

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

**Análise do Relatório Pericial da
Fase Complementar – Eixo 13 –
Reestruturação do Sistema
de Gestão Organizacional
Interno da Fundação Renova**



SETEMBRO DE 2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getúlio Vargas

Análise do Relatório Pericial da Fase Complementar – Eixo 13 – Reestruturação do Sistema de Gestão Organizacional Interno da Fundação Renova / Fundação Getúlio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022.

27 p.

Em colaboração com: Ana Tereza de Carvalho Viana, Flavia Silva Scabin, Gabriela Artiles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá, Julia Carolina Malacrida de Pádua, Karina Denari Gomes de Mattos, Maria Cecília de Alvarenga Carvalho, Maria Cecília de Araújo Asperti.

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

Inclui bibliografia.

1. Projeto Rio Doce. 2. Fundão, Barragem de (MG). 3. Barragens e açudes – Aspectos sociais. 4. Indenização. 5. Vítimas de desastres – Aspectos econômicos. 6. Responsabilidade por danos ambientais. I. Título.

CDD – 627.8

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

OPINIÃO TÉCNICA

**Análise do Relatório Pericial da Fase Complementar – Eixo 13 –
Reestruturação do Sistema de Gestão Organizacional Interno da
Fundação Renova**

Setembro – 2022

EQUIPE TÉCNICA

Ana Tereza de Carvalho Viana

Flavia Silva Scabin

Gabriela Artiles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá

Julia Carolina Malacrida de Pádua

Karina Denari Gomes de Mattos

Maria Cecília de Alvarenga Carvalho

Maria Cecília de Araújo Asperti

INTRODUÇÃO

A presente Opinião Técnica apresenta considerações técnicas realizadas a partir da análise do relatório pericial protocolado pela Kearney em 23/5/2022, referente à finalização de etapa complementar da perícia do Eixo Prioritário nº 13 (Autos nº 1011729-52.2021.4.01.3800), específico para tratar do remodelamento e aprimoramento da governança da Fundação Renova. Destacam-se pontos específicos da proposta que são analisados à luz de parâmetros essenciais para servir a qualquer modelo de governança que venha a ser adotado, considerando critérios de legitimidade, participação, transparência e acesso à informação, além de atender a requisitos mínimos de monitoramento e controle.

Cumprе reforçar que as instituições de Justiça (Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo) apresentaram um primeiro rol de quesitos suplementares frente ao Relatório Preliminar – Diagnóstico, por meio da petição datada de 10 de setembro de 2021 (ID 726817485).¹

Além dos quesitos submetidos, após a apresentação do relatório final em 23/5/2022 (ID 1097017793), as mesmas instituições de Justiça apresentaram um segundo rol de quesitos suplementares (ID 1200682288) em 8/7/2022, considerando as novas informações apresentadas no referido relatório, cuja análise até o momento da conclusão da presente Opinião Técnica ainda não havia sido realizada pela Kearney.

Dessa forma, a partir dos documentos citados, do acompanhamento da perícia desenvolvida pela Kearney no Eixo Prioritário nº 13, e de análise técnica e normativa, elaborou-se esta Opinião Técnica a ser submetida em juízo.

A Opinião Técnica divide-se em duas partes. Na primeira se examinam os aspectos principais da estrutura de governança sugerida pela Kearney, apontando quais seriam as fragilidades, caso este modelo seja adotado, considerando boas práticas

¹ Apresentado Relatório Preliminar pela Kearney (ID 798388561 e anexos), as mesmas instituições de Justiça apresentaram manifestação (ID 858849587) em que sistematizam os seguintes pontos de atenção a serem endereçados no Relatório Final: (i) a necessidade de participação representativa das pessoas atingidas e de grupos, como povos indígenas e comunidades tradicionais, tendo em vista que, dentre as 55 entrevistas conduzidas, apenas quatro foram com representantes das pessoas atingidas (advogados do Novel, ATI Rosa Fortini e comissões de Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce); (ii) os limites da influência dos interesses das empresas rés na governança externa da Fundação Renova; e (iii) a indicação de que assuntos “complexos” serão submetidos ao Juízo, que deverá nomear peritos para produzir provas de modo a subsidiar a tomada de decisão.

internacionais em processos de remediação. Na segunda seção, optou-se por apresentar considerações técnicas acerca da proposta a partir de uma perspectiva transversal, na qual aspectos atinentes a participação, transparência, acesso à informação e monitoramento foram observados de maneira sistêmica e integrada conforme parâmetros e critérios da normativa internacional em direitos humanos.

1 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO DESENHO INSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA PROPOSTO PELA KEARNEY

Nesta seção, apresentam-se os principais tópicos voltados especificamente para a estrutura de governança sugerida no relatório final da perícia da Kearney. Em um primeiro momento, serão analisados a criação do Comitê Deliberativo, as suas atribuições e a distribuição dos assentos entre os diferentes atores do caso.

De modo geral, a proposta da Kearney defende a manutenção da Fundação Renova na estrutura de governança, mas restringe sua competência para a atividade executora dos programas (“Renova Executora”), subordinada a uma entidade deliberativa única (“Comitê Deliberativo”). O referido Comitê Deliberativo, órgão único de cunho decisório, deverá ser composto por membros das Empresas e do Poder Público, com paridade de votos nas deliberações e decisões, tomadas com base na maioria simples dos membros presentes nas reuniões.

Destaca-se que, ao prever paridade e diálogo entre o Poder Público e as Empresas, a proposta não inova – na verdade, reitera o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), visto que o desenho de governança externa aposta no “diálogo ordenado” (TTAC, cláusula 6ª, inciso XXII) e na busca de um consenso entre o Poder Público e as Empresas/Fundação Renova, que detêm 3 votos para cada.

Sabendo-se da alta probabilidade de divergência entre os membros do Comitê, que geraria o constante empate nas decisões do órgão técnico, é proposta a figura do Especialista Independente, nomeado pelo juízo e dotado de parecer com natureza de laudo pericial, e que cumpre o papel de desempate nessas ocasiões. Tampouco tal solução inova frente àquilo previsto nos acordos e na dinâmica processual, visto que a unificação entre governança interna e externa e o acionamento de um especialista neutro em caso de divergência deliberativa são análogos ao que se verifica na Cláusula 6ª, inciso XXIII e na Cláusula 189 do TTAC quando coloca que: “Permanecendo divergência entre a FUNDAÇÃO e o COMITÊ INTERFEDERATIVO, qualquer das partes poderá submeter a questão ao PAINEL DE ESPECIALISTAS, bem como, posteriormente, se for o caso, ao Juízo competente.”

A dinâmica de desempate entre Poder Público e Empresas por *expert* reproduz não apenas o TTAC, mas a própria prática em curso pós-2019 de intensa judicialização de divergências interpretativas dos acordos sobre as ações reparatórias. A própria 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, competente para a tramitação dos feitos, por sua vez,

conta com o suporte técnico de pareceres e perícias judiciais de sua escolha, o que deve se replicar no modelo da Kearney. Tem-se, então, que o modelo criado replica a mesma lógica de acionamento de atores neutros (especialistas e juízo, nesta ordem), apenas recolocando os atores centrais decisórios, substituindo a Fundação Renova por representantes das Empresas e o Comitê Interfederativo (CIF) por representantes do Estado no Comitê Deliberativo.

A proposta da Kearney também dá ênfase na celeridade da tomada de decisão na ótica da governança, pela definição de prazos predeterminados, mas sem a correspondente proposta de mudança de estrutura voltada para assegurar parâmetros mínimos de qualidade deliberativa, dentre as quais a pluralidade de *stakeholders* e a diversidade nas instâncias decisórias. Na nova governança interna da Fundação Renova, tampouco fica claro se as mudanças previstas gerarão mais velocidade nos trâmites internos de aprovação de orçamento para execução de atividades reparatórias, medidas já previstas no TTAC (Cláusula 6ª, incisos XIII e XIV).

Ainda, cumpre destacar que não foram identificados no desenho proposto, ou em quaisquer das estruturas criadas, mecanismos que assegurem uma efetiva participação social no processo de tomada de decisão. Cumpre reforçar que a participação social efetiva não apenas orienta os acordos mais recentes, como o Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-Gov), mas tem sido uma reivindicação fundamental dos atingidos e das instituições de Justiça no âmbito das medidas reparatórias em geral, dentro e fora do processo judicial.

Há a previsão de participação do Ministério Público, mas tão somente como supervisor dos órgãos de estrutura criados, em claro contraste com as evoluções significativas nos modelos previstos no Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) e seu Aditivo (TAP-A) e TAC-Gov, acordos que sucederam ao modelo criado em 2016 com o TTAC e que posicionaram a instituição de Justiça como um dos atores centrais no processo de monitoramento da execução dos programas reparatórios. Quanto à Defensoria Pública, a Kearney propõe o papel de representação indireta dos atingidos, sem poder de voto no Comitê, o que também está em contraste com as disposições dos acordos (Cláusula 36ª, inciso VIII e Cláusula 43ª do TAC-Gov).

A proposta da Kearney, neste sentido, reitera aspectos do desenho de governança que já foram reconhecidos como problemáticos por decisões judiciais e acordos, em particular a pluralidade de instâncias decisórias e, internamente, a dificuldade e morosidade no atingimento de consenso técnico por parte de seus membros, além da

presença de poder deliberativo das Empresas na estrutura interna da Fundação Renova e ausência de participação efetiva dos atingidos nos espaços de tomada de decisão.

A seguir, constam três pontos destacados, em caráter preliminar, que evidenciam uma primeira análise técnica, focalizando em processos que devem ser aprimorados, qualquer que seja a estrutura de governança implementada, em especial com relação aos seguintes tópicos: 1) Constituição do Comitê Deliberativo; 2) Distribuição de responsabilidade pelos programas reparatórios; 3) Ouvidoria.

1.1 Constituição do Comitê Deliberativo

O relatório apresentado pela Kearney evidencia que, dentre os “desafios” que orientaram as recomendações realizadas, estaria o diagnóstico de que a Fundação Renova é vista pelos atores envolvidos como uma organização representante dos interesses de suas empresas mantenedoras (KEARNEY, 2022, p. 4). Além disso, o modelo de governança apresentaria duplicidade de interpretações e de direcionamento, principalmente em razão da ausência de representantes indicados pelas empresas no “sistema de governança”, referência aqui que se entendeu ser direcionada ao CIF (KEARNEY, 2022, p. 6).

Sobre a relação entre a Fundação Renova e as empresas mantenedoras, o item 2.1 tecerá maiores considerações.

Para o momento, importa observar que a Kearney justifica a criação de um “Comitê Deliberativo” em que as empresas teriam condições de participação paritárias com o Estado, na razão de três votos para as empresas VALE, BHP e Samarco e três votos para os entes públicos nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios), totalizando um número de seis assentos para compor o referido Comitê.

Em relação a esta proposta, um primeiro ponto a ser observado é que, em razão do número *par* de assentos (seis), o referido modelo pode não atingir a celeridade e eficiência buscadas, dado que as decisões podem empatar com mais frequência, exigindo a intervenção do membro externo especialista, cujo papel será abordado ainda neste item.

Destaca-se que o TTAC estabeleceu que o Conselho de Curadores seria composto por sete membros, seis deles indicados pelas empresas causadoras do desastre (na proporção de dois membros para cada empresa), e um deles indicado pelo CIF. Essa composição era problemática do ponto de vista da subordinação da Fundação Renova aos interesses das Empresas, bem como da participação dos atingidos, porém não confrontava com o problema de tomada de decisões por um número par de assentos a

demandar um procedimento específico de desempate (Cláusula 213, TTAC), embora também fosse apontada, por outras razões, como uma causa de morosidade decisória.

Partindo justamente da questão relativa à participação das empresas no órgão deliberativo, prossegue-se com a análise com apontamentos sobre a composição dos assentos das instâncias deliberativas.

A FGV levantou as boas-práticas alinhadas com parâmetros internacionais de respeito a direitos humanos, que indicam que as empresas responsáveis por desastres não devem fazer parte de órgãos máximos de tomada de decisão e controle (FGV, 2022).

Pelo contrário, tais práticas sugerem: (i) a adoção de uma estrutura própria capaz de reduzir ao máximo os conflitos de interesse e a ingerência do causador do dano, sobretudo considerando a situação econômica, de assimetria de poder e de informação entre as empresas envolvidas e as pessoas atingidas; e (ii) a adoção de requisitos ou até regras mais rigorosas que impeçam a pessoa que vai exercer seu mandato na estrutura de um processo de remediação de ter vínculo anterior ou posterior com as empresas envolvidas no desastre (FGV, 2022).

Com relação aos três votos propostos para o Estado, referido genericamente como “União, Estados e Municípios” (KEARNEY, 2022, p. 30), vale observar que a Kearney adota uma visão limitada de “Estado”, como um ente com interesse único no processo reparatório – nos moldes das Empresas –, desconsiderando toda a complexidade de esferas e atribuições entre os diferentes entes federativos e instâncias administrativas do Poder Público. Vale dizer que o fluxograma da p. 31 inclui a Defensoria Pública da União (DPU) enquanto Poder Público, criando uma categoria “guarda-chuva” pouco técnica e que pode gerar mais situações de conflitos de interesse e dificuldades deliberativas.

A solução proposta para lidar com eventuais divergências na posição do Estado é a criação de instância paralela para definição interna do Poder Público (KEARNEY, 2022, p. 33).

Esse problema de complexidade da representação do Poder Público na reparação é objeto também de estipulações no âmbito do TTAC (2016). A criação do CIF teve como objetivo agregar os interesses do Poder Público em uma instância deliberativa qualificada (Cláusula 6, XX) e para constituição de um canal de interlocução permanente com a Fundação Renova. O modelo proposto pelo TTAC previa que, caso houvesse divergência de posição entre Fundação Renova e CIF, qualquer das partes poderia submeter a questão ao Painel de Especialistas e posteriormente ao juízo (Cláusula 6, XXIII e Cláusula 189). O TTAC ainda previa a participação social e a fiscalização por

auditoria independente de todos os programas socioambientais e socioeconômicos (Cláusula 193).

Sendo assim, o modelo proposto pela Kearney, de um lado, não contempla os importantes avanços já obtidos pela prática do modelo reparatório em curso, em especial sobre a instância de interlocução de técnicos dos diferentes entes públicos e demais espaços de discussão, principalmente após as alterações previstas no TAC-Gov em 2018. De outro, não endereça os problemas hoje enfrentados no funcionamento do CIF (até porque a análise de seu desenho e procedimentos não foi objeto da perícia nessa etapa) e em sua interlocução com a Fundação Renova. Assim, a Kearney deixa de lidar com a complexidade e com as divergências de interesses no âmbito da reparação, levando a possíveis impasses relevantes em decorrência dessas rodadas de discussão, com alto risco de judicialização ou necessidade de mediação/conciliação em câmaras estatais de resolução de conflitos.

Cabe apontar também que o modelo em questão concentra todo o poder decisório em seis representantes, já que o Comitê Deliberativo a ser criado assumiria atribuições não só do Conselho Curador, mas também do CIF. Trata-se de uma forma de aglutinar duas esferas de grande relevância no que diz respeito às tomadas de decisão, o Conselho Curador e o CIF, em um único órgão, sem os correspondentes espaços de debate e produção técnica, articulação e composição de interesses. Caberá, portanto, ao referido Comitê, as principais decisões e deliberações do processo de reparação.

A seguir foi produzida um Quadro que evidencia a sobreposição de escopo entre Conselho Curador, CIF e Comitê Deliberativo:

Quadro 1 – Comparação de atribuições Conselho Curador (Estatuto da Fundação Renova), CIF (TTAC) e Comitê Deliberativo (Kearney)

Escopo do Conselho Curador da Fundação Renova (Estatuto, Artigo 22)	Escopo do CIF (TTAC, Cláusula 6ª)	Escopo do Comitê Deliberativo (Kearney)
Compete ao Conselho Curador [...] aprovar os projetos e ações a serem executados pela Fundação para cumprimento dos termos do Acordo e de seus objetivos estatutários, no âmbito dos programas previstos no Acordo [...] bem como eventuais alterações posteriores a tal documento e ajustes aos referidos projetos e ações solicitados pelo CIF, nos termos do Acordo	Caberá ao COMITÊ INTERFEDERATIVO validar os PROGRAMAS e PROJETOS apresentados pela FUNDAÇÃO; definir prioridades na implementação e execução dos PROJETOS, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados	Caberá ao Comitê Deliberativo a definição de escopo, prazos, orçamento, métricas e critérios de encerramento dos PGs, monitoramento de execução dos PGs, alteração e revisão das definições dos PGs, deliberação sobre encerramento dos PGs

Fonte: Elaboração própria (2022).

Tendo em vista essas considerações, tem-se que a criação de um novo “Board” deveria prezar pelo alinhamento entre os anseios e demandas dos atingidos, com os interesses dos demais atores envolvidos no caso, incluindo as Empresas. Com relação a estas, ainda, seria crucial que a sua representação não fosse prevista com tamanha vantagem deliberativa em favor das Empresas, tal como proposto no relatório pericial.

O ponto sobre a absorção das atribuições do CIF pelo Comitê Deliberativo não foi aprofundado tendo em vista a não inclusão do CIF no escopo da perícia. Contudo, verifica-se que a atribuição da competência deliberativa sobre os programas ao Comitê conformaria um cenário em que esse debate seria realizado em um espaço menos plural e substancial do ponto de vista técnico do que ocorre hoje. Ainda no tocante à composição do Comitê Deliberativo, a proposta da Kearney vai na contramão das boas-práticas internacionais, não apenas ao estabelecer poder de voto para as Empresas, mas também ao criar uma paridade apenas com o Estado, desconsiderando todos os demais *stakeholders* do processo reparatório e possíveis mecanismos de influência significativa das pessoas atingidas no processo de tomada de decisão.

Esse ponto foi amplamente debatido em entrevistas em que a FGV esteve presente como assistente técnica, algumas das quais trouxeram expressamente os ganhos de qualidade deliberativa e representatividade no processo decisório do CIF a partir da participação dos atingidos. Inclusive, a recomendação de um dos entrevistados frente à pergunta sobre qual seria a melhor instituição responsável pela representação dos atingidos foi o modelo de Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), sendo justificado pela importância de construção de consensos frente às distintas realidades na Bacia, sugestão que foi ignorada na proposta da Kearney. Essa posição foi reforçada em entrevistas realizadas, quando colocam que as ATIs, por terem maior capilaridade, trabalham melhor a representação dos atingidos segundo exemplos colocados. Essas considerações não foram trabalhadas no relatório pericial apresentado.

Ainda nesse sentido, as entrevistas com funcionários da Fundação Renova também reforçaram a importância da participação e representatividade das lideranças no processo de governança se consideradas as comunidades Indígenas e povos e comunidades tradicionais (IPCT) atingidos, ao tratar da sua experiência com as representações de caciques.

Nesse ponto, chama a atenção o desenho metodológico da proposta, que não endereçou as percepções decorrentes dessas entrevistas, ainda que fosse para discorrer sobre a sua impertinência ou incoerência. Algumas percepções foram

descritas e outras foram desconsideradas, mas sem que a justificativa para as escolhas constasse do relatório final.

Conforme anteriormente apontado, os assentos criados para compor o Comitê Deliberativo se destinam apenas às Empresas e aos entes federativos na razão de 3 votos cada, sendo o “voto de minerva” destinado a um “Especialista Independente” (KEARNEY, 2022, p. 30; 39). Além dos membros votantes é prevista a participação da Defensoria Pública da União (DPU) e Renova Executora, ambos sem direito a voto (KEARNEY, 2022, p. 35). Está previsto que a DPU faça a representação indireta dos atingidos (KEARNEY, 2022, p. 36), ainda que não seja essa sua atribuição institucional.

A participação do Ministério Público (Federal e Estadual) é prevista apenas para a i) fiscalização do Comitê Deliberativo a partir de atualização trimestral em reporte que contenha acompanhamento e definições das atividades do Comitê (KEARNEY, 2022, p. 38); em um ii) fluxo de comunicação com a Renova Executora para prestação de informações via *General Counsel* (KEARNEY, 2022, p. 155); e iii) a participação do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) como parte de uma estrutura interna de controle junto à Diretoria Executiva (controle contábil interno e correção de irregularidades), o que de antemão já se identifica que atenta às funções institucionais do MPMG que deve ser controlador externo e não poderia fazer parte da Fundação Renova nessa posição (KEARNEY, 2022, p. 106). Vale pontuar que a limitação da participação do Ministério Público Federal também gerará perdas na transparência e fiscalização das deliberações e decisões tomadas.

A proposta indica que, com a dissolução do Conselho Consultivo, dos Grupos de Trabalho e dos Comitês de Assessoramento, está prevista a criação do “Comitê dos Atingidos” (KEARNEY, 2022, p. 105), que pretendia estabelecer os canais com sociedade civil e rede de impactados. Todavia, o relatório não detalha o que é esse órgão nem sua função no sistema.

Em caso de empate na votação do Comitê Deliberativo, o que deve ocorrer com frequência em virtude da composição em número par de votos, o relatório considera a possibilidade de contratação de especialista independente “para emissão de parecer técnico com natureza de laudo pericial” (KEARNEY, 2022, p. 44), que deverá ser emitido em até 5 meses (KEARNEY, 2022, p. 40-ss). A importância da perícia técnica apareceu em algumas entrevistas acompanhadas pela FGV.

Verifica-se que o modelo proposto de “perícia soberana” após seleção pelo juízo dentre nomes apontados por Estado e Empresas reforça mais uma vez as assimetrias de poder, de interesses, e de representação contidas no modelo. Isso porque, ao prescindir

da participação de representantes dos atingidos (inclusive das Instituições de Justiça) na indicação e seleção do especialista, a perícia contratada mais se assemelha a uma perícia das Empresas e do Estado. Com efeito, o processo decisório que sucede ao laudo pericial carece de legitimidade, haja vista a impossibilidade de as partes interessadas e implicadas na controvérsia de influírem no processo de conhecimento sobre os fatos atinentes. Há, ainda, uma carga probatória desproporcional ao seu produto final, que deve ser lido à luz de outros elementos técnicos e interpretado a partir das premissas do acordo, tal como a centralidade das comunidades atingidas.

Nesse sentido, observa-se como a ausência de participação adequada no modelo de governança conforme indicado no relatório afeta todo o sistema, notadamente em relação ao processo decisório e ao respectivo saber técnico que o embasa.

Por esta razão, é necessário que se reflita melhor sobre o processo de deliberação interna a partir da posição técnica apresentada ao Comitê Deliberativo, já que também pode ocorrer o risco de captura da posição técnica por interesses empresariais em desfavor dos atingidos – em especial considerando-se o prazo de um mês entre uma votação e outra, o que pode permitir acordos internos entre Empresas e Estado –, alterando o panorama de votações e desconsiderando o 7º voto do especialista.

Conforme disposto no relatório, a natureza pericial do laudo do especialista serviria para conferir maior resolutividade e celeridade ao sistema (KEARNEY, 2022, p. 44). Neste ponto, o que se observa é uma contundente “deferência epistêmica” ao laudo pericial, cuja posição parece refletir mais o papel de árbitro que de meio elucidativo de fatos controversos. Como contraponto, cabe ponderar que o resultado da prova pericial não tem poder vinculante, cuja apreciação se dá de forma discricionária considerando a plausibilidade e a credibilidade do laudo no contexto da valoração das informações nele contidas (TARUFFO, 2014, p. 94).

E ainda, preocupa a ausência de *standards* para a confiabilidade probatória do parecer emitido pelo especialista e para o uso racional desta prova científica como elemento na tomada de decisão, haja vista que “os dados científicos podem ser pouco confiáveis ou insuficientes para respaldar uma conclusão sobre os fatos em litígio, as provas periciais podem ser equivocadas ou confusas, o perito pode não ser neutro e não ter credibilidade” (TARUFFO, 2014, p. 96), entre outros aspectos que precisam ser levados em consideração, notadamente em razão da univocidade do resultado do laudo pericial para a tomada de decisão no âmbito do Comitê Deliberativo.

1.2 Distribuição dos Programas Reparatórios

A proposta da Kearney classifica os programas reparatórios em cinco grupos: (i) programas encerrados; (ii) programas transferidos para a Samarco; (iii) programas não finalísticos; (iv) programas integralmente judicializados (cinco programas dentre os quais Cadastro e Indenizações); e (v) programas finalísticos (KEARNEY, 2022, p. 57). A maior parte dos programas (na razão de 28 dos 42 programas) estão na categoria dos programas finalísticos, e todos teriam seu monitoramento e sua validação submetidos ao Comitê Deliberativo (KEARNEY, 2022, p. 57).

Com relação aos programas que não possuem escopo e parâmetros definidos (KEARNEY, 2022, p. 66), a Kearney define um critério de ordenação do tratamento para definição dos pontos pendentes (KEARNEY, 2022, p. 69) e delimita cinco elementos-chave que devem ser elaborados pelo Comitê (KEARNEY, 2022, p. 70): escopo, prazo, orçamento, critérios de encerramento e agente executor. Dentre os agentes executores, poderá ser atribuída a responsabilidade de execução ao Poder Público ou à Renova Executora (KEARNEY, 2022, p. 75; 77).

Com relação à sistematização proposta, alguns pontos merecem atenção. Em especial, qualquer proposta deve ser aderente ao atual contexto dos programas reparatórios, a sua situação no CIF e a *status* de eventuais judicializações. Nesse sentido, importa observar que a judicialização impacta no processo de aprovação do escopo dos programas não somente quando o escopo é judicializado em sua integralidade.

Além disso, há situações em que a judicialização não impactou diretamente o processo em questão, uma vez que as soluções judiciais passaram a ser executadas de maneira paralela, como é o caso do Programa de Indenização Mediada (PIM), que convive com a plataforma criada por determinações judiciais no âmbito do Eixo Prioritário nº 7 e teve apenas alguns de seus aspectos modulados pelas decisões em comento.

Com relação à divisão de responsabilidades, cria-se uma metodologia (KEARNEY, 2022, p. 79) para definição das atribuições ao Poder Público, se parcial ou total, a partir de aspectos técnicos e político-legais (KEARNEY, 2022, p. 80). Assim, quando possível, a partir de uma série de critérios propostos, os programas devem tornar-se atribuição dos entes estatais (transferência integral); em alguns casos essa possibilidade deve ser melhor estudada com relação a pontos específicos dos programas (transferência parcial) e, quando uma eventual transferência não atender aos parâmetros da metodologia, deve permanecer com a Fundação Renova.

Ou seja, parte-se da premissa de que alguns dos programas reparatórios, por sua natureza e complexidade, seriam melhor executados pelo Poder Público, tendo em vista a necessidade de integração com políticas públicas e o aproveitamento da estrutura ou capacidade técnica de que dispõem os agentes públicos (KEARNEY, 2022, p. 77). Entretanto, vale observar que as transferências de responsabilidades propostas dependeriam de aprovação do Comitê Deliberativo, e do ente público indicado como responsável “com base numa análise de competência e de eventuais restrições legais” (KEARNEY, 2022, p. 56).

O resultado dessa análise tem como sugestão a transferência, total ou parcial, de 16 programas para o Poder Público (sendo 8 de maneira integral e 8 de maneira parcial) (KEARNEY, 2022, p. 88), indicando ainda os agentes que ficariam responsáveis pela sua execução (KEARNEY, 2022, p. 89). São totalmente transferidos ao Poder Público, por exemplo, os Programas (PGs) 03 e 04 (focados em IPCT); PG05 (programa de proteção social), PG14 (programa de saúde); e parcialmente os PG16 e 18 (programas relativos à retomada das atividades pesqueiras e diversificação econômica). Tais programas se tornam mera obrigação de pagar da Renova Executora e não serão acompanhados pelo Comitê (p. 92).

De antemão, vale ressaltar que também a proposta de redivisão deve observar o atual contexto de discussões no CIF e judicialização dos programas. Ainda partindo do exemplo das indenizações, há, no âmbito do CIF, uma série de deliberações não cumpridas pela Fundação Renova e uma série de processos interrompidos unilateralmente (isto é, sem diálogo com o sistema CIF e à revelia de deliberações sobre o tema), como é o caso das políticas indenizatórias. De maneira geral, todo o processo de definição dos parâmetros pendentes, bem como a redistribuição de responsabilidade dos programas, deve levar em consideração as pendências existentes nas demais instâncias.

Ainda, considerando o contexto atual de execução e definição dos programas reparatórios, cumpre observar que está em curso o processo de repactuação previsto no TAC-Gov para a redefinição de uma série de aspectos dos programas em curso. Assim, para além de eventuais decisões tomadas no âmbito do Comitê Deliberativo, é essencial que se considere que esse processo pode determinar de antemão como deve se dar tal distribuição.

Observando-se exclusivamente a proposta da Kearney, verifica-se que esta transformaria as obrigações empresariais relativas à saúde, proteção social e retomada de parte das atividades e condições econômicas, temas centrais da reparação, em

obrigação de pagar da Renova Executora, porém sem a previsão de mecanismos de transparência e monitoramento. Ainda, essa transferência da responsabilidade ao Poder Público – em alguns casos mesmo quanto à própria definição de público-alvo dos programas –, deixa de prever mecanismos de acompanhamento e fiscalização por parte da governança do desastre para além das fiscalizações ordinárias via Tribunais de Conta e Instituições de Justiça (KEARNEY, 2022, p. 92).

Por fim, essa conversão da obrigação de fazer em pagar poderia gerar a quitação da responsabilidade dessas empresas em relação a danos futuros e diagnósticos realizados após a repactuação. Essa quitação mostra-se problemática ante a ausência de estudos conclusivos sobre os impactos endereçados por esses programas – em particular a saúde – que poderão ser melhor identificados ou mesmo surgir sem que se possa futuramente acionar as Empresas para que se responsabilizem pela sua reparação.

Sendo assim, caso acatadas as mudanças propostas (KEARNEY, 2022, p. 91), a governança criada incidiria, de fato, apenas em 12 programas, quais sejam, os PGs 7, 10, 15, 17, 19, 25, 26, 27, 29 34, 40 e 42. Cumpre aqui reforçar que programas que tradicionalmente estariam interligados pela natureza de atividade (ex. Retomada das atividades pesqueiras e retomada das atividades agropecuárias) a partir da metodologia de divisão proposta ficarão sob responsabilidade de entes diversos – neste caso, o PG16 (Retomada das atividades aquícolas e pesqueiras) e o PG17 (Retomada das atividades agropecuárias) estão respectivamente alocados para Poder Público e Renova Executora (KEARNEY, 2022, p. 90-91).

1.3 Ouvidoria

A remediação de um desastre pode tomar várias formas, incluindo a remediação por meio de mecanismos de denúncia operados por empresas (*operational level grievance mechanisms* em inglês), o que inclui ouvidorias (UNITED NATIONS, 2011).

De acordo com o terceiro pilar dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), Estados e Empresas devem garantir o acesso a uma remediação efetiva a pessoas que sofram impactos adversos sobre os seus direitos humanos. Assim, a promoção e garantia de direitos humanos em um contexto de desastre, considerando a priorização de pessoas atingidas em situação de vulnerabilidade e de danos severos através de Ouvidorias, deve observar os seguintes requisitos:

31. Para garantir sua eficácia, os mecanismos extrajudiciais de denúncia, estatais e não estatais, devem ser:

(a) Legítimos: suscitar a confiança dos indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e responder pelo correto desempenho dos processos de denúncia;

(b) Acessíveis: ser conhecidos por todos os indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e prestar a devida assistência aos que possam ter dificuldades para acessá-los;

(c) Previsíveis: dispor de um procedimento definido e conhecido, com prazo indicativo de cada etapa, e esclarecimento sobre os processos e resultados possíveis, assim como os meios para monitorar a sua implementação;

(d) Equitativos: assegurar que as vítimas tenham acesso a fontes de informação, assessoramento e conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de denúncia em condições de igualdade, com plena informação e respeito;

(e) Transparentes: manter as partes em um processo de denúncia informadas sobre sua evolução e fornecer informação suficiente sobre o desempenho do mecanismo, visando fomentar a confiança em sua eficácia e salvaguardar o interesse público que esteja em jogo;

(f) Compatíveis com os direitos: assegurar que os resultados e as reparações estejam em conformidade com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos;

(g) Uma fonte de aprendizagem contínua: identificar experiências relevantes a fim de melhorar o mecanismo e prevenir novas denúncias e violações no futuro;

Os mecanismos de nível operacional também devem:

(h) Basear-se na participação e no diálogo: consultar indivíduos e grupos interessados, para os quais esses mecanismos são destinados, sobre sua concepção e desempenho, com especial atenção ao diálogo como meio para tratar as denúncias e resolvê-las (UNITED NATIONS, 2011).

São esses os critérios que devem embasar uma proposta de aprimoramento de mecanismos como o da Ouvidoria da Fundação Renova.

O relatório da Kearney propõe novos fluxos e processos de unificação para todos os 4 eixos de transparência, sendo eles: (i) Comunicação; (ii) Participação e Diálogo Social; (iii) Canais de Relacionamento; e (iv) Ouvidoria.

Nestas frentes, o relatório propõe a consolidação de uma base única de informações e pontos focais por demanda, não importando a gravidade da manifestação (KEARNEY, 2022, p. 153-154). Segundo a proposta, o ponto de contato único geraria o melhor atendimento ao requerente e pode ser implementado em conjunto com um CRM (*customer relationship management*), unificando todas as informações e solicitações anteriores do atingido (KEARNEY, 2022, p. 154).

Entretanto, é importante observar que a Ouvidoria se diferencia dos demais canais pelo escopo da sua atuação. A Ouvidoria é um canal autônomo que recebe denúncias, reclamações, solicitações de informação, sugestões ou elogios, permitindo a

comunicação da Fundação Renova com a sociedade civil e comunidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão.

Além disso, cabe ressaltar que o atual sistema da Ouvidoria ainda requer uma série de aprimoramentos para que se atendam os padrões internacionais de direitos humanos, segundo os quais um mecanismo de denúncia a nível operacional deve ser uma fonte contínua de aprendizado e deve subsidiar o aprimoramento estrutural da empresa.

Nesse sentido, o aprimoramento dos fluxos de comunicação e informação entre a Ouvidoria e as demais áreas da Fundação Renova, incluindo Programas, Equipe de Diálogo, Conselho Curador e Gerência de Direitos Humanos, vem sendo sinalizado pela FGV, em seu trabalho de acompanhamento da implementação de recomendações para a Ouvidoria (FGV; RAMBOLL, 2019), como um dos principais pontos de aprimoramento do mecanismo.

Apesar desta confluência necessária entre o trabalho da Ouvidoria e demais áreas da Fundação Renova, justifica-se a manutenção da autonomia da base de dados do mecanismo e demais canais de comunicação e diálogo, considerando principalmente o estabelecimento de limites de acesso e segurança dos dados conforme a sensibilidade das manifestações recebidas e tratadas pela Ouvidoria.

De forma a ilustrar a necessidade de critérios adicionais de segurança desses dados, ressalta-se que o acesso da FGV, como *expert* da Força-Tarefa, às bases de dados da Ouvidoria é feito mensalmente através de um *link* temporário, enviado à equipe responsável por *e-mail*, e disponível somente mediante senha também temporária.

Cumprе destacar que a Ouvidoria trata também de casos de denúncias de funcionários da Fundação, contando inclusive com uma equipe especializada para tanto, de forma a possibilitar o tratamento de dados junto à Fundação de forma autônoma.

Assim, ressalta-se a sensibilidade das manifestações recebidas e processadas pelo mecanismo de Ouvidoria, a importância de assegurar a proteção dos relatos feitos ao mecanismo e a necessidade de manter e reafirmar a sua independência da Fundação Renova e demais estruturas da governança externa.

Além disso, a proposta de unificação das manifestações em uma base conjunta aos demais canais limita a independência do tratamento dado às manifestações, limita a percepção de sensibilidades e da severidade de manifestações relatando impactos severos a direitos humanos, e pode prejudicar a confidencialidade de manifestações em relação aos demais canais de contato com a Fundação Renova.

As manifestações submetidas por pessoas atingidas e seus representantes à Ouvidoria da Fundação Renova podem ser instrumento para a identificação de (i) casos de danos severos a direitos humanos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão e de falhas no processo reparatório; (ii) quem são as pessoas atingidas em situação de maior vulnerabilidade e que estão sendo deixadas para trás no processo reparatório; (iii) gargalos no acesso e execução dos programas de reparação ao desastre que podem gerar novas violações a direitos humanos.

Nesse sentido, a proposta descaracteriza a Ouvidoria em relação à criticidade e severidade das denúncias que opera, além de desconsiderar suas características de autonomia e independência frente à Fundação Renova. Tendo isso em vista, entende-se necessário manter a base de dados e toda a atuação da Ouvidoria independente dos demais Canais de Relacionamento, ao contrário da proposta trazida no relatório de que as manifestações sejam consolidadas em uma base de dados única (KEARNEY, 2022, p. 152).

2 QUESTÕES TRANSVERSAIS

A seguir serão descritas as bases teóricas que fundamentam de forma transversal as considerações tecidas, considerando tanto parâmetros internacionais voltados a direitos humanos, como critérios de legitimidade, participação, transparência e acesso à informação, além de analisar de forma crítica a estrutura de governança que possui em seu cerne a Fundação Renova e como funcionou o monitoramento no caso do Rio Doce.

2.1 Falta de autonomia da Fundação Renova e o papel das empresas

A criação de uma entidade privada sob a lógica de uma fundação a princípio aparentou ser algo inédito para lidar com os danos e impactos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão. Contudo, ao analisar os acordos firmados entre a União, os governos de Minas Gerais e Espírito Santo e as empresas Vale, Samarco e BHP, a condução dos programas sob sua responsabilidade, a composição do seu Conselho Curador e diretorias, a sua posição no desenho de governança criado para o desastre, começa-se a questionar sobre a autonomia e legitimidade da Fundação Renova.

Como a própria Kearney pontua em suas premissas, a Fundação Renova é vista em si como um obstáculo no que diz respeito ao acesso à reparação, uma vez que não é vista como agente da reparação, mas como uma extensão dos interesses das suas mantenedoras e responsáveis pelo desastre do Rio Doce. Afirma-se, no laudo, que [a] “Renova é percebida pelos atores externos como uma organização que representa os interesses das empresas” (KEARNEY, 2022, p. 4).

A partir dessa premissa, fundamental ao desenvolvimento do diagnóstico como um todo, tem-se que a finalidade original da Fundação Renova passa a ser uma barreira de proteção das empresas, na medida em que estas permanecem no processo de tomada de decisão, mas ocultam seus atos por meio do que pode ser comparado ao que se chama de “véu corporativo”.

De maneira resumida, o fenômeno do “véu corporativo” pode ser descrito como uma forma de proteger uma ou mais empresas por meio de negócios jurídicos e reorganizações societárias limitando a responsabilidade delas (PARGENDLER, 2021). No caso do Rio Doce, tal fenômeno é observado de modo bastante específico, pois de acordo com o seu Estatuto (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019, Artigo 2º), a Fundação é dotada de autonomia administrativa, patrimonial, financeira e operacional: (i) por ser pessoa jurídica diferente de suas mantenedoras; (ii) submetida a regime fiscal específico

de fundações; e (iii) juridicamente responsável por seus programas e medidas de reparação, o que dificulta afirmar que suas mantenedoras a controlam diretamente.

Entretanto, a composição do Conselho Curador, disposta tanto pelo TTAC como no TAC-Gov, garante às empresas um número de assentos suficiente para terem quórum em qualquer decisão, e em caso de possíveis divergências elas têm a maioria.

Em 2021, a falta de autonomia e independência da Fundação Renova foi, inclusive, objeto de pedido de extinção da entidade pelo Ministério Público de Minas Gerais (2021). Dentre as razões apresentadas para isso, destacam-se que: (i) a lógica de funcionamento da Fundação sempre foi empresarial; (ii) a composição do Conselho Curador com forte vínculo entre as empresas; e (iii) o desvio da finalidade do que foi previsto no TTAC e em seu estatuto (MGMG, 2021).

O modelo de governança proposto deveria ser estabelecido de modo a reduzir ao máximo o conflito de interesses e a ingerência do causador do dano sobre decisões pertinentes ao processo de reparação. Não é o que se vislumbra com a modelagem desenhada pela Kearney, conforme já exposto no item 1.1.

2.2 Participação, transparência e acesso à informação

De acordo com os princípios da centralidade do atingido e da reparação integral, premissas assentadas em 2018 com a assinatura do TAC-Gov, os atingidos devem ter um papel central em todo o processo de reparação, na medida em que suas opiniões, percepções e modos de vida devem ser considerados ao longo desse processo, inclusive, nas esferas de tomada de decisão, a partir de critérios de equidade e paridade. Essa participação pode se dar por quaisquer mecanismos que viabilizem formas de influência no processo decisório.

Ainda que nos estudos de caso apresentados no relatório (Cadastro, Processo Indenizatório e Reassentamento) tenha se apontado que uma das deficiências centrais identificadas resulte da ausência de participação dos atingidos (p. 24-25; 34; 54), na proposta apresentada pela Kearney não há mecanismos que assegurem a escuta e a participação dos atingidos e de seus representantes neste cenário de governança.

Vale dizer que, para uma série de desafios iniciais apontados, trazidos do relatório preliminar, como a percepção negativa de atores externos, o alto índice de judicialização e a credibilidade dos estudos elaborados são apresentadas formas de endereçamento que não lidam com a participação das pessoas atingidas ou a participação de outros órgãos representativos como forma de assegurar a legitimidade das decisões tomadas (p. 4 e 6).

Ainda, como já apontado, o relatório pericial não trata do papel das ATIs, responsáveis, dentre outras atribuições, por viabilizar a participação qualificada a partir da articulação das informações prestadas e do conhecimento técnico disponibilizado para assistência às pessoas atingidas. Não se prevê a participação das ATIs nas instâncias propostas, tampouco qualquer canal entre as ATIs e o sistema de governança.

Ainda que a Fundação Renova permaneça no modelo de governança subordinada a um Comitê Deliberativo e com restrição de sua competência para apenas executar os programas, ela deverá prestar contas sobre todas as medidas e ações realizadas, o que inclui divulgação sistemática das suas decisões, sistematização e publicização de seus gastos e orçamentos periodicamente por meio de reportes e a previsão de auditoria externa independente com três escopos de fiscalização – contábil e fiscal, finalístico e validação de encerramento (p. 128).

Tornar público esse tipo de informação pressupõe dar conhecimento e adotar diversas formas de comunicação voltadas às pessoas atingidas, por meio de publicações no *site*, reuniões abertas, consultas e relatórios de monitoramento, conforme dispõem os Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 2011).

Conforme mencionado anteriormente, a proposta da Kearney prevê a contratação de auditorias externas independentes para prestar contas, que dentre os seus objetivos irá analisar as demonstrações contábeis da Renova e os valores físicos, comparando-os a fim de verificar possíveis fraudes e irregularidades (p. 128). Sob o ponto de vista da publicização, é mencionado apenas que as auditorias enviarão seus relatórios de acompanhamento periodicamente ao Comitê Deliberativo, o que não é o mais indicado conforme parâmetros internacionais sobre o tema.

É importante dizer que não está prevista qualquer forma de transmissão *on-line* ou publicização ativa das reuniões e deliberações tomadas na nova instância do Comitê Deliberativo e seus respectivos processos, como ocorre hoje no CIF, correndo o risco de decisões a portas fechadas, sem a devida prestação de contas e transparência.

Cumprе reforçar que a falta de transparência da Fundação Renova foi um dos desencadeadores do pedido de extinção pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG, 2021), e a transparência foi um dos pontos centrais defendidos como prioridade nos modelos criados naquele relato, assim como em outros relatos das instituições de justiça.

Sobre esse ponto, vale dizer que o relatório dispõe que os três programas de comunicação (PGs 06, 35 e 36) serão incorporados à Renova Executora com

detalhamento descrito em estrutura organizacional e fluxos e processos (p. 60). A proposta redefine processos, tais como a centralização de todas as requisições dos atingidos em uma base de dados única de manifestações (mesmo com distintos graus de criticidade), e criação de um ponto de contato único por demanda.

Finalmente, no novo fluxo criado para o PG06 observa-se que há a previsão de que, além dos canais de comunicação tradicionais, as Instituições de Justiça tenham um canal direto dentro da Fundação Renova via *General Counsel* (p. 155). Segundo consta da proposta, poderão solicitar dados e informações e devem contar com um fluxo específico para obtenção de dados. Para requisições provenientes do Comitê Deliberativo, o canal de comunicação direto com a Renova Executora deve ser via *Governance Officer* (p. 156), com a mesma estrutura de rotina periódica de comunicação.

2.3 O monitoramento da reparação da bacia do Rio Doce

O processo de monitoramento da reparação da bacia do Rio Doce era realizado de forma independente pela Ramboll, na qualidade de *expert* do Ministério Público Federal, para avaliar o cumprimento dos compromissos assumidos pela Fundação Renova, bem como identificar lacunas e inconsistências e oferecer subsídios para o seu aperfeiçoamento. Entretanto, com o encerramento das atividades da Ramboll no caso, criou-se um hiato, que poderia ser solucionado a partir da revisão do atual modelo de governança.

Utilizavam-se como ferramenta de averiguação indicadores do progresso dos programas desenvolvidos e monitorados pela *expert*, o que está disposto no TTAC e TAC-Gov, bem como o cumprimento das Deliberações emitidas no âmbito do sistema CIF. Importante destacar que o CIF e suas respectivas Câmaras Técnicas funcionam como uma instância externa e independente da Fundação Renova, com a finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a condução das medidas voltadas à reparação.

Em seu último relatório de monitoramento publicado em abril de 2021, a Ramboll identificou uma baixa evolução na atuação e nos resultados dos programas da Fundação Renova em relação aos períodos anteriores. À época, inclusive, havia sido implementado o novo sistema indenizatório ou sistema Novel, entretanto o acesso não foi concedido à *expert*, o que a impediu de avaliar o real alcance e as dificuldades enfrentadas na plataforma (RAMBOLL, 2021).

Além da Ramboll, a Fundação Getulio Vargas, enquanto *expert*, também enfrenta dificuldades para acesso à informação e sistemas da Fundação Renova. Os problemas identificados variam desde o envio de documentos, *login* e senha para acesso a plataformas *on-line*, acesso ao banco de dados, além da manutenção de um mesmo fluxo de informações fornecidas e disponibilizadas.

O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG, 2021) rejeitou consecutivamente as contas apresentadas pela Fundação Renova por irregularidades contábeis em seus gastos. Alegou-se que a Fundação Renova não demonstrou de forma clara e objetiva os valores repassados pelas empresas que seriam destinados à reparação, ao não disponibilizar, por exemplo, o seu Livro Razão das contas relacionadas às Despesas e Receitas, necessário para comprovar a veracidade das informações prestadas nos demonstrativos financeiros.

Há, portanto, uma dificuldade de monitorar o que vem sendo desenvolvido pela Fundação Renova, o que onera também o trabalho desenvolvido pelo Sistema CIF de fiscalizar e acompanhar a condução dos programas pela Renova.

Um sistema de fiscalização e monitoramento da garantia dos direitos e dos acordos firmados, considerando a participação dos atingidos ao longo dos processos, possibilitaria mensurar a eficácia e efetividade das medidas reparatórias propostas.

Ressalta-se que um sistema de monitoramento é composto por indicadores, conceito definido na literatura nacional e internacional como um parâmetro de mensuração e análise, que pode ser tanto qualitativo como quantitativo, e que visa diagnosticar elementos de uma determinada realidade e os fenômenos sociais que incidem sobre a mesma durante determinado período de tempo (JANNUZZI, 2005; MINAYO, 2005; GERRING, 2012; MERRY, DAVIS e KINGSBURY, 2015; GREEN, 2001).

A construção de indicadores ajuda a tornar uma informação mais concreta e eficaz, o que facilita também monitorar os resultados e resolver gargalos. Sobretudo, quando usadas de forma adequada, podem ser ferramentas poderosas para a criação de uma cultura de responsabilidade e transparência entre as empresas por suas atividades e operações.

Em termos de monitoramento, a proposta coloca que o Comitê Deliberativo definirá os Cinco Aspectos-Chave dos Programas, sendo eles: i) Escopo; ii) Prazo; iii) Critérios de Encerramento; iv) Orçamento; e v) Agente Executor, sendo a formulação de indicadores tarefa destinada ao 3º aspecto-chave (p. 51 e 74).

Tem-se, então, que apesar de a proposta afirmar que a causa da falta de objetividade está na premissa que a Fundação Renova cria, executa e monitora os PGs, reforçando

que a elaboração e monitoramento dos PGs deveria ficar a cargo do Comitê Deliberativo, não são especificados critérios claros, métricas e métodos de avaliação para monitoramento dos Programas (p. 265-ss). São delimitadas, apenas, as áreas que tais indicadores devem cobrir quais sejam: i) indicadores operacionais; ii) de desempenho; iii) de efetividade; iv) de impacto (p. 139).

Ao tratar de tais indicadores, o relatório oferece exemplos de métricas que poderiam servir ao melhor tratamento, tal como % pessoas indenizadas ou % de área reflorestada, todavia, prescinde do fato de que hoje um dos maiores problemas na estipulação de tais indicadores tem sido a má elaboração de métricas de avaliação da reparação, a má sistematização de dados e falta de transparência na prestação de contas sobre as atividades e avanço dos programas por parte da Fundação Renova e no sistema CIF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Opinião Técnica apresenta, de modo não exaustivo, os pontos mais críticos do relatório pericial produzido pela Kearney referente à finalização da etapa complementar da perícia do Eixo Prioritário nº 13, apontando fragilidades e inconsistências do referido relatório.

Na primeira seção, as considerações realizadas acerca do modelo de governança concebido pela perícia buscam contribuir para o debate e aprimoramento da governança e dos processos de reparação, a partir da análise da criação do Comitê Deliberativo, da distribuição dos programas reparatórios, da estrutura de Ouvidoria, além de lições aprendidas pela FGV ao longo de sua atuação no caso do Rio Doce. A segunda seção apresenta os fundamentos teóricos que embasam de forma transversal as considerações tecidas, ao tratar da falta de autonomia da Fundação Renova e de parâmetros mínimos que versam sobre participação, transparência, acesso à informação e monitoramento.

Em suma, a proposta da Kearney inova pouco com relação ao que já está previsto no TTAC e às demais alterações que já estão sendo implementadas internamente pela Fundação Renova. Além disso, mantém a Fundação Renova na estrutura de governança, entretanto opta por reduzir a sua competência para atuar apenas como executora dos programas (“Renova Executora”), subordinada a uma entidade deliberativa única (“Comitê Deliberativo”). Finalmente, tem-se que os desafios, em especial a falta de legitimidade da Fundação Renova, em virtude da ingerência de suas mantenedoras, não é adequadamente endereçado no modelo proposto, havendo ainda questões atinentes à prestação de contas e transparência que remanescem em aberto.

REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Termômetro de Respeito a Direitos:** Parâmetros Conceituais para a Avaliação de Mecanismos de Remediação em Casos de Impactos Adversos a Direitos Humanos Causados por Empresas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022.

GERRING, John. Mere Description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, 2012, p. 721-746.

GREEN, Maria. **What We Talk About When We Talk About Indicators:** Current Approaches to Human Rights Measurement. *Hum. Rts. Q.*, v. 23, 2001, p. 1.062.

JANNUZZI, Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, 2005, p. 137-160.

KEARNEY. **Relatório Pericial da Fase Complementar – Eixo 13 – Reestruturação do Sistema de Gestão Organizacional Interno da Fundação Renova.** Disponível em: 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, Processo nº 1011729-52.2021.4.01.3800, Id. 10970 17792, em 23/05/2022.

MERRY, Sally Engle; DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict (Ed.). **The Quiet Power of Indicators:** Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law. Cambridge University Press, 2015.

MINAYO, M. C. S. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In M. C. S. MINAYO, S. G. Assis; SOUZA, E. R. (Orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais (p. 19-51). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Petição Inicial na Ação Civil Pública nº 5023635-78.2021.8.13.0024.** Belo Horizonte: 24/2/2021 (ID Pje 2463471464).

PARGENDLER, Mariana. **The Fallacy of Complete Corporate Separateness.** Fundação Getulio Vargas Law School at São Paulo, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994854. Acesso em: 28 jul. 2022.

RAMBOLL. **Relatório de Monitoramento Mensal.** 2021. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pr-mg-00023462_2021.pdf. Acesso em: 1 ago. 2022.

RENOVA, Fundação. **Estatuto da Fundação Renova.** Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/estatuto-registrado-2019.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

TARUFFO, Michele. A prova pericial. In: **A Prova.** Tradução de João Gabriel Couto. 1a. ed., São Paulo: Marcial Pons, 2014, p. 88-99.

TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA 1ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400, PJe nº 1016756-84.2019.4.01.3800. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC).** Brasília: 2/3/2016. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2022.

UNITED NATIONS. **Office of the High Commissioner for Human Rights**. Guiding principles on business and human rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. New York and Geneva: UN, 2011. Disponível em: <www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinessshr_eN.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.