per capita*



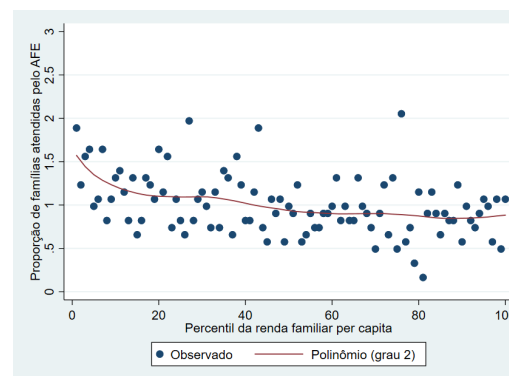
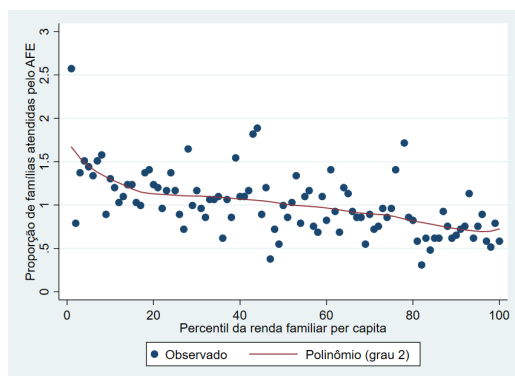
¹⁰¹ Vale ressaltar que ao fazer o cálculo do grau de incidência por recorte geográfico, considerou-se a renda familiar *per capita* das regiões separadamente, pois cada um dos gráficos leva em consideração um conjunto de famílias diferente (específico para o recorte em análise).



Baixo Rio Doce



Litoral adjacente



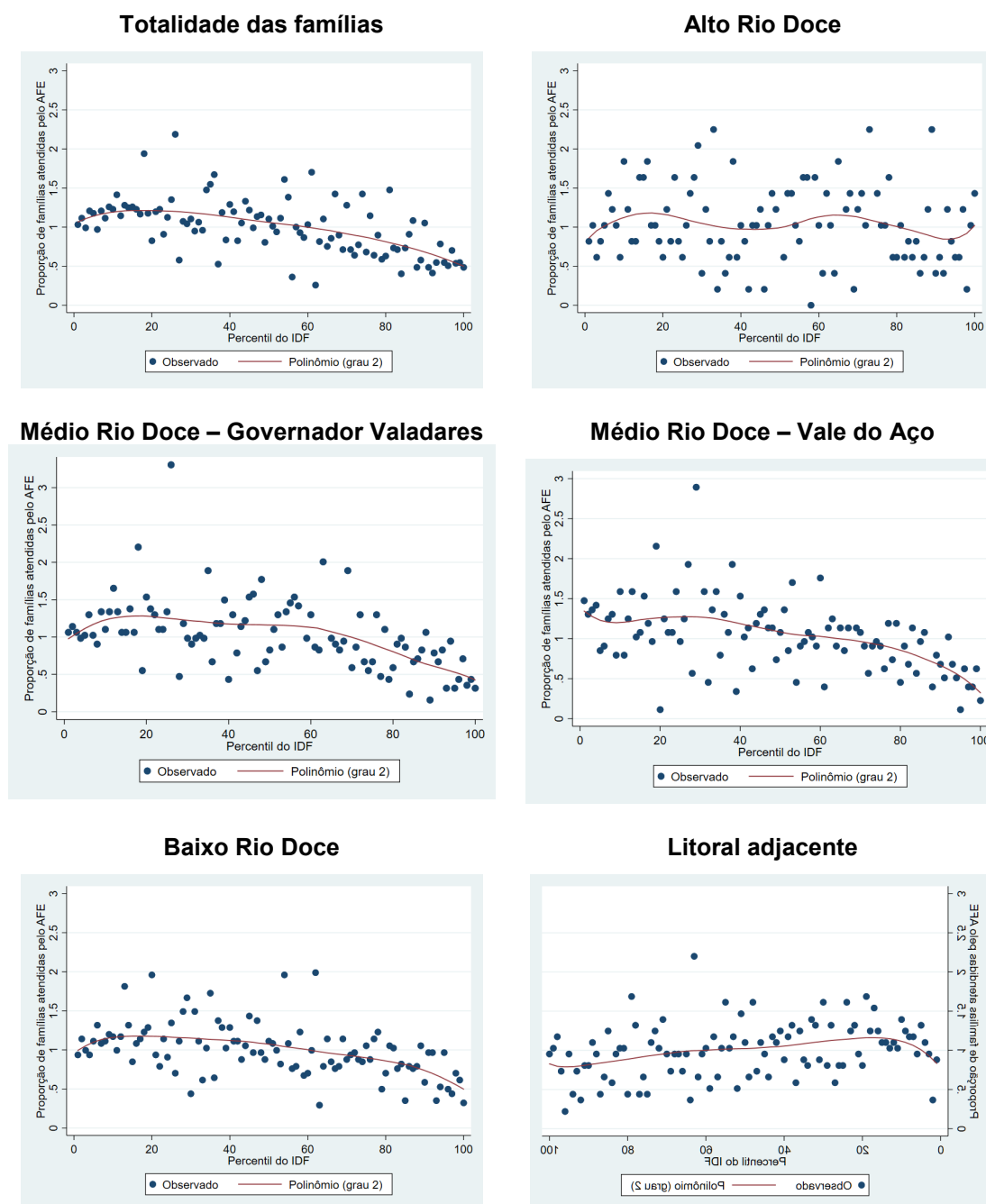
Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Reportou-se a estimação de um polinômio de grau 2 para ilustrar o comportamento do indicador ao longo dos percentis de renda familiar *per capita*.

Assim como na análise do grau de cobertura apresentada na seção anterior, ao observar a figura acima é possível ver que existe certa concentração dos atendimentos do AFE entre as famílias que possuem renda familiar *per capita* menor (menores percentis), para todas as regiões geográficas analisadas, exceto para a região do alto Rio Doce. Isso se nota a partir do fato de que a quase totalidade dos gráficos da figura mostram um grau de incidência tanto maior quanto menor é o percentil da renda familiar *per capita* (curvas com inclinação decrescente, no geral). É possível verificar também que a focalização dos atendimentos entre as famílias com renda familiar *per capita* menor parece ser maior na região do médio Rio Doce – tanto na do Vale do Aço como na de Governador Valadares – uma vez a inclinação negativa é um pouco mais acentuada nessas regiões.

Este indicador de focalização para o AFE foi calculado não só considerando a renda familiar *per capita*, mas também considerando o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Os resultados estão disponíveis no Gráfico 6.

Gráfico 6 — Grau de incidência em relação ao IDF



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Reportou-se a estimação de um polinômio de grau 2 para ilustrar o comportamento do indicador ao longo dos percentis de IDF.

É possível notar que a incidência do AFE é um pouco maior entre famílias com IDFs menores (menores percentis) se comparadas às famílias com IDF de maior magnitude (maiores percentis), conforme ilustra o primeiro Gráfico 6, referente à totalidade das

famílias, por exemplo, ainda que os valores das proporções (vistos no eixo vertical) não sejam muito distintos em termos absolutos. Exceto pelas regiões do alto Rio Doce e do litoral adjacente, nota-se certa concentração dos atendimentos do AFE entre as famílias relativamente mais vulneráveis em termos do IDF, uma vez que a inclinação da curva do grau de incidência se mostra negativa para as regiões do baixo Rio Doce, médio Rio Doce (Vale do Aço e Governador Valadares) e também para a totalidade das famílias.

3.4 Curva de concentração

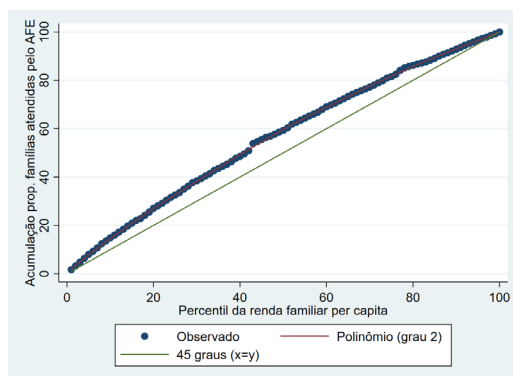
Outra métrica selecionada para analisar o grau de focalização do AFE é a curva de concentração. Essa curva retrata a acumulação da curva de incidência, e cada ponto $(p, C(p))$ nela representa qual a proporção dos que têm acesso ao programa se encontram entre os $(100p)\%$ mais pobres, por exemplo (Barros e Foguel, 2001).

Segundo Barros e Foguel (2001), se um determinado programa voltado à erradicação da pobreza tiver a distribuição de seus benefícios realizada de forma aleatória, sua curva de concentração será uma reta com ângulo de 45 graus, uma vez que $C(p) = p$. Por outro lado, se tal programa conceder os benefícios de forma focalizada, priorizando os mais pobres (seu público-alvo), a proporção de beneficiários que são pobres ($C(p)$) será superior à proporção de pobres $((100p)\%)$, de forma que a curva de concentração estará localizada acima da reta com ângulo de 45 graus.

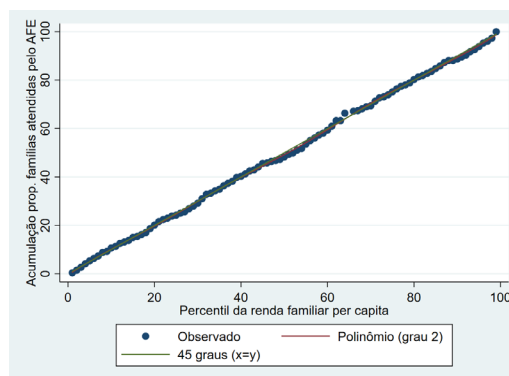
Nesta aplicação, foi calculada a curva de concentração para o AFE considerando-se a renda familiar *per capita*, o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) e os respectivos graus e curvas de incidência exibidos na seção anterior. De forma análoga aos resultados apresentados anteriormente, apresentar-se-á a curva de concentração considerando a totalidade das famílias cadastradas e elegíveis ao AFE (sem considerar a localização das propriedades cadastradas atreladas às famílias) e por recortes geográficos. Os resultados se encontram expostos nos Gráfico 7 e Gráfico 8 a seguir.

Gráfico 7 — Curva de concentração em relação à renda familiar *per capita*

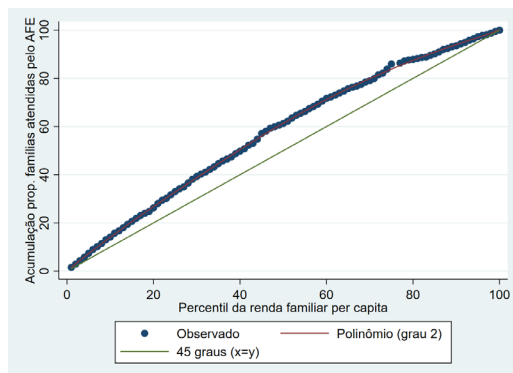
Totalidade das famílias



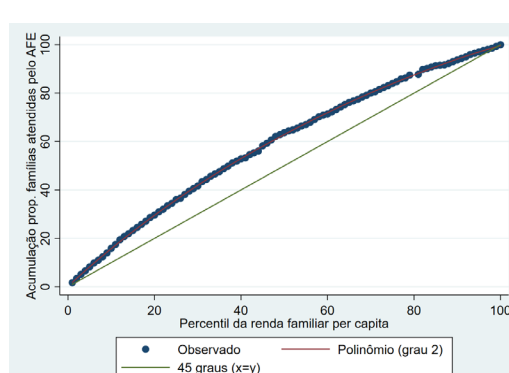
Alto Rio Doce



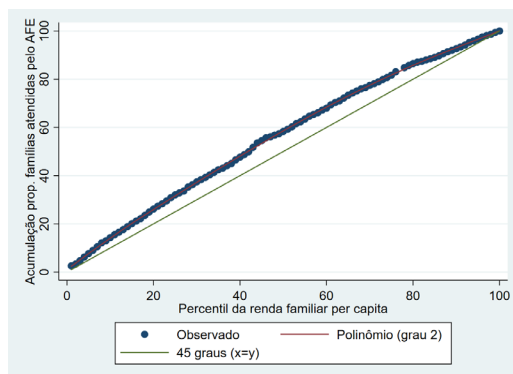
Médio Rio Doce – Governador Valadares



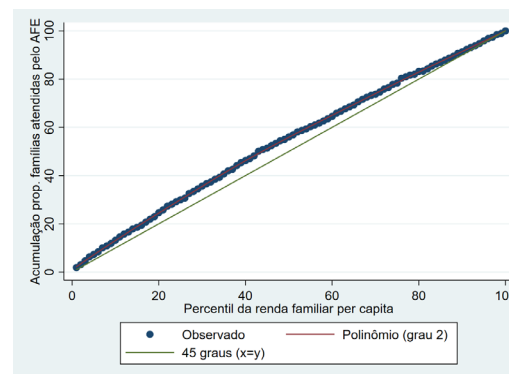
Médio Rio Doce – Vale do Aço



Baixo Rio Doce



Litoral adjacente

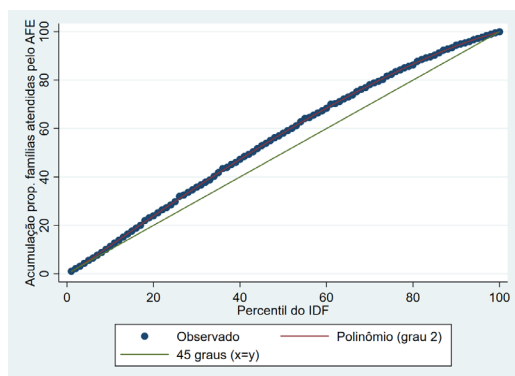


Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

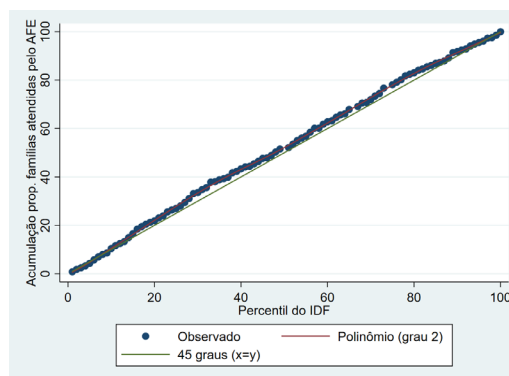
Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Reportou-se: (i) a estimação de um polinômio de grau 2 para ilustrar o comportamento do indicador ao longo dos percentis de renda familiar *per capita* e (ii) uma reta com ângulo de 45 graus para exemplificar como seria a curva de concentração caso a distribuição dos atendimentos do AFE fosse realizada de forma aleatória entre as famílias cadastradas e elegíveis.

Gráfico 8 — Curva de concentração em relação ao IDF

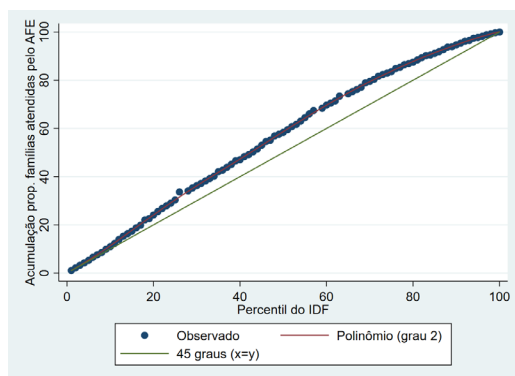
Totalidade das famílias



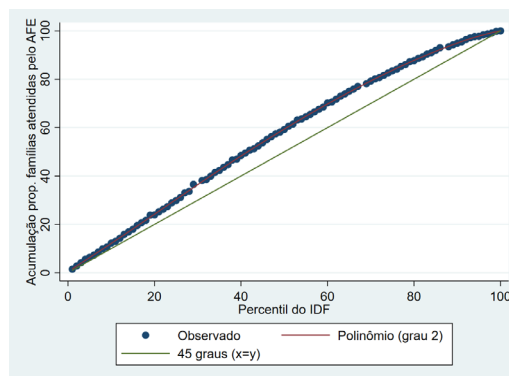
Alto Rio Doce



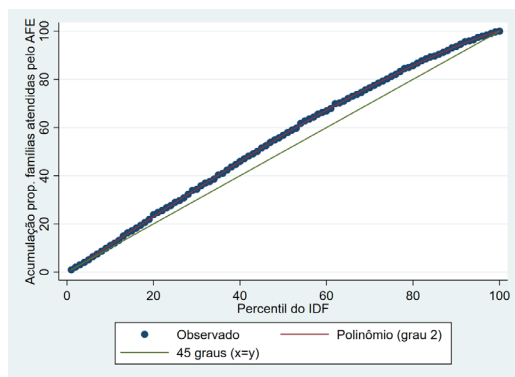
Médio Rio Doce – Governador Valadares



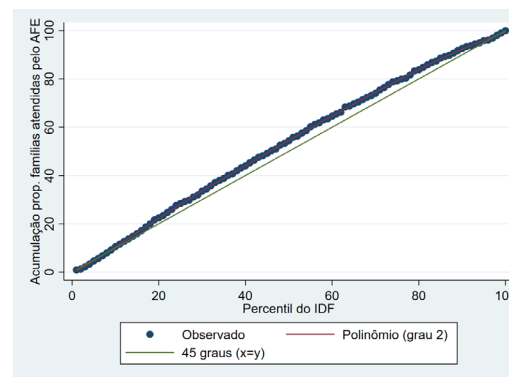
Médio Rio Doce – Vale do Aço



Baixo Rio Doce



Litoral adjacente



Fonte: Elaboração própria (2021) com base nos dados do cadastro da Fundação Renova (2021) e da base de pagamentos do AFE da Fundação Renova (2021).

Observações: Foram considerados apenas os pagamentos do AFE ativos em dezembro de 2019. Foram considerados apenas os casos em que os titulares do AFE foram encontrados na base de dados do cadastro. Versão do cadastro: 20/4/2021. Versão da base de pagamentos do AFE: 20/4/2021. Reportou-se: (i) a estimação de um polinômio de grau 2 para ilustrar o comportamento do indicador ao longo dos percentis de IDF e (ii) uma reta com ângulo de 45 graus para exemplificar como seria a curva de concentração caso a distribuição dos atendimentos do AFE fosse realizada de forma aleatória entre as famílias cadastradas e elegíveis.

Ao analisar os resultados apresentados em ambas as figuras e desconsiderando aqueles apresentados para a região do alto Rio Doce, é possível notar que o AFE se mostra um programa com algum grau de focalização quanto à renda familiar *per capita* ou ao IDF. Isso porque, nesses casos, os resultados apresentados para a curva de concentração indicam que ela se encontra acima da reta com ângulo de 45 graus, considerando os diferentes recortes (totalidade das famílias ou recorte geográficos) e independentemente do aspecto considerado (renda familiar *per capita* ou IDF). Considerando a totalidade das famílias, nota-se que 50% das que são atendidas pelo AFE encontram-se entre as 59,30% com menor renda familiar *per capita* e 58,10% com menor IDF.

Os gráficos apresentados para o alto Rio Doce, independente do aspecto considerado (renda familiar *per capita* ou IDF), mostram que os atendimentos do AFE na região ocorreram de tal forma que sua distribuição se aproxima da que se veria caso o acesso ao programa fosse determinado de forma aleatória, já que a curva de concentração está muito próxima da reta com ângulo de 45 graus. Assim, há evidência para afirmar que não há um grau elevado de focalização do AFE na região quanto a essas dimensões, não parecendo ter havido priorização de atendimentos do programa para famílias cadastradas potencialmente elegíveis com menores renda familiar *per capita* ou menor IDF. Nota-se também que o litoral adjacente é a região onde parece haver menor focalização dos atendimentos do AFE em termos de renda familiar *per capita* e IDF, depois do alto Rio Doce: a curva de concentração está sempre acima, porém mais próxima da reta com ângulo de 45 graus do que as observadas para o restante dos recortes geográficos analisados.