

A estruturação de um Programa de Transferência de Renda a pessoas atingidas por um desastre mineral de grande porte, em Brumadinho e outros 25 municípios atingidos do estado de Minas Gerais (Brasil)

Autores: Leticia Amédée Péret de Resende, Fernando Resende Anelli (apresentador)

1. Introdução

Às 12h28min20s do dia 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento da barragem I (B-I) da mina de Córrego do Feijão, da mineradora Vale S.A., em Brumadinho, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (situada no estado de Minas Gerais, Brasil). Em sequência, romperam as barragens B-IV e B-IV-A, tornando a tragédia ainda maior. Os rompimentos deixaram 272 vítimas fatais, milhares de pessoas atingidas em 26 municípios, e danos sociais, ambientais e econômicos de difícil mensuração. Cerca de doze milhões de metros cúbicos de rejeitos foram despejados na Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba, de modo que a vegetação, a fauna e outros rios foram atingidos ao longo de centenas de quilômetros, atravessando o território de mais de 20 municípios e causando um dos maiores desastres socioambientais da história do país.

Diante da desestruturação do tecido social causado pelo rompimento e da possível morosidade no pagamento de indenizações individuais pelos danos causados, cada vez mais ganhou força a demanda por um auxílio emergencial a ser pago de maneira indistinta às pessoas atingidas, sendo este o critério essencial para a concessão do recurso (ou seja, inicialmente não foram observados critérios de renda). É importante ressaltar que essa demanda pode ser analisada, no contexto brasileiro, pela referência especialmente do Programa Bolsa Família, que será discutido de maneira mais aprofundada na próxima seção, enquanto uma política pública efetiva e já consolidada – o que pode contribuir para compreender medidas nesse sentido enquanto necessárias, com a inovação de ser demandada em uma perspectiva de uma medida preliminar de reparação de um desastre mineral de grande porte.

Nesse cenário, foi determinado por uma decisão judicial – proferida em audiência realizada cerca de um mês após o rompimento -, que a mineradora Vale S.A. deveria estruturar uma espécie de auxílio emergencial à população atingida, fato que será detalhado mais à frente neste trabalho. Com o cadastramento e o pagamento iniciados em março de 2019, o denominado Pagamento Emergencial chegou a contemplar quase 100 mil pessoas atingidas em seu pico de cadastrados.

Em paralelo à sua implementação, uma série de instituições do Poder Público – Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) e Governo de Minas Gerais - iniciaram negociações com a mineradora Vale S.A., tendo como instância mediadora o Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc) do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Após meses de discussão e diversas rodadas, foi assinado um Acordo em 04 de fevereiro de 2021, com a definição de uma série de medidas de reparação socioeconômicas e socioambientais, totalizando o valor de R\$ 37,68 bilhões (cerca de US\$ 7,5 bilhões). Dentre as iniciativas, foi proposta uma solução definitiva para o Pagamento Emergencial, que seria o Programa de Transferência de Renda (PTR), com valor fixado em R\$ 4,4 bilhões (cerca de US\$ 880 milhões) – o que indica a relevância e a importância social adquirida pela medida.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo descrever e explorar brevemente a trajetória de formulação e de implementação do Pagamento Emergencial (PE), bem como sua transformação em Programa de Transferência de Renda (PTR), entre fevereiro de 2019 e junho de 2023.

Para tanto, propõe-se a realização de uma pesquisa descritiva, de caráter qualitativo, em linha com as discussões realizadas por De Vaus (2001). É importante ressaltar que trabalhos descritivos são extremamente necessários e relevantes quando realizados de maneira adequada, permitindo uma compreensão mais aprofundada do caso em tela (TOSHKOV, 2016). A coleta de dados foi feita majoritariamente em fontes institucionais, que descrevem programas sociais – como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – e no portal da transparência do Programa de Transferência de Renda (PTR), que traz e discute também elementos relativos à implementação do Pagamento Emergencial (PE). Nesse sentido, a pesquisa contribui para uma compreensão preliminar da trajetória dessas iniciativas de distribuição de renda que se inserem em um contexto de reparação de um desastre minerário de grande porte, tendo como referências institucionais para tanto o PBF e o BPC, em especial a lógica de funcionamento destes.

O trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte, será discutida brevemente a experiência brasileira com programas de transferência de renda, abordando especificamente o PBF e o BPC – que são as iniciativas mais consolidadas em âmbito governamental. Em seguida, será discutida a origem e a implementação do Pagamento Emergencial (PE) pago pela Vale S.A., situando-o em um contexto de reparação de danos causados pelo rompimento de barragens da mineradora – e que, nesse sentido, tem diferenças consideráveis com o PBF e o BPC, por exemplo, em especial a inexistência de focalização do público-alvo por renda. Em seguida, será discutida a transição do PE para o Programa de Transferência de Renda (PTR), que passa a ser coordenado pelo poder público (especificamente, as instituições de justiça envolvidas no processo de reparação) e operacionalizado por uma entidade gestora, com modificações tanto nos critérios de elegibilidade para participação quanto em métodos, estrutura e formas de operacionalização. Por fim, serão discutidas as considerações finais, em uma seção específica.

2. Programas de Transferência de Renda: a experiência brasileira

As políticas de transferência de renda vêm se consolidando como uma dimensão importante do sistema de proteção social brasileiro, sendo os dois principais programas dessa natureza no país o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ao longo dos anos, os programas geraram, e seguem gerando, efeitos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade no país.

O PBF foi criado em 2003, com o objetivo de melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda mensal. Seu desenho unificou uma série de programas preexistentes, a exemplo do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação, e passou por alguns ajustes ao longo dos anos, tendo havido uma interrupção temporária durante alguns anos do Governo Bolsonaro, que substituiu o PBF pelo chamado Auxílio Brasil. Atualmente, em seu relançamento na terceira gestão Lula (2023-2026), recebe o benefício a família com renda *per capita* de até R\$ 218 por mês, e um conjunto de benefícios compõem o programa: a) Benefício de Renda de Cidadania: pago para todos os integrantes da família, no valor de R\$ 142 por pessoa; b) Benefício Complementar: pago às famílias beneficiárias, caso o Benefício de Renda de Cidadania não seja o suficiente para alcançar o valor mínimo de R\$600 por família (todas as famílias beneficiárias deverão receber ao menos esse valor); c) Benefício Primeira Infância: no valor de R\$ 150 por criança com idade entre 0 (zero) e 6 anos; d) Benefício Variável Familiar: pago às famílias que tenham em sua composição gestantes e/ou crianças, com idade entre 7 (sete) e 12 (doze) anos incompletos e/ou adolescentes, com idade entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos incompletos, em que são pagos R\$ 50 por pessoa que atenda a estes critérios.

Além de preencher o critério de renda estipulado, para receber o benefício as famílias precisam cumprir algumas condições: realização de acompanhamento pré-natal no caso de famílias com gestantes; acompanhamento do calendário nacional de vacinação; realização do acompanhamento do estado nutricional das crianças menores de 7 anos; frequência escolar mínima de 60% (sessenta por cento) para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, e de 75% (setenta e cinco por cento) para os beneficiários de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos incompletos. O cumprimento de condicionalidades é uma dimensão importante do programa, que busca, além de aliviar a pobreza no curto prazo, combater sua transmissão intergeracional. Estas condicionalidades, integram o benefício a políticas públicas e fortalecem o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social.

O BPC, por sua vez, visa ampliar a cidadania de pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade. Para isso, assegura renda mensal de um salário-mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade, desde que esta condição lhe cause impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), e a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, as pessoas precisam ter renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário-mínimo.

O BPC começou a ser implementado em 1995 e segue vigente. Cabe ressaltar que o benefício não é aposentadoria ou transferência condicionada de renda, diferente do PBF, que demanda que seus beneficiários cumpram certas exigências. Embora também se diferenciem quanto aos critérios de elegibilidade, os dois são focalizados em indivíduos ou famílias em situação de pobreza, de modo que a concessão dos benefícios não pressupõe pré-requisitos de caráter profissional ou contributivo. Para recebê-los, não é necessário que os cidadãos tenham contribuído anteriormente à Previdência Social. Outra similaridade é que, nos dois casos, o benefício é transferido diretamente ao beneficiário e sacado por meio de cartão magnético. Está subjacente aos programas o combate à pobreza e às situações de vulnerabilidade social de pessoas de baixa renda, bem como a finalidade distributiva que essas políticas possuem.

Retomando o objeto deste trabalho, é importante situar que, ainda que tanto o Pagamento Emergencial quanto o Programa de Transferência de Renda tenham como referência, também possui relevantes diferenças. Nesse sentido, faz-se necessário situar a especificidade da implementação de programas de transferência de renda em um contexto de reparação de um desastre mineral de grande porte. Os danos associados são multifacetados e se vinculam a uma série de questões socioeconômicas e socioambientais, como a suspensão do uso das águas do rio Paraopeba, a perda de renda proveniente de seu uso, e a desestruturação do tecido social. Nesse sentido, torna-se relevante descrever tanto o PE quanto o seu sucessor, o PTR – que serão descritos de maneira mais aprofundada nas próximas seções deste trabalho.

3. Transferência de renda como resposta emergencial definida para a empresa poluidora-pagadora no caso do rompimento de barragens de mineração em Brumadinho

Em 20 de fevereiro de 2019, quase um mês após o rompimento das barragens, durante a terceira audiência de conciliação realizada no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), ficou decidido que a Vale S.A. deveria iniciar a realização de um Pagamento Emergencial (PE), de caráter indenizatório coletivo, a pessoas atingidas, com base em um critério territorial. Deveriam receber o auxílio todos os moradores de Brumadinho, e os moradores de outros municípios atingidos, desde que residissem em uma distância de até 1 km das margens do rio Paraopeba.

De acordo com a rede de notícias Brasil de Fato (2019), mais de 200 pessoas atingidas pelo crime socioambiental estavam reunidas em frente ao TJMG na ocasião, pressionando por medidas emergenciais para os moradores afetados. A proposta inicial da empresa, que acabou superada, era de realizar um "pagamento extraordinário" apenas para as pessoas das comunidades de Córrego do Feijão e Parque da Cachoeira, em Brumadinho. Além disso, foi determinado à Vale S.A. que contratasse uma empresa independente para realizar o cadastro emergencial das pessoas atingidas (BRASIL DE FATO, 2019). Ainda segundo a notícia, a decisão foi comemorada pelos movimentos sociais mobilizados na porta do TJMG.

Foram fixados os seguintes valores a serem pagos por pessoa, pelo período de um ano: 1 salário-mínimo para adultos, $\frac{1}{2}$ salário-mínimo para adolescentes e $\frac{1}{4}$ salário-mínimo para crianças. O pagamento se encerraria em janeiro de 2020, e foi prorrogado até outubro daquele ano, após uma audiência de conciliação entre as partes, em novembro de 2019. Ficou também estabelecido o encerramento do cadastro de novos beneficiários, sendo a prorrogação aplicável exclusivamente àqueles que já estavam registrados como elegíveis na base de dados mobilizada pela empresa para realização dos pagamentos até aquele momento (novembro de 2019), ainda que estivessem com o processo em análise.

Seguiriam recebendo o pagamento naqueles mesmos valores apenas as pessoas que comprovadamente residiam, antes do rompimento, nas comunidades de Córrego do Feijão, Parque da Cachoeira, Alberto Flores, Cantagalo, Pires e nas margens do Córrego Ferro-Carvão (comunidades situadas no município de Brumadinho), e as pessoas que participavam de programas de apoio da mineradora (de moradia, assistência social, assistência agropecuária e a produtores locais). Todas as que recebiam o pagamento, mas que não faziam parte dos grupos acima listados, teriam seu auxílio reduzido a apenas 50% daquele valor, e assim aconteceu. Na época, o jornal Estado de Minas noticiou que o TJMG teria informado que os valores pagos seriam descontados de eventual indenização coletiva futura (ESTADO DE MINAS, 2019).

Em maio de 2020, foi concedido retorno ao recebimento de 100% do pagamento emergencial para outras nove comunidades de Brumadinho. Em junho desse mesmo ano, as Instituições de Justiça (Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais e Defensoria Pública de Minas Gerais) peticionaram para que o retorno ao valor integral acontecesse para todas as comunidades de Brumadinho, mas essa petição foi contestada pela Vale S.A. (AEDAS, 2020). Também em maio, o juízo determinou a adoção de providências para elaboração de novos critérios a serem adotados após outubro de 2020, quando findaria o prazo acordado de vigência do pagamento, e novas audiências deveriam acontecer.

Segundo o portal Brasil de Fato (2020), a Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS) relatou que a proposta feita pela empresa Vale S.A. foi de pagar a última parcela em outubro para atingidos que, desde dezembro de 2019, já recebiam apenas 50% do auxílio pago inicialmente. Os moradores que vinham recebendo 100% do valor do auxílio teriam seu pagamento reduzido gradualmente, até findar em abril de 2021. As Instituições de Justiça envolvidas no caso fizeram contraproposta, levando em consideração os critérios sugeridos pelas Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), que atuam junto às comunidades¹, construídos junto às pessoas atingidas.

A contraproposta apresentada foi de concessão de um auxílio econômico provisório para pessoas que tiveram abalo à renda e que comprovassem perda econômica, aumento de despesas, desestruturação comunitária ou o comprometimento da atividade econômica. Próximo à data das audiências a serem realizadas no mês de outubro, quando o desastre-crime completava um ano e nove meses, as pessoas atingidas se manifestavam em diferentes municípios atingidos, em luta pela continuação do auxílio emergencial (BRASIL DE FATO,

¹ Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS), nas regiões 1 e 2 da Bacia do rio Paraopeba; Núcleo de Atendimento às Comunidades Atingidas por Barragens (Nacab), na região 3 da Bacia do rio Paraopeba; e Instituto Guaicuy, nas regiões 4 e 5 da Bacia do rio Paraopeba e da Represa de Três Marias.

2020). Em outubro de 2020, ficou definida a manutenção do PE pela Vale às pessoas atingidas até o dia 30 de novembro, data limite imposta à época para definição do futuro do auxílio. Em novembro, a vigência do pagamento foi novamente estendida até 31 de dezembro daquele ano e, posteriormente, prorrogado.

Em fevereiro de 2021, o Governo de Minas Gerais, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), em conjunto denominados compromitentes, celebraram um Acordo Judicial de Reparação (AJR) com a Vale S.A. (compromissária), definindo as obrigações para reparação dos danos coletivos decorrentes do rompimento das barragens da empresa em Brumadinho – com mediação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos (Cejusc) do TJMG. O AJR estabeleceu, dentre outras medidas, a implementação de um Programa de Transferência de Renda (PTR), com montante de R\$ 4,4 bilhões, garantindo que as pessoas atingidas seguissem recebendo um auxílio financeiro para mitigar os danos que sofreram enquanto outras medidas reparatórias estavam em curso. A transição do PE para o PTR, e a estruturação desse último, serão abordadas no tópico seguinte.

Durante a vigência do PE, sob a responsabilidade da Vale S.A., foram recorrentes questionamentos e reclamações de pessoas atingidas sobre a operacionalização do programa, sobretudo manifestações de pessoas que viram seu auxílio bloqueado, negado, ou em atraso, e que não encontravam explicações para tanto, ou que estavam insatisfeitas com a redução do valor recebido. Sabendo de problemas no recebimento do auxílio, Instituições de Justiça solicitaram, ainda em 2020, às Assessorias Técnicas Independentes um levantamento dos problemas apresentados (AEDAS, 2020), para que pudessem cobrar à Vale o cumprimento de suas obrigações.

Em dezembro de 2020, em um primeiro levantamento, a AEDAS (2021a) contabilizou mais de 12 mil pessoas atingidas com problemas no pagamento emergencial, dentre as assessoradas pela instituição (naquele momento, moradores de comunidades em 6 dos municípios atendidos: Brumadinho, São Joaquim de Bicas, Betim, Juatuba, Mário Campos e Igarapé), e passou a enviar ofícios à mineradora questionando a falta de respostas sobre esses casos. Nesse sentido, questionavam também sobre a frequente indisponibilidade da plataforma digital disponibilizada pela empresa para acesso às informações relacionadas ao PE, e a inexistência de um canal próprio para complementação dos documentos necessários à regularização do pagamento, quando necessário.

De acordo com a AEDAS (2021a), apesar dos esforços das Instituições de Justiça para que os motivos de bloqueios, negativas e atrasos dos auxílios das pessoas atingidas fossem públicos para as Assessorias e para as pessoas interessadas, a mineradora não vinha concedendo esse acesso. A AEDAS argumenta que, somente quando a instituição questionava formalmente a mineradora, recebia informações sobre os motivos pelos quais as pessoas não estavam recebendo o auxílio da forma devida — em geral, alegavam que o motivo seria a existência de documento irregulares ou não entregues —, podendo então apoiá-las na tentativa de sanar eventuais problemas. Meses depois, o número de pessoas com problemas no recebimento do auxílio já teria aumentado e, somando o cálculo da AEDAS ao das outras duas ATIs atuantes no território, em junho de 2021, um total de 47.267 pessoas estariam com suas solicitações negadas, recusadas ou ignoradas pela Vale S.A. (AEDAS, 2021a). O PTR – a ser implementado como solução definitiva do PE a partir da assinatura do AJR - teria que ser estruturado de tal forma que encarasse esse quantitativo e resolvesse as lacunas deixadas pelo PE anterior.

Durante o período em que o pagamento do auxílio foi realizado pela mineradora, na forma do PE, o poder público via sua margem de atuação limitada para ajustar eventuais problemas de implementação. Por mais que fossem acionadas por cidadãos, organizados coletivamente ou não, e por ATIs, com questionamentos em relação à implementação do PE

pela Vale S.A., as Instituições de Justiça envolvidas no processo não tinham acesso ou governança sobre os trâmites internos da mineradora e nem da empresa contratada para realizar os pagamentos, para compreender a fundo os problemas e alterar fluxos com celeridade. Nesse sentido, a atuação das IJs ficava restrita, principalmente, a articulações para a apresentação de pleitos judiciais, visando eventuais decisões que determinariam as adequações necessárias nos processos de gestão do programa, bem como a interlocuções extrajudiciais buscando solucionar os casos de não-atendimento quando havia direito da pessoa atingida solicitante.

Essa limitação da gerência do poder público em relação aos detalhes da execução do programa dificulta também que interfira em aspectos da implementação que pudesse entender necessários para a coletividade. A mineradora, enquanto uma empresa privada, e ré nos processos em curso, tem notoriamente preocupações absolutamente diversas das do poder público e, nesse sentido, não necessariamente considera, em suas ações, os efeitos adversos decorrentes de suas ações no território. Duas questões que demandam reflexão e tomada de providências por parte do poder público, e que, com o programa sob gerência da empresa, não recebiam atenção devida: os efeitos variados na dinâmica socioeconômica da região, decorrentes da injeção de montantes de recursos na economia, sob o formato de auxílios financeiros de emergência; e possíveis conflitos sociais causados pela implementação de projetos dessa natureza, caso a dinâmica territorial seja desconsiderada (a falta de clareza na aplicação de critérios e a comunicação insuficiente no território estão associadas à disseminação de desinformação e podem suscitar disputas).

4. Estruturação do Programa de Transferência de Renda (PTR) pelas Instituições de Justiça e Estado de Minas Gerais após a assinatura do Acordo Judicial de Reparação

Dentre as previsões do Acordo Judicial de Reparação (AJR) assinado pelo Estado de Minas Gerais e pelas Instituições de Justiça com a Vale S.A., consta a destinação da quantia de R\$ 4.400.000.000 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) para o pagamento do Programa de Transferência de Renda à população atingida e para sua operacionalização. O PTR emerge como solução definitiva do Pagamento Emergencial, e com previsão de duração de quatro anos, a depender do número de receptores e do passivo do PE a ser equacionado. Ficou acordado como obrigação da mineradora apenas pagar o valor acordado, enquanto as regras e os critérios deveriam ser propostos pelos Compromitentes e submetidos ao juízo, e o detalhamento, o monitoramento e a fiscalização do programa deveriam ser elaborados de forma colegiada pelo MPMG, pelo MPF e pela DPMG.

Para a definição dos novos critérios, as ATIs, a pedido das Instituições de Justiça, atuaram para mobilizar as comunidades atingidas em torno de debates sobre o assunto, e para que as comunidades fossem consultadas sobre eventuais critérios a serem adotados. Após a realização desse processo de consulta às pessoas atingidas, sabendo de suas preferências e entendimentos, as IJs definiram o público-alvo, que manteve em grande medida os beneficiários anteriores, mas ampliou o atendimento e o acesso. Os critérios adotados foram consolidados no Edital de Chamamento Público² construído para a realização do processo seletivo da entidade gestora do PTR.

O primeiro critério territorial adotado previu o atendimento às pessoas que, em 25 de janeiro de 2019, residiam na área delimitada como atingida, ou seja, dentro das áreas em que os habitantes seriam contemplados – as denominadas poligonais. Em resumo, as poligonais envolviam: o município de Brumadinho, epicentro do rompimento, integralmente; as

² Edital de Chamamento Público, disponível no Portal Pró-Brumadinho: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2021/edital_de_chamamento_publico_ptr_16-06-21.pdf.

comunidades dos demais 25 municípios atingidos localizadas a até 1 quilômetro das margens do rio Paraopeba ou da Represa de Três Marias; e, nos casos específicos em que o dano ao município não está vinculado diretamente ao uso do rio, foram adotadas como premissas para atendimento que as comunidades tivessem sofrido desabastecimento de água ou que tivessem recebido obras emergenciais relacionadas à reparação imediata dos danos causados pelo rompimento. Também seriam contemplados os povos e comunidades tradicionais (PCTs) localizados nas áreas delimitadas como atingidas. E, ainda, seriam incluídos no PTR os familiares de vítimas fatais do rompimento das barragens, considerando os seus ascendentes em primeiro grau (pais), cônjuges, descendentes em primeiro grau (filhos), e colaterais até o segundo grau (irmãos).

O valor a ser pago aos beneficiários era o mesmo que já vinha sendo dispendido no âmbito do Pagamento Emergencial: $\frac{1}{2}$ (meio) salário-mínimo (s.m.) por adulto; $\frac{1}{4}$ (um quarto) de s.m. por adolescente; e $\frac{1}{8}$ (um oitavo) de s.m. por criança. No entanto, havia o pagamento alternativo a alguns territórios e grupos sociais.

As comunidades inseridas na chamada “Zona Quente” (ZQ), que são as comunidades consideradas mais intensamente impactadas pela proximidade com o local do rompimento – em razão, principalmente, do grande número de obras atreladas ao processo de reparação que ainda irão se estender ao longo dos anos -, continuaram recebendo, como já ocorria durante o PE, o chamado “valor integral” (1 s.m. por adulto; $\frac{1}{4}$ s.m. por adolescente; e $\frac{1}{8}$ s.m. por criança). No PTR, no entanto, passaram a ser também contemplados com esse pagamento diferenciado os familiares de vítimas fatais – que, além disso, poderiam ser atendidos ainda que vivessem fora das poligonais ou dos municípios atingidos, bastando comprovar o grau de parentesco com uma das 272 vítimas fatais do rompimento. É importante destacar que o PTR passou a vedar o seu recebimento por núcleos familiares que possuam renda familiar total acima de 10 (dez) salários-mínimos mensais, ainda que seus integrantes se enquadrem nos critérios território e/ou PCTs.

Retomando, o Edital de Chamamento Público tinha como objetivo, além de registrar os critérios para a operacionalização do PTR, a realização do processo seletivo de uma entidade gestora para a sua execução. Em julho de 2021 foi selecionada a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e, em setembro, foi assinado o Termo de Colaboração Técnica entre as IJs e a FGV, que, a partir daí, deu início às ações de transição do PE para o PTR. A partir da designação da FGV, todas as informações execução do programa passaram a ser disponibilizadas no Portal da Transparência³ especificamente criado com esta finalidade. Diversas informações desta seção foram extraídas do referido Portal.

O Edital tentou prever, em seus termos, a realização de um conjunto de ações por parte da entidade gestora que evitassem a repetição de problemas já percebidos no PE implementado pela Vale S.A., e solucioná-los, como a ausência de transparência na comunicação com os destinatários do programa e a persistência de potenciais beneficiários excluídos do programa, por exemplo. Nesse sentido, algumas das previsões do documento trazem a necessidade de dar continuidade ao PE sem que haja interrupções nos pagamentos e na prestação dos serviços, mas também apontam para aprimoramentos necessários - questões que serão detalhadas a seguir.

No âmbito da transição do PE para o PTR, foi definido que a entidade gestora deveria realizar a análise dos casos em que houve negativa de inclusão ou bloqueio para o recebimento do Pagamento Emergencial, por parte da Vale S.A. e da empresa que a mineradora contratou para operacionalização dos pagamentos (Accenture), visando o pagamento dos valores eventualmente devidos. Ainda, deveria garantir a migração dos destinatários do PE, de responsabilidade da Vale S.A. e operacionalizado pela Accenture, para o PTR.

³ Portal FGV – PTR. Disponível em < <https://ptr.fgv.br/> >.

Em relação à inclusão dos beneficiários, a entidade gestora deveria diligenciar para que pessoas elegíveis não fiquem excluídas do cadastro e do pagamento, atuando em interlocução com instituições públicas e com as ATIs atuantes no território. Para tanto, deveria disponibilizar plataforma de consulta e peticionamento dos procedimentos administrativos, de modo que os destinatários do programa pudessem acompanhar todas as etapas da análise de seus pleitos pela internet. Também deveriam estruturar estabelecer canais - físicos e em meio virtual - céleres e acessíveis de atendimento e de comunicação com os destinatários do programa, de modo a facilitar ao máximo o acesso às informações e ao cadastro no programa, sendo previstos, pelo menos: a estruturação de postos fixos, equipes volantes, visitas de campo e domiciliares, reuniões setorizadas, telefone, WhatsApp, e-mail e portal na internet, e sendo obrigatória a emissão de número de protocolo para todos os atendimentos realizados, para eventual consulta posterior pelo requerente

Vale ressaltar que, de acordo com o Edital, a empresa selecionada deve emitir pareceres sobre o pleito de um cidadão para inclusão no programa, em no máximo 15 (quinze) dias úteis da entrega da documentação pelo requerente, garantindo ao pleiteante, em caso de negativa, procedimento de revisão/recurso, a ser apreciado por equipe multidisciplinar diversa daquela que analisou e indeferiu o pleito inicial. Essa previsão vem com a intenção de dirimir ao máximo problemas no programa relacionados a negativas indevidas.

Outra medida relevante para garantir o acesso de novos beneficiários foi a precisão da atribuição da entidade gestora de viabilizar a abertura de contas correntes em instituições bancárias com serviços essenciais para pessoas que não as possuam, sendo vedada a incidência de taxas ou quaisquer outros custos sobre o valor do pagamento. Na mesma linha, também deveriam proporcionar os meios logísticos necessários ao atendimento presencial e adequado dos destinatários do programa, em especial aqueles provenientes das regiões com dificuldades de acesso. Ainda, deveriam desenvolver e manter um Portal de Transparência dos recursos do PTR, incluindo relatórios financeiros e cronogramas de execução.

No âmbito das medidas de integridade, foi previsto que a entidade gestora deveria adotar ferramentas e metodologias destinadas a evitar e apurar eventuais fraudes e, para viabilizar o controle social, deveriam disponibilizar canal exclusivo de ouvidoria, entre outras ações. Diante do exposto, o detalhamento e a estrutura do programa deveriam passar a ter, portanto, a robustez adequada para que o interesse público fosse concretizado, com responsabilidade e transparência na consecução das ações e na concatenação dos processos.

Em novembro de 2021, foi realizado o primeiro pagamento do PTR pela FGV para as pessoas que recebiam o PE. Conforme definido no Acordo Judicial, havia uma previsão de que, após a sua assinatura – que ocorreu em fevereiro de 2021 -, a Vale S.A. continuaria custeando e executando o PE durante três meses, sem descontar dos R\$ 4,4 bilhões acordados para o PTR. No entanto, também havia a previsão de que, caso a transição não tivesse sido concluída ao se passar esse período inicial, a Vale S.A. poderia seguir responsável pela atividade operacional do pagamento, por mais três meses, sem alteração dos critérios de repasse utilizados no âmbito do PE – sendo que, nessa hipótese, os valores do PE e seus custos operacionais passarão a ser debitados do montante previsto para a operacionalização do PTR. Em novembro de 2021 a FGV iniciou o pagamento do PTR de forma parcelada (para viabilizar a migração adequada, bem como os testes necessários para a operacionalização do pagamento) e, no mês seguinte, os pagamentos foram unificados em um único dia do mês para todos os 99.568 beneficiários (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS PTR).

Foi em um segundo momento, depois da migração dos dados, que a empresa iniciou sua ida a campo para cadastramento de novos receptores e recadastramento dos que tiveram o PE bloqueado ou negado – por meio, principalmente, de equipes volantes, tendo em vista que os postos de atendimento fixo ainda não haviam sido inaugurados. Também foi elaborado e disponibilizado um portal eletrônico preliminar sobre o programa, para acesso inicial das

pessoas atingidas. Também foram estruturadas centrais de atendimento para receber e processar dúvidas e solicitações da população atingida, em especial daqueles que teriam direito a acessar o PTR. E, por fim, inauguraram os postos de atendimento fixo, em Brumadinho (em abril de 2022), em Betim (em dezembro de 2022), em Esmeraldas (em janeiro de 2023), em Pompéu (em fevereiro de 2023) e em Felixlândia (em junho de 2023), totalizando os 5 previstos, sendo um por região.

Por determinação das IJs, a FGV iniciou os (re)cadastros pelos familiares de vítimas fatais e por uma comunidade que vive da venda de produtos para pesca (denominada Shopping da Minhoca), em fevereiro de 2022, cinco meses depois da assinatura do Termo de Cooperação Técnica. Foi somente em maio de 2022 que a FGV iniciou o cadastramento simultâneo da população atingida nos municípios da Bacia do Paraopeba – ficando muito limitada a atuação para o atendimento e o cadastramento de pessoas atingidas que viviam no entorno da Represa de Três Marias, e que não eram atendidas anteriormente pelo PE, conquistando tal direito apenas com o advento do PTR. Segundo dados disponibilizados no Portal da Transparência (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS PTR), são atendidas, em média, 20 comunidades e realizados mais de 2 mil cadastros ao mês, entre pessoas com benefício negado, bloqueado ou que passaram a ter direito ao PTR.

Em julho de 2022, quando o PTR completou seis meses, contabilizava 14.551 pedidos de novos cadastros, além daqueles que já constavam na base de dados do PE, e de revisão de pagamentos bloqueados ou negados. Também de acordo com informações disponibilizadas no site da FGV, de janeiro a junho de 2022, mais de 40 comunidades, assentamentos e Povos e Comunidades Tradicionais foram visitados pelas 13 equipes de campo da FGV, que percorreram 50 mil quilômetros.

Em junho de 2023, um total de 115.281 pessoas estavam com cadastro ativo, recebendo o auxílio, e R\$ 1,4 bilhões já haviam sido pagos. Considerando o atual rendimento do valor aplicado, o programa está previsto para ser encerrado em abril de 2026. Todavia, o momento do seu encerramento depende de decisões das Instituições de Justiça a respeito do formato exato para que isso aconteça – que pode levar em conta um escalonamento de redução do pagamento mensal que pode estender sobremaneira a sua duração. Considerando os efeitos socioeconômicos gerados no território pela operação de um programa de transferência de renda de tal monta, e sendo o programa finito, como encerrá-lo se torna uma questão que suscita debates e requer uma decisão informada.

O programa é entendido pelas instituições como uma estratégia para garantir um apoio temporário às pessoas atingidas, enquanto outros projetos de reparação estão sendo estruturados — esses outros projetos visam uma recuperação, senão mais permanente, mais orgânica e sustentável, das condições socioeconômicas da população (projetos de infraestrutura, de fortalecimento dos serviços públicos e de geração de renda). Há, portanto, uma preocupação com o “timing” do encerramento do PTR, e uma tentativa de conciliá-lo com o avanço de outros projetos de reparação, já que seu fim significará uma redução abrupta de dinheiro circulando no conjunto dos municípios, provocando efeitos sobre a economia local.

Cumprir destacar que o Edital de Chamamento Público já estabelecia um período de redução gradual do valor recebido por todos os receptores do PTR, como forma de garantir a desvinculação paulatina, antes do encerramento definitivo dos pagamentos. O momento em que essa redução irá ser iniciada, os critérios de redução do valor, ainda deverão ser definidos pelas Instituições de Justiça, que devem levar em conta dados, informações, contextos e a realidade social para uma avaliação adequada dos possíveis cenários.

5. Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo descrever e explorar brevemente a trajetória de formulação e de implementação do Pagamento Emergencial (PE), bem como sua transformação em Programa de Transferência de Renda (PTR), entre fevereiro de 2019 e junho de 2023. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa descritiva, de caráter qualitativo, de modo a trazer descrições sobre programas governamentais, como o BPC e o PBF, bem como a criação do PE e sua transição para o PTR, levando-se em conta a inserção destes em um contexto de reparação de um desastre minerário de grande porte – e enfatizando a sua diferenciação em relação aos programas governamentais citados tanto pelos objetivos perseguidos, quanto pela ausência de focalização preliminar de público-alvo de baixa renda ou situação de vulnerabilidade social.

Nesse sentido, o PE não tinha restrições em seus critérios para a renda de seus beneficiários, enquanto o PTR criou o critério de exclusão de pessoas de “altíssima renda” (que tenham renda familiar de mais de 10 salários-mínimos mensais, o que representa R\$ 13.200,00), o que trouxe um elemento de que não existia anteriormente, mas que ainda assim não o aproxima de maneira relevante do PBF, por exemplo, que atende apenas famílias que tenham renda *per capita* de até R\$ 218 mensais. Assim, faz-se necessário compreender a inserção tanto do PE quanto do PTR em um cenário de auxílio emergencial a pessoas atingidas por um desastre minerário de grande porte, como já dito anteriormente, com foco central em um critério territorial (ou seja, de comunidades atingidas diretamente pelo rompimento), e não de renda.

É importante ressaltar que a transição do PE para o PTR foi relevante especialmente para que o poder público (MPF, MPMG e DPMG) passassem a ter controle sobre as decisões a serem tomadas e sobre a forma de operacionalização. Isto porque, na medida em que o PE era coordenado pela mineradora Vale S.A., o controle social, a fundamentação das decisões tomadas, bem como a própria forma de atendimento aos beneficiários eram pouco passíveis de mudanças estruturais ou de correção de rumos relevantes – tendo em vista que a agência sobre esses aspectos era limitada. Nesse sentido, o PTR traz maiores possibilidades de compreender as dinâmicas sociais específicas, identificar melhorias e aprimoramentos passíveis de serem implementados, bem como promover diálogos mais adequados com as comunidades, visando compreender suas especificidades e principais dificuldades – de modo a dirimir os obstáculos ao longo de sua implementação.

É importante destacar que, conforme mencionado anteriormente, o PTR apresenta um valor delimitado para a sua implementação (R\$ 4,4 bilhões, ou cerca de US\$ 800 milhões). Tendo em vista que o auxílio emergencial já vem sendo pago às pessoas atingidas desde março de 2019, o seu encerramento deve ser tratado com cautela, em especial junto às comunidades atingidas com maiores índices de pobreza e de vulnerabilidade social. Como já discutido neste trabalho, o Edital de Chamamento Público do PTR prevê que deverá ocorrer um período de redução gradual do valor pago previamente ao encerramento do programa – no entanto, não está ainda definido como isso ocorrerá. Ainda, é relevante compreender a inserção do PTR no contexto do processo de reparação, mas também integrado a outras iniciativas previstas no âmbito do Acordo Judicial, sendo interessante que o fim do pagamento ocorra na medida em que outras ações de reparação que propiciem avanços nas condições de vida e, principalmente, de geração de renda da população já estejam bem encaminhadas. Nesse sentido, pesquisas futuras sobre tais pontos podem ser interessantes para se compreender de maneira mais aprofundada tanto os períodos vindouros de sua implementação quanto um eventual encerramento do programa, e os impactos disso no território.

Faz-se necessário destacar que este trabalho possui lacunas e limitações relevantes para a integral compreensão das questões aqui discutidas. Em primeiro lugar, por ter adotado um desenho de pesquisa descritivo, não se pretendeu promover explicações, reflexões ou inferências causais sobre o caso em tela. Também é importante ressaltar que, pelo caráter

inovador e incipiente tanto do PE quanto do PTR, ainda não há produções acadêmicas disseminadas sobre o assunto. Nesse sentido, aprimoramentos posteriores podem ser interessantes para aumentar a robustez do trabalho e dos possíveis achados relacionados.

Em uma perspectiva mais ampla, é interessante pontuar que o modelo de auxílio emergencial visando reparar danos causados por desastres, em especial os de grande porte, tem ganhado cada vez mais relevo. Nesse sentido, destaca-se que a Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado aprovou, em março de 2023, um projeto que facilita o recebimento de benefícios sociais por pessoas que receberam compensação por danos sofridos em decorrência de desastre, situação de emergência ou estado de calamidade pública. O Projeto de Lei (PL) 4.915/2019⁴, que só incluía as vítimas do desastre-crime da Vale em Brumadinho, foi alterado para expandir o público-alvo, e retornará à Câmara dos Deputados. Se aprovado, os valores recebidos pelas pessoas atingidas em decorrência do desastre deverão ser desconsiderados para cálculo da renda familiar mensal usada como critério para fins de elegibilidade ao Programa Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada.

Referências bibliográficas

AEDAS (Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social). Artigo no site da Aedas. 12 de fevereiro de 2021a. s.p. Disponível em <https://aedasmg.org/apos-2-meses-atingidos-e-aedas-recebem-resposta-da-vale-sobre-problemas-com-auxilio-emergencial> Acesso em 15 de junho de 2023.

AEDAS (Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social). Artigo no site da Aedas. 21 de junho de 2021b. Disponível em: <https://aedasmg.org/r1-e-r2-levantamentos-da-aedas-mostram-que-21-mil-pessoas-ja-tiveram-problemas-com-o-emergencial/> Acesso em 19 de junho de 2023.

BRASIL DE FATO. MAURO RAMOS. Justiça estipula que Vale pague verba emergencial a todos os moradores de Brumadinho. São. Paulo, 20 de fevereiro de 2019. s.p. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/02/20/justica-determina-que-vale-pague-auxilio-para-todos-os-moradores-de-brumadinho-mg>. Acesso em 14 de junho de 2023.

BRASIL DE FATO. RAFAELLA DOTTA. Vale propõe fim do auxílio emergencial para atingidos pelo crime de Brumadinho (MG). Belo Horizonte, 21 de outubro de 2020. s.p. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/21/vale-propoe-fim-do-auxilio-emergencial-para-atingidos-pelo-crime-de-brumadinho-mg>. Acesso em 17 de junho de 2023

AEDAS (Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social). Cartilha 1 Auxílio Emergencial. Paraopeba: Editora Aedas, setembro 2020. 29 p. Série Cartilhas. Disponível em <https://aedasmg.org/wp-content/uploads/2021/10/Cartilha-sobre-auxi%CC%81lio-emergencial.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2023.

ESTADO DE MINAS. JOÃO HENRIQUE DO VALE. Vale fará pagamento emergencial a atingidos por tragédia e Brumadinho até o fim de 2020. Belo Horizonte, 28 de novembro de 2019.s.p. Disponível em

⁴ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/03/15/segue-para-o-plenario-recebimento-de-beneficios-por-atingidos-em-desastres>

https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/11/28/interna_gerais,1104426/vale-pagamento-emergencial-atingidos-tragedia-de-brumadinho-fim-2020.shtml. Acesso em 10 de junho de 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS PTR. [Rio de Janeiro]: [FGV, 03 de dezembro de 2019]. Disponível em <https://ptr.fgv.br/historico-projeto>. Acesso em 15 de junho de 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. GOVERNO DO BRASIL. 25/11/2019, [Brasília], Benefício de Prestação Continuada. s.a. s.p Disponível em [https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc#:~:text=Tem%20direito%20ao%20BPC%20o,e%20cinco\)%20anos%20ou%20mais](https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc#:~:text=Tem%20direito%20ao%20BPC%20o,e%20cinco)%20anos%20ou%20mais). Acesso em 19 de junho de 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. GOVERNO DO BRASIL. 25/11/2019, [Brasília], Programa Bolsa Família. s.a. s.p Disponível em <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em 19 de junho de 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. GOVERNO DO BRASIL Cartilha do Programa Bolsa Família, 2023, [Brasília], 12p. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Cartilha/Cartilha_Bolsa_Familia.pdf Acesso em 21 de junho de 2023

Letícia Amédée Péret de Resende

Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Especialista em Políticas de Cuidado pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP). Faz parte da equipe do Núcleo de Articulação Social do Comitê Pró-Brumadinho (NAS-CPB) - Gabinete Adjunto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Governo de Minas Gerais.

Resumo

Com a ocorrência de um desastre de grande porte, para além dos impactos sociais multidimensionais, o contexto econômico é profunda e diretamente afetado. No caso do rompimento das barragens de mineração em Brumadinho, que envolveu a morte de 272 pessoas, além do extravasamento de 12 milhões de m³ no ribeirão Ferro-Carvão e no rio Paraopeba, houve um rearranjo abrupto de toda a dinâmica econômica da região atingida. Provocou-se desde a perda de formas de subsistência relacionadas ao rio - como pesca e agropecuária -, passando por impactos nas atividades de turismo, comércio, indústria e arranjos produtivos locais. Com o objetivo de garantir recursos necessários à subsistência das pessoas atingidas, foi instituído um auxílio econômico emergencial abrangente, para propiciar condições de mitigação de vulnerabilidades sociais por meio do acesso à renda. O objetivo do artigo é descrever o histórico percorrido desde a estruturação do Pagamento Emergencial (PE) até a sua transformação em Programa de Transferência de Renda (PTR), dentre as ações

previstas no âmbito de um Acordo Judicial de Reparação firmado entre a empresa poluidora-pagadora e o poder público, em fevereiro de 2021. Para a realização do PTR, foi destinado o montante de R\$ 4,4 bilhões (cerca de US\$ 880 mil), tendo sido contratada uma empresa executora, responsável pelas análises de documentos, realização de cadastros e pagamentos, além da estruturação de postos de atendimento físicos e virtuais. Em março de 2023, são atendidas mais de 111 mil pessoas atingidas, distribuídas em 26 municípios considerados atingidos pelo desastre, com previsão de duração dos pagamentos até abril de 2026.

Palavras-chave: Rompimento de barragem; Brumadinho; Vale S.A.; reparação; Acordo Judicial de reparação.