

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**Faculdade de Direito**

**Programa de Pós-graduação em Direito**

Isabela Paduvesi Pereira Valentim

**A EFETIVIDADE DO MODELO DE CLAIMS RESOLUTION FACILITIES PARA A  
RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COLETIVOS DE DIFUSÃO IRRADIADA: Uma  
Análise do Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de Setembro, da Gulf  
Coast Claims Facility e da Fundação Renova**

Belo Horizonte

2026

Isabela Paduvesi Pereira Valentim

**A EFETIVIDADE DO MODELO DE CLAIMS RESOLUTION FACILITIES PARA A  
RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COLETIVOS DE DIFUSÃO IRRADIADA: Uma Análise  
do Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de Setembro, da Gulf Coast  
Claims Facility e da Fundação Renova**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Processualidades, Normatividade e Efetividade: Processos de Produção do Direito.

Área de estudo: Direitos e Litígios Coletivos e Estruturais: Perspectivas Nacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Edilson Vitorelli Diniz Lima

Belo Horizonte

2026

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

V155e Valentim, Isabela Paduvesi Pereira  
A efetividade do modelo de *Claims Resolution Facilities* para a resolução de litígios coletivos de difusão irradiada [manuscrito]: uma análise do fundo de compensação às vítimas do 11 de setembro, da *Gulf Coast Claims Facility* e da Fundação Renova / Isabela Paduvesi Pereira Valentim. - 2026.  
156 f.  
Orientador: Edilson Vitorelli Diniz Lima.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.  
Bibliografia: f. 145-156.  
1. Direito - Processos, litígios, etc. - Teses. 2. Resolução de disputa (Direito) - Teses. 3. Claims Resolution Facilities - Teses. I. Lima, Edilson Vitorelli Diniz. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 347.91



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ISABELA PADUVESI PEREIRA

Realizou-se, no dia 09 de março de 2026, às 13:30 horas, em Plataforma Virtual, pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A EFETIVIDADE DO MODELO DE CLAIMS RESOLUTION FACILITIES PARA A RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COLETIVOS DE DIFUSÃO IRRADIADA: Uma Análise do Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de Setembro, da Gulf Coast Claims Facility e da Fundação Renova*, apresentada por ISABELA PADUVESI PEREIRA, número de registro 2024652748, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Edilson Vitorelli Diniz Lima - Orientador (UFMG), Prof(a). Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau (UFMG), Prof(a). Hermes Zaneti Júnior (Universidade Federal do Espírito Santo).

A Comissão considerou a dissertação:

( X ) Aprovada, tendo obtido a nota\_100 (cem pontos)\_\_\_\_\_.

( ) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 09 de março de 2026.

Prof(a). Edilson Vitorelli Diniz Lima ( Doutor ) Nota: 100 (cem pontos)

Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau  
Assinado de forma digital por  
Tereza Cristina Sorice Baracho  
Thibau  
Dados: 2026.03.09 20:32:08 -03'00'

Prof(a) Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau ( Doutora ) Nota: 100 (cem pontos)

Documento assinado digitalmente

gov.br HERMES ZANETI JUNIOR  
Data: 09/03/2026 15:48:12-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Hermes Zaneti Júnior ( Doutor ) Nota: 100 (cem pontos)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Dr. Edilson Vitorelli, que acompanha minha trajetória acadêmica desde a graduação, sempre acreditando no meu potencial mesmo nos momentos em que eu mesma duvidei.

Agradeço às professoras Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau e Dra. Thais Viana pelas valiosas contribuições a esta pesquisa, por meio de sugestões, críticas e apontamentos que enriqueceram o trabalho e ampliaram minha visão sobre o tema.

À minha mãe, Angela, por sempre me incentivar a estudar, por apoiar meus sonhos e por compreender as renúncias necessárias para que eles se tornassem realidade.

Ao Vinícius, por me lembrar constantemente da minha capacidade e por me encorajar a seguir em frente, mesmo nos momentos de insegurança.

Ao meu marido, Alain, meu agradecimento mais profundo. Sem ele, este trabalho não existiria. Sou grata pelo suporte emocional, psicológico e material. Mas agradeço, principalmente, por todas as conversas e debates que tivemos juntos ao longo desses dois anos. Mesmo não sendo da área do Direito, ele ouviu, discutiu e se envolveu com meu tema com grande dedicação, tornando-se, sem perceber, um grande conhecedor das *Claims Resolution Facilities*. Agradeço também por enfrentar comigo a rotina de constantes viagens entre Belo Horizonte e São Paulo, sempre com apoio incondicional. Seu incentivo foi fundamental para que este trabalho chegasse ao fim.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento.

## RESUMO

A presente pesquisa investiga em que medida o modelo de *Claims Resolution Facilities* (CRF) é efetivo para a resolução de litígios coletivos de difusão irradiada. Para enfrentar o problema de pesquisa, adotou-se a metodologia de estudo de caso, com a análise de três experiências de aplicação do modelo: o Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de Setembro, o *Gulf Coast Claims Facility* e a Fundação Renova. A pesquisa consistiu na descrição do funcionamento de cada caso e na avaliação de sua efetividade a partir de três critérios: celeridade, concretização do direito material e satisfação com os resultados. Os resultados evidenciam a existência de déficits de efetividade nos três casos analisados. A partir dessa constatação, procedeu-se à análise dos fatores estruturais que influenciaram negativamente os resultados alcançados, identificando-se como elementos centrais a fonte de autoridade, o financiamento, a metáfora subjacente ao modelo, bem como o tamanho, a semelhança, a organização institucional e a metodologia de apuração e quantificação dos danos. A análise comparativa demonstrou que tais fatores, combinados às características próprias dos conflitos coletivos de difusão irradiada, revelam incompatibilidades estruturais entre esses litígios e o modelo de CRF. Conclui-se, assim, que a sua utilização como via única de reparação não se mostra a solução mais adequada para a resolução de conflitos coletivos dessa natureza.

Palavras-chave: Litígios coletivos; Difusão irradiada; Claims Resolution Facilities; Efetividade.

## ABSTRACT

This study investigates the extent to which the *Claims Resolution Facilities* (CRF) model is effective in resolving collective disputes of irradiated diffusion. To address the research problem, a case study methodology was adopted, examining three relevant experiences of the model's application: the September 11th Victim Compensation Fund, the *Gulf Coast Claims Facility*, and the Renova Foundation. The research consisted of a description of the functioning of each case and an assessment of their effectiveness based on three analytical criteria: procedural speed, realization of substantive rights, and perception of justice. The findings reveal the existence of effectiveness deficits in all three cases analyzed. Based on this observation, the study proceeded to analyze the structural factors that negatively influenced the outcomes, identifying as central elements the source of authority, funding, the metaphor underlying the model, as well as size, similarity, institutional organization, and the methodology for the assessment and quantification of damages. The comparative analysis demonstrated that these factors, when combined with the specific characteristics of collective disputes of irradiated diffusion, reveal structural incompatibilities between such disputes and the CRF model. It is therefore concluded that the use of *Claims Resolution Facilities* as a sole avenue for redress is not the most appropriate solution for resolving collective disputes of this nature.

Keywords: Collective conflicts; diffuse impact; claims resolution facilities; effectiveness.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ATI	Assessoria Técnica Independente
ATSSSA	Air Transportation Safety and System Stabilization Act
CDC/1990	Código de Defesa do Consumidor de 1990
CIF	Comitê Interfederativo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CR/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DSD	<i>Dispute System Design</i> - Design do Sistema de Disputas
DOJ	Departamento de Justiça dos Estados Unidos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GCCF	<i>Gulf Coast Claim Facility</i>
MPMG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
OPA	Oil Pollution Act
PIM	Programa de Indenização Mediada
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAP	Termo de Ajustamento Preliminar
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TTAC	Termo de Transação e Ajustamento de Conduta
VCF	Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de Setembro.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 TUTELA COLETIVA NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO: FORMAÇÃO, LIMITES E A PROPOSTA DE EDILSON VITORELLI.....</b>	<b>15</b>
2.1 Litígios coletivos de difusão global.....	18
2.2 Litígios coletivos de difusão local.....	19
2.3 Litígios coletivos de difusão irradiada.....	20
<b>3 CLAIMS RESOLUTION FACILITIES (CRFs).....</b>	<b>21</b>
3.1 Conceito e relação com o Dispute System Design (DSD).....	21
3.2 Formas de organização e institucionalização.....	24
3.3 Origens das CRFs e sua associação à Rough Justice.....	25
3.3.1 A experiência norte-americana após os ataques terroristas ao World Trade Center.....	27
3.4 As CRFs no Brasil.....	29
<b>4 DEFININDO UM CONCEITO DE EFETIVIDADE.....</b>	<b>32</b>
<b>5 ESTUDO DOS CASOS.....</b>	<b>36</b>
5.1 Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de setembro (VCF).....	38
5.1.1 Os ataques e suas consequências.....	38
5.1.2 Contexto de criação do VCF.....	43
5.1.3 Estrutura.....	49
5.1.3.1 Elegibilidade.....	49
5.1.3.2 Definição dos valores.....	51
5.1.3.3 Submissão e avaliação dos pedidos.....	53
5.1.3.4 Pagamentos.....	55
5.1.4 Encerramento.....	58
5.1.5 Análise da efetividade do VCF.....	59
5.1.5.1 Celeridade.....	59
5.1.5.2 Concretização do direito material.....	61

5.1.5.3 Satisfação com os resultados.....	65
5.1.5.4 Síntese.....	70
5.2 Gulf Coast Claims Facility (GCCF).....	71
5.2.1 Contexto do desastre e responsabilidade.....	71
5.2.2 Consequências do desastre e características do conflito.....	75
5.2.3 Contexto de criação da GCCF.....	78
5.2.4 Estrutura.....	82
5.2.4.1 Primeira fase.....	82
5.2.4.2 Segunda fase.....	85
5.2.5 Encerramento.....	87
5.2.6 Análise da efetividade da GCCF.....	88
5.2.6.1 Celeridade.....	88
5.2.6.2 Concretização do direito material.....	89
5.2.6.3 Satisfação com os resultados.....	91
5.2.7 Síntese.....	93
5.3 Fundação Renova.....	93
5.3.1 O desastre e suas consequências.....	93
5.3.2 Contexto de Criação da Fundação Renova.....	97
5.3.3 Estrutura.....	100
5.3.4 Programas.....	103
5.3.4.1 Programa de Indenização Mediada (PIM) e o Sistema Indenizatório Simplificado (NOVEL).....	107
5.3.5 Encerramento.....	111
5.3.6 Análise da efetividade da Fundação Renova.....	112
5.3.6.1 Celeridade.....	112
5.3.6.2 Concretização do direito material.....	113
5.3.6.3 Satisfação com os resultados.....	115
5.3.6.4 Síntese.....	119
<b>6 CAPÍTULO COMPARATIVO.....</b>	<b>120</b>

6.1 Fatores que influenciam a efetividade do modelo de CRFs.....	120
6.1.1 Função.....	121
6.1.2 Autoridade e financiamento.....	123
6.1.3 Metáfora e metodologia de danos.....	125
6.1.4 Tamanho, semelhança e critérios de elegibilidade.....	128
6.1.5 Organização e modalidades de compensação.....	132
6.1.6 Implementação.....	134
6.2 Condições de aceitabilidade das CRF nos litígios coletivos de difusão irradiada.....	136
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>144</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Certos litígios coletivos impõem ao sistema de justiça dificuldades que vão além da simples multiplicação de demandas. Em contextos como grandes desastres ambientais, atentados terroristas ou acidentes industriais de larga escala, os danos produzidos pelo evento não atingem a coletividade de maneira homogênea. Ao contrário, distribuem-se de forma desigual, irradiando-se sobre grupos distintos, que experimentam prejuízos de naturezas diversas e em intensidades variadas.

Essa forma de disseminação dos danos afeta a própria configuração do conflito. Os grupos atingidos frequentemente apresentam interesses divergentes quanto às formas, aos critérios e às prioridades de reparação ou compensação. O conflito, assim, não se limita à oposição entre vítimas e responsáveis, desenvolvendo-se também no interior da coletividade afetada. É esse tipo de situação que Edilson Vitorelli (2020) denomina litígios coletivos de difusão irradiada.

Os litígios dessa natureza colocam desafios às estruturas do processo judicial tradicional. A lógica do processo civil, ainda ancorada em modelos concebidos para a resolução de litígios individuais ou de litígios coletivos relativamente homogêneos, revela limitações para lidar com contextos marcados por heterogeneidade, complexidade fática e conflituosidade interna. E a imposição de soluções uniformes tende a produzir respostas que não atendem às expectativas dos diferentes grupos atingidos.

Essas limitações tornam-se mais evidentes na fase de reparação ou compensação dos danos. Mesmo quando o Poder Judiciário reconhece a responsabilidade pelo evento danoso, a conversão dessa responsabilização em resultados concretos enfrenta obstáculos. A apuração individualizada dos prejuízos, a diversidade das situações fáticas, os custos do litígio e a morosidade processual comprometem a capacidade do sistema judicial de oferecer respostas céleres e percebidas como adequadas. Em litígios de difusão irradiada, a inexistência de uma solução única, aliada à presença de interesses conflitantes no interior da coletividade, apresenta desafios de difícil superação.

Nesse cenário, consolida-se a percepção de que o processo judicial tradicional, considerado isoladamente, revela-se insuficiente para lidar com as características desses litígios, o que impulsiona a busca por mecanismos alternativos de resolução que sejam mais adequados. Litígios dessa natureza demandam estruturas capazes de enfrentar a multiplicidade de danos, a necessidade de respostas em larga escala e a gestão de expectativas distintas entre os grupos atingidos.

É nesse contexto que se inserem as *Claims Resolution Facilities* (CRFs), compreendidas como estruturas criadas para processar e resolver reivindicações decorrentes de eventos danosos de grande proporção, a partir de procedimentos próprios e de critérios previamente definidos de elegibilidade, valoração e reparação. Em razão de sua flexibilidade procedimental, que permite ajustar os mecanismos de compensação às particularidades das vítimas e dos danos sofridos, as CRFs são frequentemente apresentadas como alternativas às respostas produzidas pelo sistema judicial.

Não raro, o modelo é revestido de elevada expectativa, na medida em que se atribui a essas estruturas a capacidade de superar dificuldades que, no âmbito do Judiciário, mostram-se resistentes. Os desafios colocados pelos litígios coletivos de difusão irradiada ao sistema jurídico tradicional são, muitas vezes, apresentados como justificativa suficiente para a adoção das CRFs. A experiência empírica de implementação do modelo, entretanto, tem produzido resultados diversos. Enquanto algumas iniciativas são apontadas como bem-sucedidas, outras têm sido alvo de críticas quanto à sua capacidade de produzir respostas percebidas como adequadas e legítimas pelos grupos atingidos.

Essa diversidade de resultados evidencia que a adoção do modelo, por si só, não assegura a efetividade da reparação, tornando necessário investigar de que forma as características das CRFs se relacionam com os litígios nos quais são aplicadas. É a partir dessa preocupação que se formula o problema central desta pesquisa: em que medida o modelo de *Claims Resolution Facilities* é efetivo para a resolução de litígios coletivos de difusão irradiada?

Parte-se do pressuposto de que a efetividade não constitui um atributo binário, mas graduado, que pode se manifestar em maior ou menor grau, a depender do desenho estrutural adotado e do contexto de implementação. Busca-se, assim, investigar se o modelo das CRFs se mostra adequado às características desses litígios ou se acaba reproduzindo problemas enfrentados pelo sistema jurídico.

Para enfrentar esse problema de pesquisa, será realizado o estudo de casos múltiplos, tomando como objeto de análise três experiências de implementação do modelo de CRF: o *September 11th Victim Compensation Fund*, instituído após os atentados de 11 de setembro de 2001; a *Gulf Coast Claims Facility*, criada em decorrência do vazamento de petróleo da plataforma *Deepwater Horizon*, no Golfo do México; e a Fundação Renova, estabelecida no contexto do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana. A escolha desses casos justifica-se pela relevância que ocupam no debate sobre o modelo e pela diversidade dos contextos nos quais foram aplicados.

A dissertação está organizada em seis capítulos. Os primeiros são dedicados à fundamentação teórica da pesquisa. Reconstrói-se, brevemente, a evolução do tratamento jurídico dos litígios coletivos, com atenção ao deslocamento do foco dos direitos para os litígios coletivos, conforme proposto por Edilson Vitorelli. Em seguida, apresenta-se a classificação dos litígios coletivos em globais, locais e de difusão irradiada, destacando-se as características desta última categoria. Além disso, expõe-se o modelo das CRF e delimita-se o conceito de efetividade adotado como parâmetro analítico.

O quinto capítulo é dedicado ao estudo dos três casos. Cada experiência é contextualizada a partir da descrição do desastre, dos danos produzidos e da forma de atribuição de responsabilidade. Em seguida, analisa-se o processo de criação da respectiva CRF, suas características institucionais e seus procedimentos operacionais. Cada caso é examinado sob a perspectiva do conceito de efetividade delimitado no quarto capítulo.

O sexto capítulo possui caráter analítico-comparativo. Com base nos resultados obtidos nas análises individuais, realiza-se uma comparação entre os três casos, com o objetivo de identificar fatores estruturais que influenciaram os diferentes graus de efetividade observados, a partir da análise de variáveis propostas por Francis McGovern (2005). Busca-se, a partir dessa análise, avaliar a compatibilidade estrutural entre o modelo de *Claims Resolution Facilities* e os litígios coletivos de difusão irradiada.

## 2 TUTELA COLETIVA NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO: FORMAÇÃO, LIMITES E A PROPOSTA DE EDILSON VITORELLI

A resolução de litígios coletivos demorou a ocupar lugar de destaque no processo civil brasileiro. Durante longo período, a tutela jurisdicional foi concebida predominantemente a partir de direitos individuais, estruturada segundo a lógica clássica do direito subjetivo e orientada à solução de conflitos entre partes determinadas. Esse modelo revelou seus limites quando passaram a ser submetidos ao Judiciário conflitos que extrapolavam a esfera individual e não se ajustavam às categorias tradicionais do direito e do processo civil.

É nesse contexto que se desenvolvem, no Brasil, as primeiras reflexões doutrinárias sobre interesses que se projetam para além da titularidade individual, sob forte influência do direito italiano, especialmente a partir das contribuições de José Carlos Barbosa Moreira e Ada Pellegrini Grinover (ARENHART; OSNA, 2022, p. 60). Ainda nas décadas de 1970 e 1980, ambos chamam atenção para a existência de interesses que não se enquadram nas categorias clássicas do direito, evidenciando os limites de uma tutela pensada exclusivamente a partir da lógica do direito subjetivo individual.

Barbosa Moreira foi um dos primeiros a identificar o problema estrutural desses interesses. Ao analisar as categorias tradicionais do direito, observa que elas foram construídas para situações de confronto entre indivíduos isolados ou grupos determinados, nos quais o interesse pertence a uma pessoa ou a um número fechado de pessoas. Em contraste, identifica direitos pertencentes a uma coletividade indeterminada, vinculados a bens indivisíveis, nos quais “a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade” (BARBOSA MOREIRA, 1984, p. 174). Esses direitos, por sua própria estrutura, não admitem tutela fracionada nem podem ser adequadamente protegidos pela simples multiplicação de demandas individuais.

Ada Pellegrini Grinover (1984), por sua vez, aprofunda essa reflexão ao relacionar o surgimento dos interesses difusos à presença de conflitos que

permaneciam fora do alcance do Judiciário. Para a autora, trata-se de conflitos que não podem ser apreendidos de forma satisfatória a partir de uma lógica individualizada, exigindo uma abordagem capaz de considerar sua dimensão coletiva e a forma como se manifestam no plano social.

A partir dessas reflexões, a tutela coletiva passa a ser organizada no direito brasileiro, encontrando no Código de Defesa do Consumidor um de seus principais pontos de consolidação. O art. 81 do CDC admite expressamente a defesa coletiva de direitos e distingue direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, oferecendo definições legais para cada uma dessas categorias. Essa classificação desempenhou papel relevante ao fornecer uma base conceitual comum para a atuação jurisdicional e ao viabilizar a ampliação do acesso à justiça em matéria coletiva.

No entanto, com o avanço da experiência prática, tornou-se evidente que a organização da tutela coletiva exclusivamente a partir da natureza do direito material não era suficiente para orientar a condução do processo diante da diversidade dos conflitos coletivos levados ao Judiciário. A tipologia do art. 81 do CDC passou a ser utilizada como critério para a definição de procedimentos e técnicas processuais, embora litígios enquadrados na mesma categoria apresentassem estruturas internas distintas.

É nesse sentido que Antônio Gidi (2008) chama atenção para os limites dessa classificação. Embora reconheça sua importância didática, o autor sustenta que os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos apresentam rendimento reduzido quando confrontados com casos concretos, nos quais frequentemente surgem dúvidas quanto ao enquadramento do litígio. Para Gidi, a utilização dessa tipologia como critério interpretativo de regras processuais desloca o debate para discussões conceituais que pouco contribuem para a solução do conflito coletivo.

Essa limitação repercute diretamente na formação do processo coletivo brasileiro. Apesar das distinções teóricas entre as categorias de direitos coletivos, consolidou-se, na prática, a aplicação de um modelo procedimental uniforme a

conflitos de naturezas diversas, sem consideração adequada de suas especificidades. Didier Jr. e Zaneti Jr. (2025, p. 83) observam que o direito processual coletivo brasileiro, no âmbito do microsistema, não se preocupou em construir modelos procedimentais ajustáveis às peculiaridades dos conflitos coletivos, operando como se todos pudessem tramitar adequadamente pelo procedimento comum previsto na Lei n. 7.347/1985<sup>1</sup>.

A crítica formulada pelos autores não se dirige às categorias do direito coletivo em si, mas ao pressuposto de que a natureza do direito material seria capaz, por si só, de indicar as exigências processuais do conflito. Ao tratar litígios estruturalmente distintos como equivalentes do ponto de vista procedimental, o processo coletivo compromete a adequação da resposta jurisdicional.

É a partir desse diagnóstico que se insere a contribuição de Edilson Vitorelli (2024), que propõe deslocar o foco da análise dos direitos coletivos para os litígios coletivos. Para o autor, a natureza do direito material não revela, de forma suficiente, as exigências processuais decorrentes da forma como o conflito se estrutura, se difunde e afeta os diferentes grupos envolvidos.

Em seu lugar, Vitorelli propõe uma classificação dos litígios coletivos baseada na estrutura do conflito, distinguindo-os em litígios coletivos de difusão global, local e irradiada. Essa proposta não pretende substituir as categorias tradicionais do direito material, mas oferecer um critério analítico mais adequado para compreender a diversidade dos conflitos coletivos e orientar a organização do processo de modo compatível com suas características.

Nesse contexto, segundo o autor, os litígios coletivos diferenciam-se a partir de dois elementos centrais: a conflituosidade, entendida como o grau de divergência entre os interesses dos grupos afetados quanto às soluções possíveis, e a complexidade, relacionada à existência de múltiplas alternativas juridicamente viáveis de tutela para o mesmo conflito (VITORELLI, 2024, p. 80-90). Enquanto litígios globais e locais podem apresentar graus variados de complexidade, os litígios

---

<sup>1</sup> Lei da Ação Civil Pública.

de difusão irradiada são sempre complexos, em razão da heterogeneidade das lesões e das respostas potencialmente adequadas.

A nova classificação proposta pelo autor, que fundamenta esta pesquisa, será detalhada a seguir.

## 2.1 Litígios coletivos de difusão global

Os litígios coletivos de difusão global caracterizam-se por baixo grau de conflituosidade interna e por impactos relativamente homogêneos sobre a coletividade afetada. Nessa modalidade, o conflito atinge um número elevado ou indeterminado de pessoas, mas de maneira pouco intensa do ponto de vista individual, de modo que os efeitos da lesão não se projetam de forma significativa sobre aspectos centrais da vida dos sujeitos envolvidos (VITORELLI, 2024, p. 92-96).

Em razão desse baixo impacto individual, os litígios de difusão global tendem a despertar reduzido engajamento direto dos indivíduos na busca por soluções específicas, o que contribui para a baixa conflituosidade interna. Os interesses dos afetados são, em geral, convergentes, e não se observam antagonismos relevantes entre os grupos envolvidos quanto aos objetivos da tutela ou às formas de enfrentamento do conflito (VITORELLI, 2024, p. 92-96).

A estrutura desses litígios permite que a coletividade se apresente de forma relativamente unificada em face do causador do dano, com reduzida necessidade de diferenciação entre subgrupos. A homogeneidade dos impactos e a ausência de disputas internas significativas fazem com que a construção de uma solução uniforme seja, em regra, viável, o que explica por que os instrumentos tradicionais da tutela coletiva tendem a ser suficientes para o tratamento dessa modalidade de conflito (VITORELLI, 2024, p. 92-96).

## 2.2 Litígios coletivos de difusão local

Os litígios coletivos de difusão local são aqueles que afetam de modo intenso um grupo específico de pessoas, incidindo sobre aspectos relevantes de suas vidas e gerando nelas um interesse direto na definição das soluções a serem adotadas. Em uma primeira abordagem, essa classificação refere-se a lesões que atingem comunidades de pequenas dimensões, unidas por vínculos sociais, territoriais ou emocionais especialmente fortes, como as comunidades indígenas (VITORELLI, 2024, p. 99).

No entanto, essa categoria comporta também uma segunda abordagem, que abrange situações em que os integrantes do grupo passam a compartilhar um vínculo de solidariedade menos intenso do que aquele existente nas pequenas comunidades, mas decorrente de sua submissão a uma mesma condição ou perspectiva social. Esse vínculo pode ser observado, por exemplo, em litígios coletivos relacionados ao direito do trabalho, nas demandas envolvendo vítimas de um mesmo acidente, nos conflitos relativos ao acesso a tratamentos de saúde por pessoas portadoras da mesma doença, bem como naqueles que dizem respeito a minorias sociais (VITORELLI, 2024, p. 99-100).

A noção de “local”, nesse segundo contexto, não está necessariamente associada à delimitação territorial do conflito, mas ao vínculo existente entre as pessoas afetadas (VITORELLI, 2024, p. 99). Trata-se de litígios em que os indivíduos compartilham alguma circunstância comum que os insere em uma comunidade diferenciada em relação ao restante da sociedade. O elemento central não é o espaço físico, mas a existência de uma relação social ou fática que conecta os afetados.

Embora os litígios de difusão local possam envolver diferenças individuais relevantes, há, em regra, uma base mínima de solidariedade entre os sujeitos afetados, o que permite identificar objetivos comuns quanto à superação do conflito. Essa solidariedade não elimina a possibilidade de divergências internas, mas tende a conter a conflituosidade em níveis moderados, viabilizando a construção de

soluções coletivas, ainda que mais complexas do que aquelas observadas nos litígios globais.

### 2.3 Litígios coletivos de difusão irradiada

Os litígios coletivos de difusão irradiada, analisados nesta pesquisa, representam a modalidade de maior complexidade e conflituosidade na classificação proposta por Vitorelli. Nesses casos, os efeitos do conflito se distribuem de maneira desigual entre diferentes grupos sociais, sem que exista entre eles um vínculo de solidariedade ou uma perspectiva comum quanto às soluções a serem adotadas (VITORELLI, 2024, p. 111).

Essa modalidade é marcada pela presença de múltiplos subgrupos afetados de formas distintas, cujos interesses não apenas divergem, mas frequentemente se contrapõem. A satisfação dos interesses de um grupo pode implicar prejuízo ou frustração das expectativas de outros, de modo que o conflito não se limita à relação entre vítimas e causador do dano, projetando-se também no interior da própria coletividade.

Nos litígios de difusão irradiada, a complexidade decorre da pluralidade de alternativas possíveis de tutela, nenhuma das quais é capaz de atender de forma plena a todos os grupos envolvidos. A conflituosidade, por sua vez, manifesta-se de forma intensa, uma vez que inexistem objetivos comuns suficientemente abrangentes para unificar os afetados em torno de uma única estratégia de solução.

Essa estrutura torna particularmente problemático o uso de modelos tradicionais de tutela coletiva, baseados em decisões uniformes e centralizadas. A elevada conflituosidade interna e a diversidade de interesses exigem soluções mais flexíveis, capazes de lidar com a fragmentação social do conflito e de permitir formas diferenciadas de participação e resolução. É justamente nesse contexto que se intensifica o debate acerca da adequação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos coletivos, como as CRFs, tema que será desenvolvido nos capítulos seguintes.

### 3 CLAIMS RESOLUTION FACILITIES (CRFs)

#### 3.1 Conceito e relação com o *Dispute System Design* (DSD)

De acordo com Francis McGovern (2005, p. 1.361, tradução nossa), *Claims Resolution Facilities* é “um termo genérico utilizado para descrever uma ampla gama de entidades que processam e resolvem reivindicações apresentadas contra uma fonte potencial de financiamento”. Elas são criadas para “processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas” (CABRAL; ZANETI Jr, 2019, p. 03).

Nesta pesquisa, o termo é compreendido não apenas como a entidade em si, mas também como um modelo estrutural que pressupõe a instituição de um fundo de financiamento, público ou privado, a ser distribuído entre as vítimas por meio de procedimentos e critérios próprios. Trata-se, portanto, simultaneamente, do modelo organizacional empregado e da entidade concreta por meio da qual esse modelo se materializa.

O objetivo principal da adoção desse modelo e da criação de uma estrutura específica é compensar ou reparar os danos de forma célere. Uma das estratégias centrais para alcançar esse objetivo é a separação entre a definição prévia de responsabilidade, muitas vezes já assumida ou estabelecida por acordo, lei ou decisão judicial, e a fase de apuração e reparação dos danos. Em regra, parte-se da premissa de que existe algum grau de responsabilidade, cabendo à *facility* concentrar-se na resolução das questões remanescentes relativas à elegibilidade, à valoração e ao pagamento de indenizações, ou à execução de outras medidas reparatórias (MCGOVERN, 2005, p. 1.361).

A forma como essa estrutura é desenhada, segundo McGovern (2005, p. 1.383), “depende apenas da imaginação de seus criadores”. Na maioria das CRF, a compensação ou reparação ocorre por meio de indenizações em dinheiro, mas também pode assumir outras formas, como o custeio de tratamentos médicos, a

reconstrução de casas ou a limpeza ambiental, ainda que essas iniciativas sejam menos comuns, principalmente nos Estados Unidos (MCGOVERN, 2005, p. 1.383).

Do ponto de vista procedimental, também há grande diversidade de arranjos possíveis. Conforme Hensler (1990, p. 181), contudo, é possível identificar três modelos “metodológicos” principais: o administrativo, o adjudicatório e o misto.

No modelo administrativo, caracterizado por elevado grau de padronização, a CRF estabelece regras objetivas de elegibilidade e adota tabelas previamente definidas para o cálculo das indenizações. Esse formato privilegia a previsibilidade orçamentária, a rapidez na análise dos pedidos e a gestão eficiente de fundos limitados, sendo especialmente adequado em contextos nos quais o volume de demandas é elevado e os recursos disponíveis são finitos (HENSLER, 1990, p. 182).

O modelo adjudicatório, por sua vez, aproxima-se da lógica do processo judicial tradicional. Nele, os critérios de elegibilidade tendem a ser mais abertos, as decisões são tomadas caso a caso e há maior espaço para procedimentos adversariais conduzidos por terceiros neutros. Esse modelo permite maior individualização das decisões e atende de maneira mais direta às expectativas de justiça no caso concreto (HENSLER, 1990, p. 182).

Há, ainda, o que a autora denomina modelos mistos, que combinam elementos administrativos e adjudicatórios. Nesses arranjos, frequentemente são oferecidas opções de pagamento tabelado, ao mesmo tempo em que se preserva a possibilidade de contestação ou revisão individualizada, permitindo que o requerente escolha entre uma solução mais célere e uma análise mais aprofundada de seu caso. Essa combinação evidencia como a flexibilidade constitui o núcleo estrutural das CRF, possibilitando ajustes finos entre rapidez, previsibilidade e percepção de justiça (HENSLER, 1990, p. 182-183).

Em alguns arranjos de CRF, a condução do processamento das reivindicações e a gestão do funcionamento da estrutura são atribuídas a um administrador, frequentemente denominado *special master*. Mas não se trata de uma regra, podendo ser adotados outros tipos de modelos organizacionais.

Não existem regras pré-definidas para a escolha entre uma ou outra forma de compensação, nem entre os diferentes modelos procedimentais. Conforme Hensler (1990, p. 183), as CRFs são “produto da necessidade”, sendo moldadas de acordo com as características próprias de cada litígio e pelos interesses dos envolvidos. Isso permite que os procedimentos e as metodologias de apuração de danos adotados sejam aqueles considerados mais adequados ao caso concreto.

Essa lógica de desenho institucional orientado às especificidades do conflito aproxima as CRFs do *Dispute System Design* (DSD), método desenvolvido para orientar a construção de sistemas de resolução de disputas a partir da organização deliberada e intencional de procedimentos e mecanismos processuais. O DSD parte da premissa de que não existe um modelo único ou universalmente adequado para a resolução de conflitos, reconhecendo que diferentes tipos de litígio apresentam características próprias e demandam arranjos procedimentais igualmente diferenciados (URY; BRETT; GOLDBERG, 1980).

Sob essa perspectiva, o DSD propõe que os mecanismos disponíveis para a resolução de disputas sejam escolhidos e combinados de forma intencional, levando em consideração fatores como a natureza do conflito, o número de envolvidos, os custos da disputa e os objetivos a serem alcançados. A efetividade do sistema, nesse contexto, não decorre da adoção de um procedimento específico, mas da adequação entre o desenho do sistema e o problema que se pretende solucionar (FALECK, 2018). Trata-se, portanto, de um método voltado à customização de sistemas, em oposição à aplicação automática de modelos processuais rígidos, com pouca margem para adaptações.

As CRF se inserem nessa lógica ao estruturarem procedimentos próprios para o processamento e a resolução de reivindicações. A definição de critérios de elegibilidade, métodos de valoração de danos, formas de compensação e modelos procedimentais trata-se de escolhas conscientes de desenho do sistema, orientadas pela busca de soluções efetivas.

### 3.2 Formas de organização e institucionalização

Se, como visto, as CRFs se caracterizam pela flexibilidade de seus desenhos institucionais e procedimentais, essa lógica também se manifesta na forma que essas estruturas podem assumir. Em termos organizacionais, as CRFs podem ser autônomas, dotadas de personalidade jurídica própria, ou existir de maneira dependente, como programas ou arranjos administrativos vinculados a outras instituições, apresentando diferentes graus de formalização e institucionalização.

Samuel Huntington (1968, p. 12) define institucionalização como “o processo pelo qual organizações adquirem valor e estabilidade”, sendo esse processo avaliado a partir de critérios como complexidade e autonomia. Para o autor, quanto mais complexa for uma estrutura, maior tende a ser seu grau de institucionalização. A complexidade refere-se à existência de diferenciação interna, com multiplicação de unidades, divisão de funções e especialização de tarefas. Estruturas mais institucionalizadas não concentram todas as decisões em um único ator ou instância, mas distribuem responsabilidades entre diferentes órgãos, equipes ou níveis decisórios, reduzindo a dependência de indivíduos específicos e ampliando a capacidade de processamento de demandas (HUNTINGTON, 1968, p. 17).

A presença de rotinas decisórias definidas, procedimentos padronizados e mecanismos internos de coordenação constitui, nesse sentido, um indicativo relevante de maior complexidade organizacional e, conseqüentemente, de maior institucionalização. Essas características contribuem para a estabilidade do funcionamento da estrutura, mesmo diante de mudanças nos seus integrantes ou nas condições externas (HUNTINGTON, 1968, p. 18).

Outro elemento central para Huntington (1968, p. 20) é a autonomia. A institucionalização pressupõe que a organização ou o procedimento opere segundo regras próprias, relativamente independentes de interesses externos. Uma estrutura apresenta maior grau de institucionalização quando suas decisões não estão sujeitas à interferência direta e constante de grupos sociais, agentes econômicos ou atores políticos específicos. A autonomia, nesse sentido, não se confunde com a existência de personalidade jurídica própria, mas com a capacidade de decidir com

base em critérios internos estabilizados, sem que cada decisão dependa de autorizações ou revisões externas discricionárias.

Dessa forma, o grau de institucionalização resulta, entre outros fatores, da combinação entre complexidade organizacional e autonomia decisória. Estruturas simples, pouco diferenciadas e fortemente dependentes de atores externos tendem a apresentar baixo grau de institucionalização, ainda que existam formalmente. Em contrapartida, arranjos dotados de diferenciação interna, rotinas decisórias estáveis e capacidade de decisão relativamente autônoma tendem a alcançar níveis mais elevados de institucionalização, independentemente de sua forma jurídica ou de sua posição formal no interior de outras instituições.

A figura do *special master* ilustra de modo claro essa distinção. Quando o funcionamento da CRF depende quase integralmente da pessoa do *special master*, de seus critérios individuais e de sua autoridade pessoal, a estrutura revela menor grau de institucionalização e elevada vulnerabilidade à sua substituição. Quando, ao contrário, o *special master* atua inserido em uma arquitetura procedimental definida, com equipes técnicas, rotinas decisórias e mecanismos internos de controle e revisão, sua eventual substituição não compromete a continuidade da atuação da CRF. Nesse caso, a autoridade decisória reside menos na pessoa e mais na instituição, o que caracteriza um nível mais elevado de institucionalização.

### 3.3 Origens das CRFs e sua associação à *Rough Justice*

As CRFs têm origem no direito norte-americano, especialmente a partir da segunda metade do século XX, como resposta à crescente dificuldade do sistema judicial em lidar com litígios de massa.

De acordo com Hensler (2005), embora sejam frequentemente compreendidas como arranjos inovadores, as *facilities* não são inteiramente inéditas. Elas compartilham características relevantes com outros programas administrativos já existentes no ordenamento jurídico estadunidense, como os sistemas de compensação de trabalhadores (*workers' compensation*), os benefícios por invalidez

e determinados programas públicos de indenização, que já lidavam com questões como financiamento, definição de elegibilidade e avaliação de danos<sup>2</sup>.

Ainda assim, conforme observa Mullenx (2014, p. 05), esse tipo de arranjo enfrentou resistência inicial e não alcançou, ao menos em um primeiro momento, ampla adesão nos Estados Unidos, em razão de uma cultura jurídica enraizada no paradigma adversarial. À época, o sistema jurídico norte-americano privilegiava a litigância judicial, a responsabilização individual e a produção probatória formal, o que gerava desconfiança em relação a mecanismos administrativos ou extrajudiciais de compensação. Nesse contexto, as experiências existentes permaneceram pontuais e excepcionais, quadro que apenas se altera de forma mais consistente a partir de setembro de 2001, com a criação do Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de setembro (VCF).

Antes disso, algumas experiências prévias se destacaram e passaram a ser posteriormente identificadas pela literatura como antecedentes relevantes das CRF contemporâneas, entre elas o *Dalkon Shield Claimants Trust*, o *Manville Personal Injury Settlement Trust* e o *Agent Orange Settlement Fund*. Esses arranjos foram criados, respectivamente, para lidar com um grande volume de reclamações relacionadas a um dispositivo intrauterino defeituoso, com pedidos de indenização decorrentes da exposição ao amianto produzido pela empresa Johns-Manville e com reivindicações de veteranos expostos ao herbicida *Agent Orange* durante a Guerra do Vietnã (PETERSON, 1990).

Embora distintos quanto à origem dos danos e ao desenho institucional, esses casos evidenciaram problemas recorrentes associados à resolução alternativa de danos em massa, como a necessidade de padronização de critérios, a definição de categorias amplas de elegibilidade, a limitação de recursos disponíveis, os desafios de transparência decisória e as contradições entre celeridade e individualização da reparação.

---

<sup>2</sup> Um exemplo desse tipo de programa é o *Black Lung Benefits Act*, destinado à reparação de trabalhadores acometidos por pneumoconiose.

Esses casos também revelaram os limites da aplicação na CRF dos modelos adjudicatório e administrativo, descritos por Hensler (1990). No *Manville Trust*, em particular, a incerteza quanto ao número futuro de vítimas e ao montante das indenizações expôs o desafio de administrar recursos finitos diante de obrigações potencialmente ilimitadas<sup>3</sup>. Já o *Agent Orange Settlement Fund* adotou critérios mais amplos de elegibilidade e dispensou a prova individual donexo causal, afastando-se deliberadamente da lógica litigiosa tradicional<sup>4</sup>.

Experiências como a do *Agent Orange* contribuíram para aproximar as CRF do conceito de *rough justice*, especialmente em contextos marcados pela adoção de procedimentos padronizados de compensação. A *rough justice*, que pode ser traduzida como “justiça possível”, corresponde a uma teoria que descreve arranjos decisórios nos quais se aceita certo grau de aproximação na resposta reparatória como condição para a viabilidade institucional do sistema. Trata-se de uma abordagem adotada em situações nas quais a aplicação plena do modelo adjudicatório tradicional se revela excessivamente onerosa, lenta ou de difícil implementação, principalmente diante de um elevado volume de demandas<sup>5</sup>.

A associação entre as CRFs e a *rough justice* ganha maior relevância na literatura a partir da criação do VCF. Nesse caso, a teoria foi aplicada de forma deliberada como referência para a estruturação dos procedimentos e dos parâmetros indenizatórios, conforme analisado por Asperti, Temer e Mattos (2024).

### 3.3.1 A experiência norte-americana após os ataques terroristas ao *World Trade Center*

---

<sup>3</sup> Nos primeiros anos, o *Manville Trust* solucionou milhares de ações pendentes e pagou cerca de US\$ 640 milhões a mais de 15 mil vítimas. Com o tempo, o número de novos pedidos mostrou-se muito superior ao esperado, ultrapassando 170 mil reclamações. Diante de recursos financeiros limitados, o fundo não conseguiu manter o pagamento integral das indenizações, o que resultou em atrasos, reduções nos valores pagos e disputas entre beneficiários presentes e futuros (SMITH, 1990).

<sup>4</sup> O *Agent Orange Veteran Payment Program* contou com financiamento aproximado de US\$ 170 milhões. O programa exigia apenas a comprovação de exposição à substância no Vietnã associada à incapacidade total de longo prazo ou ao óbito, excluídas causas traumáticas, prevendo pagamentos anuais por incapacidade e indenização em parcela única nos casos de morte. Até 31 de agosto de 1990, haviam sido distribuídos US\$ 68,1 milhões a mais de 21.000 beneficiários (BERMAN, 1990).

<sup>5</sup> Linzer define *rough justice* nos seguintes termos: “By rough justice I mean justice that is driven more by general standards of fairness than by structured (or formal) systems of rules and neat categories, justice that is often untidy, that may be second-best where the best is unachievable” (LINZER, 2001, p. 695).

Os atentados de 11 de setembro de 2001, praticados contra o *World Trade Center*, representam um marco decisivo na consolidação e difusão das CRF nos Estados Unidos. A criação do Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de setembro (VCF) inaugurou uma nova fase na experiência norte-americana ao conferir ampla visibilidade e maior legitimidade a esse tipo de sistema compensatório. Embora inicialmente descrito por seu administrador como uma iniciativa excepcional e não replicável, o fundo acabou funcionando como catalisador para a expansão de soluções semelhantes em eventos posteriores (MULLENUX, 2005, p. 05).

No período imediatamente subsequente, observou-se uma proliferação significativa de fundos compensatórios associados a grandes desastres ou acidentes coletivos. Diferentemente das experiências anteriores, muitas dessas iniciativas passaram a ser concebidas já com a expectativa de operar como alternativa primária, e não meramente residual, à litigância judicial. Essa mudança marcou o aumento da aceitação das CRF como instrumentos legítimos de resposta a danos coletivos (MULLENUX, 2005, p. 05).

A literatura aponta que, no período pós-11 de setembro, os fundos compensatórios passaram a apresentar maior diversidade quanto à sua natureza jurídica e às fontes de financiamento. Alguns foram estruturados como fundos públicos, criados por legislação específica e financiados com recursos estatais, seguindo o modelo do VCF. Outros assumiram a forma de fundos privados, patrocinados por empresas responsáveis, como ocorreu no *Gulf Coast Claims Facility* (GCCF) após o desastre da *Deepwater Horizon*. Houve ainda a multiplicação de fundos de natureza filantrópica, organizados como entidades sem fins lucrativos, voltados ao atendimento de vítimas de eventos como tiroteios em massa e atentados terroristas (MULLENUX, 2005, p. 07).

Apesar das diferenças estruturais, esses fundos compartilharam desafios já identificados nas experiências anteriores. Questões relativas à definição de elegibilidade, aos critérios de valoração dos danos, à transparência decisória e à satisfação dos reclamantes reapareceram de forma recorrente.

Diante do aumento de fundos compensatórios após 2001, descrito por Mullenix (2005, p. 07), é possível sustentar que houve uma mudança relevante no papel simbólico e político das CRF. Se antes tais mecanismos eram vistos com desconfiança ou como soluções excepcionais, após 2001 passaram a ser frequentemente adotados como respostas esperadas diante de tragédias de grande repercussão pública. Essa normalização dos fundos compensatórios contribuiu para consolidar o modelo como parte integrante do repertório norte-americano para o tratamento de danos coletivos, ultrapassando, inclusive, as fronteiras nacionais.

### 3.4 As CRFs no Brasil

A incorporação das CRF no ordenamento jurídico brasileiro deve ser compreendida no contexto mais amplo de transformação do sistema de justiça, marcado pela consolidação de um modelo de justiça multiportas. Esse paradigma, originalmente formulado por Frank Sander (1976), parte da premissa de que a heterogeneidade dos conflitos exige mecanismos igualmente diferenciados de tratamento, não sendo o processo judicial tradicional, em todos os casos, o meio mais adequado para a solução das controvérsias.

No contexto brasileiro, essa ideia foi sendo progressivamente incorporada ao sistema de justiça, contexto no qual se destaca a Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, responsável por instituir a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. A referida resolução consolida a compreensão de que o acesso à justiça não se limita ao ingresso no Poder Judiciário, abrangendo também outros meios adequados de resolução de disputas, capazes de oferecer respostas mais eficientes e compatíveis com a complexidade dos conflitos contemporâneos (BRASIL, 2010).

É nesse ambiente de ampliação do repertório do sistema de justiça que se insere a discussão acerca das CRFs no direito brasileiro.

Cabral e Zaneti Jr. (2019, p. 04), ao tratarem do tema de forma pioneira no Brasil, traduzem as *Claims Resolution Facilities* como “Entidades de Infraestrutura Específica”. Segundo os autores, diferentemente do modelo norte-americano,

historicamente associado à padronização de indenizações individuais, o escopo das CRFs no Brasil revela-se mais amplo, podendo abranger não apenas reparações pecuniárias, mas também a execução de medidas estruturais, programas de recomposição ambiental, políticas públicas e outras formas de tutela específica.

Elas podem ser instituídas por diferentes vias, sendo mais recorrente sua criação por meio de acordos coletivos ou termos de ajustamento de conduta, nos quais se estabelece uma entidade responsável pela execução das obrigações pactuadas. Um exemplo paradigmático é a Fundação Renova, objeto de estudo desta pesquisa, instituída no contexto do desastre do Rio Doce, bem como outras estruturas voltadas à implementação de medidas socioambientais, reassentamentos, indenizações e programas de reparação em larga escala (CABRAL; ZANETI Jr, 2019).

De modo geral, a produção acadêmica nacional analisa as CRFs de forma positiva, destacando seu potencial para enfrentar a crise de efetividade das tutelas coletivas e estruturais. Há ampla percepção de que configuram uma alternativa institucional capaz de reduzir custos, evitar a pulverização de demandas, ampliar a capacidade de gestão dos conflitos e concretizar direitos de maneira mais adequada às especificidades dos litígios complexos (COSTA; GÓES; ROCHA, 2024; VASCONCELOS; OROSO, 2020).

No entanto, a própria doutrina reconhece que a adoção das CRFs não está isenta de riscos e desafios. Questões relacionadas à representatividade dos atingidos, às assimetrias de poder entre os envolvidos, à transparência dos processos decisórios e à efetiva entrega dos resultados prometidos demandam análise crítica e acompanhamento contínuo.

Nesse cenário, embora a literatura nacional tenda a reconhecer as CRFs como instrumentos promissores e compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro, impõe-se a necessidade de avaliar com maior profundidade sua efetividade concreta, especialmente no que se refere às experiências práticas de implementação. É precisamente essa lacuna analítica, situada entre a expectativa

gerada e os resultados efetivamente alcançados, que a presente pesquisa se propõe a investigar

#### 4 DEFININDO UM CONCEITO DE EFETIVIDADE

Considerando que o objetivo central desta pesquisa é analisar a efetividade do modelo de CRFs na resolução de conflitos coletivos de difusão irradiada, torna-se indispensável estabelecer o sentido atribuído ao conceito de efetividade. Embora amplamente empregado no discurso jurídico, o termo é frequentemente utilizado como sinônimo de eficiência ou de eficácia, o que compromete sua análise. A ausência de rigor terminológico tende a restringir a avaliação de determinadas estruturas a aspectos parciais, como a rapidez dos procedimentos ou o volume de demandas solucionadas, sem considerar, de forma adequada, os resultados concretos produzidos no plano da realidade.

A distinção entre eficiência e efetividade constitui, portanto, um ponto de partida metodológico necessário. A literatura que trabalha com a avaliação de desempenho organizacional, como no campo da administração de empresas, recorre a essas categorias justamente para evitar a identificação simplificada entre funcionamento interno adequado e produção de resultados relevantes. Nesse contexto, a eficiência diz respeito à racionalização dos meios empregados, à relação entre recursos mobilizados e resultados produzidos, conforme esclarece Chiavenato ao afirmar que “a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido” (CHIAVENATO, 2021, p. 155).

A efetividade, por sua vez, desloca o foco da análise do plano instrumental para o plano dos efeitos concretos produzidos na realidade. Conforme apontam Sano e Montenegro Filho (2013, p. 40), a efetividade “está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo”. Trata-se de uma categoria mais abrangente, que incorpora a eficiência como uma de suas dimensões, mas que não se esgota nela, pois exige a verificação da utilidade prática e da relevância social dos resultados alcançados.

Essas distinções mantêm alta relevância no âmbito do processo civil, ainda que assumam contornos próprios, vinculados à função jurisdicional. A superação de uma concepção meramente formal do processo conduziu à sua compreensão como

instrumento voltado à realização concreta dos direitos, o que explica a incorporação das noções de eficiência e efetividade como parâmetros centrais do processo civil contemporâneo. A eficiência processual relaciona-se à racionalização do procedimento, à eliminação de atos inúteis e à obtenção de resultados em tempo adequado, estando diretamente associada à exigência constitucional da duração razoável do processo.

A efetividade processual, por sua vez, possui caráter substancial. A clássica formulação de Chiovenda (1988) já indicava que o processo deve dar a quem é detentor de um direito tudo aquilo a que tem direito, evidenciando que a tutela jurisdicional somente se completa quando produz efeitos concretos no plano da realidade. Essa compreensão é aprofundada por Barbosa Moreira, para quem um sistema processual efetivo pressupõe, entre outros elementos, que o resultado do processo assegure à parte vencedora “o gozo pleno da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento”, devendo isso ocorrer “com o mínimo dispêndio possível de tempo e energias” (BARBOSA MOREIRA, 1983, p. 27).

Fredie Didier Jr. reafirma essa distinção ao afirmar que “efetivo é o processo que realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente”, enquanto “eficiente é o processo que atingiu esse resultado de modo satisfatório” (DIDIER JR., 2019, p. 133). Para o autor, um processo pode até ser efetivo sem ser eficiente, mas não poderá ser considerado eficiente se não tiver realizado o direito reconhecido, pois “a não realização de um direito reconhecido judicialmente é quanto basta para a demonstração da ineficiência do processo” (DIDIER JR., 2019, p. 133).

Humberto Theodoro Júnior, por outro lado, defende que não há tutela efetiva quando a resposta jurisdicional é excessivamente tardia, sustentando que, “ainda que afinal se reconheça e proteja o direito violado, o longo tempo em que o titular permaneceu privado de seu bem jurídico somente pode ser visto como uma grande injustiça” (THEODORO JÚNIOR, 2019, p. 40). A celeridade, compreendida como dimensão da eficiência, revela-se, assim, elemento indissociável da efetividade processual.

A partir dessas contribuições, é possível afirmar que, no processo civil, a eficiência encontra-se contida na efetividade, funcionando como sua dimensão instrumental. Para que uma tutela seja considerada efetiva, é necessário que produza resultados concretos no plano da realidade e que esses resultados sejam alcançados em tempo adequado. A redução da efetividade à mera otimização temporal esvaziaria o conceito, enquanto a desconsideração da celeridade comprometeria a própria utilidade da tutela jurisdicional.

Esses parâmetros se mostram adequados para a análise das CRF porque tais estruturas exercem atividade decisória organizada, voltada à resolução de conflitos e à produção de consequências concretas para os requerentes. Não se trata de equiparação formal ao Poder Judiciário, mas de aproximação funcional: onde há decisão estruturada orientada à concretização de direitos, mostra-se pertinente a aplicação dos critérios de eficiência e efetividade desenvolvidos no âmbito do processo civil.

Na análise da efetividade das CRF, entretanto, a essas dimensões soma-se a satisfação com os resultados, amplamente utilizada na literatura do DSD como critério fundamental para a avaliação de sistemas de resolução de disputas. No âmbito do DSD, a satisfação não é concebida apenas como dado subjetivo, mas como indicador do grau de alinhamento entre o desenho institucional do sistema, os interesses dos participantes e os resultados efetivamente produzidos. Isso porque, sistemas percebidos como justos, compreensíveis e responsivos tendem a gerar maior adesão, maior cumprimento voluntário das decisões e maior estabilidade institucional ao longo do tempo (URY; BRETT; GOLDBERG, 1980; AMSLER; MARTINEZ; SMITH, 2021).

No contexto das CRF, essa dimensão assume especial relevância. Tratando-se de arranjos baseados, em grande medida, na adesão voluntária dos requerentes e na confiança depositada na estrutura decisória, a satisfação com os resultados influencia diretamente a aceitabilidade das decisões e a legitimidade do sistema. Assim, a satisfação se apresenta como componente da efetividade, na medida em que condiciona a apropriação prática dos resultados produzidos pela CRF.

Em geral, nesta pesquisa, parte-se do pressuposto de que a efetividade se manifesta como um fenômeno graduado. Um sistema pode apresentar elevados níveis de efetividade sob determinado aspecto, como por exemplo, a celeridade, e resultados insatisfatórios em outro, como a concretização integral do direito material ou a satisfação dos participantes. A análise da efetividade exige, portanto, a consideração combinada e não excludente de múltiplas dimensões.

Com base nessas premissas, a efetividade será aqui compreendida a partir de três critérios analíticos: (i) a celeridade, entendida como expressão da eficiência e condição necessária da tutela efetiva; (ii) a concretização do direito material, correspondente à realização prática dos direitos reconhecidos; e (iii) a satisfação com os resultados, enquanto variável perceptiva relevante para avaliar a aceitabilidade e a legitimidade das soluções produzidas. Esses critérios serão aplicados na análise individual de cada estudo de caso, permitindo verificar em que medida o modelo de CRF foi capaz de produzir respostas efetivas nos contextos de conflitos coletivos de difusão irradiada examinados.

## 5 ESTUDO DOS CASOS

A adoção do método de estudo de caso nesta pesquisa corresponde exatamente às características estruturais das CRF enquanto objetos de investigação. Conforme desenvolvido nos capítulos anteriores, as CRFs não se apresentam como um instituto padronizado, mas sim como estruturas flexíveis. Nesse cenário, a análise empírica de experiências concretas é essencial para compreender como esses mecanismos funcionam na prática e quais resultados efetivamente produzem, especialmente no que se refere à sua efetividade.

Nesse contexto, o estudo de caso permite observar dimensões que escapam à análise apenas teórica, tais como o modo de organização interna das CRFs, os critérios utilizados para o processamento das reclamações, as estratégias adotadas para lidar com a heterogeneidade dos danos e as dificuldades que surgem ao longo da implementação.

Como já indicado na introdução da pesquisa, os casos selecionados foram: o Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de Setembro (VCF), a Fundação Renova e a *Gulf Coast Claims Facility* (GCCF). Todos correspondem a respostas a desastres de grande escala, envolvendo danos irradiados, haja vista a pluralidade de grupos atingidos e elevada pressão social por soluções reparatórias, o que os torna particularmente adequados para a análise de sua efetividade. As diferenças entre os casos, quanto à natureza pública ou privada, ao grau de institucionalização, ao vínculo com o Poder Judiciário e ao desenho estrutural, não serão exploradas comparativamente neste capítulo, mas justificam a escolha do conjunto de casos e fundamentam a etapa analítica posterior da pesquisa.

A análise desenvolvida neste capítulo tem caráter individualizado, consistindo no exame separado da efetividade de cada CRF. Em cada estudo de caso será feita a reconstrução do contexto em que o desastre ocorreu, dos fatores que contribuíram para sua ocorrência, das formas de atribuição de responsabilidade aos agentes envolvidos e das razões que levaram à adoção de uma CRF como mecanismo central de resposta. Essa contextualização permite compreender as condições de surgimento de cada CRF e os objetivos que orientaram seu desenho inicial. Também

se mostra importante a descrição detalhada dos eventos que deram origem ao conflito, bem como dos fatores que envolvem a responsabilidade pelos danos, para que seja desenhada a dimensão do conflito e evidenciadas as dificuldades para solucioná-los.

Na sequência, cada caso é analisado a partir da estrutura da respectiva CRF, tanto sob o aspecto organizacional quanto metodológico. No plano organizacional, examinam-se a forma de constituição da entidade ou do programa, seus órgãos decisórios, seus mecanismos de governança e sua relação com o Poder Judiciário e com outros atores institucionais. No plano metodológico, investigam-se, dentro dos limites impostos pela disponibilidade de dados, os procedimentos adotados para o recebimento e processamento das reclamações, os critérios de elegibilidade, os métodos de cálculo das indenizações ou reparações e os instrumentos previstos para revisão, contestação ou participação dos atingidos. O objetivo dessa análise é avaliar, em cada caso, como as escolhas procedimentais impactaram a capacidade da CRF de produzir respostas céleres, materialmente adequadas e percebidas como justas.

No que se refere à avaliação da satisfação dos atingidos e da percepção de justiça em relação aos resultados, a pesquisa reconhece limitações metodológicas decorrentes da ausência de dados primários produzidos diretamente pela autora. Em razão disso, essa dimensão da efetividade será analisada de forma indireta, a partir de outras fontes. No caso da Fundação Renova, serão utilizados relatórios das assessorias técnicas independentes (ATIs), do Ministério Público e de instituições acadêmicas, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), além de pesquisas empíricas realizadas por outros pesquisadores que se dedicaram à análise da percepção dos atingidos e da legitimidade do sistema reparatório. Nos demais casos, a análise baseia-se em relatórios oficiais, avaliações institucionais e literatura acadêmica que examinaram a recepção das CRFs pelos beneficiários.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa assume caráter predominantemente documental e bibliográfico. As principais fontes utilizadas incluem relatórios oficiais, documentos institucionais, materiais disponibilizados nos sites das próprias CRFs, decisões judiciais relacionadas aos casos e artigos

científicos. Essa opção decorre tanto da natureza institucional dos objetos analisados quanto das restrições de acesso a dados empíricos diretos.

A pesquisa enfrenta, contudo, limitações metodológicas relevantes, especialmente no que diz respeito à transparência e à disponibilidade de informações. Nos casos da *Gulf Coast Claims Facility* e, de forma ainda mais acentuada, da Fundação Renova, observa-se dificuldade significativa de acesso a dados completos e sistematizados, em razão da ausência de divulgação consistente, da fragmentação das informações disponíveis e da exclusão sucessiva de dados anteriormente acessíveis em meios oficiais. Essas limitações impõem cautela na interpretação dos resultados e delimitam o alcance das conclusões, sem, contudo, comprometer o objetivo central da análise, que é examinar qualitativamente a efetividade das CRFs a partir das informações disponíveis.

A análise comparativa entre os casos, voltada à identificação de padrões, limites estruturais e variáveis relevantes no funcionamento das CRF, será desenvolvida no sexto capítulo da dissertação, a partir dos resultados individuais obtidos nos estudos de caso aqui apresentados.

## 5.1 Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de setembro (VCF)

Iniciando o estudo dos casos, a primeira experiência a ser analisada é o VCF, considerado uma das principais e mais relevantes CRFs já implementadas, como abordado nos capítulos anteriores. Nesta etapa, serão descritos seu contexto de criação, características do conflito e da estrutura, bem como será feita a análise de sua efetividade, como será visto a seguir.

### 5.1.1 Os ataques e suas consequências

No dia 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos foram cenário de uma grande tragédia, que impactou o mundo todo. Naquele dia, o país foi alvo de uma série de atentados executados pelo grupo extremista islâmico *Al-Qaeda* cujo plano

consistiu no sequestro de quatro aviões comerciais com o objetivo de realizar ataques suicidas contra símbolos americanos<sup>6</sup>.

O primeiro ataque ocorreu em Nova Iorque, quando dois dos aviões, o Voo 11 da *American Airlines* e o Voo 175 da *United Airlines*, foram lançados contra as torres gêmeas do *World Trade Center*<sup>7</sup>. O primeiro impacto aconteceu às 8h46 no horário local, quando o Voo 11 atingiu a Torre Norte. Dezesete minutos depois, o Voo 175 foi lançado contra a Torre Sul, que entraram em colapso em menos de duas horas após as colisões, provocando o consequente desabamento de prédios ao redor (ESTADOS UNIDOS, 2004, p. 1-14; NATIONAL TRANSPORTATION SAFETY BOARD, 2002, p. 02).

Na mesma manhã, às 9h37, o Voo 77 da *American Airlines* foi lançado contra o Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, localizado em Arlington, na Virgínia<sup>8</sup>.

O quarto avião, o Voo 93 da *United Airlines*, nunca chegou ao seu alvo, que seria o Capitólio ou a Casa Branca, em Washington, D.C. Os passageiros perceberam se tratar de um sequestro e enfrentaram os sequestradores, disputando o controle da aeronave, o que levou a sua queda em um campo aberto em Shanksville, na Pensilvânia (9-11 COMMISSION, 2004, p. 14).

As consequências imediatas dos ataques foram devastadoras. Ao todo, 2.973<sup>9</sup> pessoas perderam suas vidas. O número, com exceção dos sequestradores, inclui 260 passageiros e tripulantes a bordo dos voos comerciais, 343 bombeiros, 72 agentes de segurança pública, que trabalharam nos resgates, e milhares de trabalhadores civis que ocupavam os prédios ou que estavam próximos à zona de impacto (9-11 COMMISSION, 2004, p. 311).

---

<sup>6</sup>A *Al-Qaeda* é uma organização militante pan-islâmica extremista, fundada por Osama bin Laden, que atua como uma rede global de jihadistas sunitas. A organização visa criar um califado islâmico supranacional e realizou ataques terroristas contra alvos civis e militares nos EUA e aliados, incluindo os atentados de 11 de setembro de 2001.

<sup>7</sup> O *World Trade Center* (WTC) era um complexo de sete edifícios em Lower Manhattan, Nova Iorque, famoso pelas suas "Torres Gêmeas" inauguradas em 1973. Símbolo do poder econômico e capitalismo dos EUA, albergava centenas de empresas.

<sup>8</sup> O Pentágono é a sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, sendo um dos símbolos das forças armadas no país.

<sup>9</sup> Número conhecido até 2004.

No Pentágono foram contabilizadas 125 mortes de pessoas que estavam no local no momento do ataque. As outras vítimas eram, em maioria, civis que estavam em seu local de trabalho nas torres Norte e Sul do *World Trade Center*. As primeiras delas estavam nos andares superiores das Torres no momento da colisão. Muitas, em desespero, optaram por saltar das janelas para fugir dos incêndios, protagonizando algumas das cenas mais impactantes da tragédia. O posterior desabamento, cerca de uma hora depois, provocou o colapso de prédios vizinhos e o soterramento de indivíduos sob toneladas de entulho, principalmente dos trabalhadores de resgate.

Além das mortes, os feridos eram inúmeros. De acordo com um relatório publicado pelo Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC) em colaboração com o Departamento de Saúde da cidade no Nova Iorque, entre os dias 11 e 13 de setembro, cinco hospitais localizados nas proximidades do WTC atenderam 1.688 pacientes, dos quais cerca de 65% apresentavam lesões ou condições médicas diretamente relacionadas ao ataque (CDC, 2002).

A maioria desses sobreviventes, aproximadamente 810 pessoas (73%), foi atendida no pronto socorro e liberada no mesmo dia. Porém, 181 (16%) apresentaram lesões graves, necessitando de internação hospitalar. Como consequência direta dos ferimentos, quatro vítimas faleceram após serem internadas (CDC, 2002).

Dentre os 790 sobreviventes com lesões clínicas documentadas, havia uma alta prevalência de danos respiratórios e oculares: 49% apresentaram lesões por inalação de fumaça, poeira ou vapores tóxicos, enquanto 26% tiveram lesões oculares em razão da exposição ao ambiente contaminado. Os outros ferimentos incluem laceração, entorse, distensão, contusão, fraturas, queimaduras e ferimentos na cabeça (CDC, 2002).

Embora o número absoluto de feridos tenha sido menor no Pentágono, os casos registrados foram de maior gravidade. Estima-se que aproximadamente 106 pessoas receberam atendimento médico em hospitais na região Washington, D.C, sendo 54 tratadas e liberadas no mesmo dia, 47 internadas e 7 transferidas para

centros especializados. Grande parte das lesões incluíram queimaduras de alto grau, inalação de fumaça tóxica, traumas e fraturas decorrentes do impacto da aeronave e do subsequente desabamento parcial da estrutura (WOOD; BOURQUE, 2018, p. 108).

Um dos grupos mais gravemente afetados foi o composto por sobreviventes com queimaduras extensas e profundas, resultado da explosão e dos incêndios no prédio<sup>10</sup>. A gravidade das lesões implicou longos períodos de hospitalização, com internações prolongadas em unidades de terapia intensiva, e tratamentos multidisciplinares de reabilitação (WASHINGTON POST, 2003).

Os danos à saúde não foram apenas físicos, mas também psicológicos. Milhares de pessoas, inclusive aquelas que não foram feridas, enfrentaram transtornos de estresse pós-traumático (TEPT), depressão, ansiedade generalizada e outras condições psicológicas como consequência dos ataques (GALEA et al., 2002)

Além das perdas humanas, as perdas econômicas também foram diversas. Estima-se que aproximadamente 4.000 veículos foram destruídos, e que o número de domicílios afetados, ao sul da Canal Street, varia de 6.000 a 18.000. O desabamento do WTC destruiu as janelas de muitas residências, depositando poeira e detritos em seus interiores, danificando móveis e outros pertences pessoais. Além disso, muitos moradores da região precisaram buscar um abrigo alternativo devido à interdição de algumas áreas e a interrupção de serviços básicos. A maioria dos moradores retornou às suas casas algumas semanas após o ataque. Outros nunca retornaram.

Porém, os danos patrimoniais mais significativos foram os sofridos nos prédios do WTC e arredores. Cerca de 2,7 milhões de metros quadrados de espaço para escritórios comerciais e mais de 100 lojas vizinhas às Torres Gêmeas foram

---

<sup>10</sup> Um dos casos mais emblemáticos é o do tenente-coronel Brian Birdwell, que sofreu queimaduras em mais de 60% do corpo e foi submetido a mais de trinta procedimentos cirúrgicos ao longo de um processo de reabilitação que durou anos. Sua recuperação exigiu tanto intervenções médicas contínuas quanto apoio psicológico intensivo, em razão da extensão do trauma e a dor persistente (WASHINGTON POST, 2003).

destruídas ou danificadas. As linhas 1 e 9 do metrô, a estação de trem *Port Authority Trans Hudson*, as ruas ao redor do local do ataque e parte da infraestrutura de telecomunicações e energia em *Lower Manhattan* sofreram fortes impactos, e necessitam de reformas ou serem totalmente reconstruídas. As perdas foram tamanhas que foram comparadas, na época, com as decorrentes de um terremoto (BRAM; JASON; RAPAPORT, 2002, p. 11).

Os impactos também foram profundos nas condições de trabalho, na economia e nas desigualdades sociais nos EUA, especialmente na cidade de Nova Iorque. As estimativas são de que cerca de 14.600 empresas localizadas dentro e nos arredores do WTC foram afetadas, seja porque tiveram suas estruturas destruídas ou danificadas ou porque tiveram suas atividades interrompidas em razão das consequências dos ataques. Apesar de existirem empresas de grande porte no local, a maioria afetada eram pequenos negócios (MULOCK, 2004, p. 02).

De acordo com dados do *Bureau of Labor Statistics* (2002), em torno de 430 mil empregos foram perdidos na cidade nos três meses seguintes aos ataques. Os setores mais atingidos foram os de serviços, como turismo, hotelaria, comércio, restaurantes e transportes aéreos<sup>11</sup>, a maioria concentrada no sul de Manhattan, onde ficava o WTC (BRAM; JASON; RAPAPORT, 2002, p. 07).

Apesar de a perda de emprego ter ocorrido em todos os níveis de renda, pesquisas sugerem que o impacto tenha sido maior entre os trabalhadores menos qualificados e mal remunerados, já que os setores mais atingidos concentram profissões como faxineiros, recepcionistas, carregadores de bagagem, garçons, vendedores e camareiras (BRAM; JASON; RAPAPORT, 2002, p. 09). Muitos desses trabalhadores eram imigrantes<sup>12</sup>, alguns, inclusive, em situação irregular<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Segundo noticiado, entre os trabalhadores demitidos por causa dos ataques terroristas, 44.861 deles estavam empregados no setor de transporte aéreo de passageiros, enquanto 32.803 estavam empregados em hotéis e motéis (VOA NEWS, 2002).

<sup>12</sup> Em 2001, o sindicato *Hotel and Restaurant Employees' Union* contava com cerca de 8.000 membros, dos quais cerca de 40% a 45% deles eram imigrantes, principalmente da América Central, Sul da Ásia, Saara do Norte e do Leste Europeu. Os empregos que o sindicato representa são aqueles que, tradicionalmente, atraem recém-chegados, já que exigem pouco conhecimento de inglês e poucas habilidades especializadas para o mercado (VOA NEWS, 2002).

<sup>13</sup> O *National September 11 Memorial & Museum* (2022) estima que cerca de 67 dos 2.977 mortos em 11 de setembro eram imigrantes indocumentados, a maioria trabalhadores do restaurante *Windows on the World*, que estava localizado no topo da Torre Norte.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 podem ser compreendidos em um contexto de um litígio coletivo de difusão irradiada, nos termos da classificação proposta por Edilson Vitorelli (2024), na medida em que as consequências dos ataques não se projetaram de maneira uniforme sobre um grupo coeso. Ao contrário, elas se irradiavam de modo desigual sobre múltiplos subgrupos em intensidades e dimensões diversas, gerando interesses conflitantes quanto às formas de reparação.

Nesse contexto marcado pela elevada complexidade e pela alta conflituosidade, foi criado o *September 11 Victim Compensation Fund* (VCF), traduzido para o português como Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de setembro, cujas características serão descritas a seguir.

#### 5.1.2 Contexto de criação do VCF

Segundo depoimentos, Khalid Sheikh Mohammed (KSM), em meados de 1996, teria apresentado ao então líder da *Al-Qaeda*, Osama Bin Laden, o plano de ataque. A ideia original consistia no sequestro simultâneo de dez aviões comerciais, que seriam chocados contra prédios governamentais e centros financeiros nos Estados Unidos<sup>14</sup>. Por questões operacionais, o plano foi reduzido para quatro aviões, focando os ataques-suicidas em alvos de maior impacto simbólico para o país e para o mundo.

A aprovação do plano teria ocorrido entre os anos de 1999 e 2000, sendo então iniciada a fase de treinamento e infiltração nos EUA. Os primeiros a serem enviados ao país foram os quatro "pilotos-suicidas", para a realização de cursos de aviação na Flórida e no Arizona. Terminados os treinamentos, de forma gradual, teriam sido enviados os *Muscle Hijackers*, que seriam os responsáveis por conter,

---

<sup>14</sup> Khalid Sheikh Mohammed (KSM) revelou que seu plano original para os atentados de 11 de setembro era uma operação de escala grandiosa, envolvendo o sequestro de dez aeronaves comerciais para atingir alvos estratégicos em ambas as costas dos EUA, como as sedes da CIA e do FBI, usinas nucleares e os edifícios mais altos da Califórnia e de Washington. Segundo seu relato, o próprio KSM pilotaria o décimo avião para realizar um pouso forçado em um aeroporto americano onde, após executar os passageiros adultos e atrair a atenção da mídia, proferiria um discurso contra o apoio dos EUA a Israel, às Filipinas e a governos árabes repressivos. Mais do que um ataque econômico, essa visão evidencia as ambições de KSM em criar um espetáculo teatral de destruição, posicionando-se como a figura central de um ato de "superterrorismo" (9-11 COMMISSION, 2004, p. 154).

através da força física, os passageiros dentro dos aviões. Ao todo, eram 19 sequestradores (9-11 COMMISSION, p. 223-225).

Para viabilizar a execução, o cerne do plano era tomar proveito das brechas de segurança nos aeroportos. E assim foi feito. Na manhã do ataque, os sequestradores atravessaram os pontos de segurança aeroportuários sem enfrentar grandes obstáculos. Apesar de mais da metade ter sido selecionada pelo sistema de segurança para uma inspeção, esta se limitava apenas às bagagens despachadas, sem acarretar uma averiguação da bagagem de mão ou uma revista pessoal.

Nenhum deles foi impedido de embarcar ou teve suas armas apreendidas, já que carregavam apenas objetos permitidos pelas normas da época, como facas de pequeno porte (*box cutters*), que não eram formalmente proibidas pela *Federal Aviation Administration (FAA)*, desde que respeitassem o limite de quatro polegadas de lâmina. Portavam também *sprays* tóxicos, como o de gás de pimenta (9-11 COMMISSION, p. 84)

A facilidade com que passaram pela triagem demonstra as limitações do controle aeroportuário pré-11 de setembro, e adiciona camadas para discussão sobre a responsabilidade pelos danos decorrentes dos ataques. Na época, os procedimentos eram voltados principalmente à detecção de explosivos e objetos metálicos volumosos, sendo ineficazes para interceptar armas não-metálicas ou indivíduos dispostos a realizar atentados suicidas. Além disso, existiam outras brechas graves, como a inexistência de protocolos padronizados para revistas manuais e a falta de blindagem e controle de acesso às cabines dos pilotos (9-11 COMMISSION, p. 83-85) .

Embora a autoria intelectual e operacional dos ataques seja atribuída à *Al-Qaeda* e aos dezenove sequestradores, a responsabilidade jurídica direta por danos causados se mostrou complexa. A *Al-Qaeda*, além de não possuir personalidade jurídica no direito internacional, funciona como uma rede descentralizada, composta por células com diferentes níveis de conexão, o que inviabiliza sua identificação como um ente único e coordenado (GUNARATNA, 2002, p. 95). Os sequestradores faleceram nos próprios atentados, e os supostos

mentores intelectuais, como Khalid Sheikh Mohammed, mesmo detidos, ainda aguardam julgamento, sem condenação penal ou civil definitiva<sup>15</sup>.

Diante da impossibilidade de responsabilizar diretamente os sequestradores ou a organização Al-Qaeda como um todo, era esperado que as companhias aéreas e operadores aeroportuários fossem judicialmente acionados pelas vítimas, fundamentando-se em alegações de negligência ou falhas nos procedimentos de segurança, o que implicaria no colapso do setor no país.

A indústria aérea dos Estados Unidos já enfrentava uma crise antes mesmo dos atentados. Na época, houve uma redução no número de viagens, especialmente no setor corporativo, em grande parte decorrente do colapso das empresas de tecnologia<sup>16</sup>. As companhias também sofriam pressões crescentes de custo devido a elevação do preço do combustível. Ainda, o quadro foi agravado em razão do crescimento das empresas *low-cost*, que levou as companhias aéreas tradicionais a reduzirem as tarifas para competir. As companhias já reportavam prejuízos consideráveis, e a responsabilização pelos danos as levaria à falência.

Para evitar que a indústria colapsasse e, ao mesmo tempo, garantir algum tipo de reparação às vítimas, menos de duas semanas após os atentados, em 22 de setembro de 2001, o congresso promulgou uma lei denominada *Air Transportation Safety and System Stabilization Act (ATSSSA)*. Inicialmente, o objetivo principal era, através do ato, limitar a responsabilidade das companhias aéreas aos valores cobertos por suas seguradoras, de aproximadamente 6 bilhões de dólares. Se, por um lado, a lei impediria que os processos judiciais afetassem diretamente a estabilidade financeira das empresas, por outro imporá um limite aos valores que as vítimas poderiam receber.

---

<sup>15</sup> De acordo com a BBC, o julgamento de Khalid Sheikh Mohammed e dos outros acusados no tribunal militar de Guantánamo Bay ainda está na fase pré-processual, sem data marcada para julgamento definitivo. Ainda, houve um acordo de confissão em 31 de julho de 2024 que evitaria a pena de morte em troca de prisão perpétua, no entanto, foi revogado em 2 de agosto de 2024 pelo Secretário de Defesa dos EUA, Lloyd Austin. Em julho de 2025, essa revogação foi confirmada por uma Corte de Apelações, que suspendeu o acordo e manteve o caso em curso indefinidamente (CUDDY, 2025).

<sup>16</sup> Essas empresas, conhecidas como dot-com, eram *startups* de tecnologia focadas na internet, que surgiram durante a expansão da web nos anos 1990. Muitas dessas empresas receberam investimentos significativos sem modelos de negócios sólidos, visando crescimento rápido. A bolha estourou entre 2000 e 2002, quando investidores perceberam que muitas dessas empresas não eram rentáveis, levando a falências e quedas acentuadas no mercado de ações (ZHAO, 2023).

Apesar de aprovarem a ideia desde o início, alguns parlamentares, especialmente os Democratas, argumentaram que não seria justo limitar os direitos das vítimas sem que a elas fosse oferecida alguma alternativa. Foi elaborado então, no Congresso, o plano de instituir o Fundo de Compensação às Vítimas do 11 de Setembro (VCF), na forma de um programa governamental que ofereceria às vítimas a compensação dos danos, por meio de um sistema que não levasse em consideração à apuração da responsabilidade, em um modelo conhecido como *no-fault* (ACKERMAN, 2005, p. 143).

O sistema *no-fault* é um modelo de compensação em que o beneficiário recebe a indenização sem a necessidade de comprovar culpa ou negligência de qualquer parte. Nos Estados Unidos, esse tipo de esquema foi introduzido a partir de leis trabalhistas adotadas no início do século XX<sup>17</sup>, que asseguravam aos trabalhadores o direito a benefícios fixos em decorrência de acidentes de trabalho, além do pagamento de despesas médicas sem que fosse necessário provar a culpa do empregador. Tais leis buscavam oferecer auxílio imediato aos trabalhadores, sem que precisassem passar por um longo processo judicial por responsabilidade civil (RABIN; SUGARMAN, 2007).

A partir dos anos 1960, o modelo foi estendido parcialmente a outras situações, como aos acidentes de trânsito, sendo elaboradas leis que obrigavam as seguradoras a cobrirem as despesas relativas aos acidentes independentemente de culpa (RABIN; SUGARMAN, 2007).

---

<sup>17</sup> Exemplos de leis que instituíram o sistema de compensação *no-fault* nos Estados Unidos são a *Wisconsin Workmen's Compensation Act* (1911), que estabeleceu compensação obrigatória para trabalhadores acidentados sem necessidade de provar culpa do empregador e a *New York Workers' Compensation Law* (1913), aprovada após um incêndio na *Triangle Shirtwaist Factory*, determinando que trabalhadores recebem benefícios por lesões ou doenças relacionadas ao trabalho independentemente de culpa.

Na década de 1980, um exemplo relevante desse tipo de sistema foi o *National Vaccine Injury Compensation Program (NVICP)*<sup>18</sup>, uma CRF criada pelo Congresso estadunidense. O objetivo da CRF era garantir benefícios às famílias de crianças que sofressem efeitos colaterais graves após a aplicação de certas vacinas, cobrindo, sem a necessidade de comprovar a culpa ou negligência dos fabricantes, as despesas médicas e perdas econômicas (RABIN; SUGARMAN, 2007, p. 906).

A criação do VCF, em 2001, se insere nesse contexto norte-americano de esquemas compensatórios baseados na lógica *no-fault*, mas com características distintas em termos de estrutura, abrangência e generosidade. Os sistemas anteriores foram criados em antecipação a um fluxo contínuo de lesões decorrentes de certas atividades ou eventos, como acidentes de trabalho, de trânsito ou reações a vacinas. Logo, se trata de seguros contra riscos estatisticamente previsíveis, ao passo que o VCF é um plano centrado em um evento único (RABIN; SUGARMAN, 2007, p. 907).

As fontes de financiamento também se distinguem, já que os outros sistemas eram custeados privadamente, seja através de seguradoras, empregadores ou mesmo por taxas adicionais, como no caso das vacinas (RABIN; SUGARMAN, 2007, p. 907)<sup>19</sup>. No VCF, o dinheiro que sustentou o fundo era totalmente público, sob o fundamento de que se tratava de um gesto de toda a nação em solidariedade às vítimas. Além da diferença quanto à origem dos recursos, o processo de criação do fundo evidenciou a excepcionalidade que marcou sua implementação.

---

<sup>18</sup> O *National Vaccine Injury Compensation Program (NVICP)* foi criado nos Estados Unidos em 1986 pela *National Childhood Vaccine Injury Act* (42 U.S.C. §§ 300aa-10 a 300aa-34), com o objetivo de indenizar, de forma célere e sem necessidade de prova de culpa, pessoas que sofressem efeitos adversos graves decorrentes de vacinas recomendadas. O programa é público e federal, administrado pelo *U.S. Department of Health and Human Services* (HHS) em conjunto com o *U.S. Court of Federal Claims* e o *Department of Justice* (DOJ), sendo financiado por um imposto especial sobre cada dose de vacina comercializada (*excise tax*), depositado no *Vaccine Injury Compensation Trust Fund*. (THOMPSON; ORENSTEIN; HINMAN, 2020).

<sup>19</sup> Embora o *National Vaccine Injury Compensation Program (VICP)* seja administrado pelo governo federal dos Estados Unidos, seus recursos não provêm do orçamento público geral. O programa é financiado por meio de um fundo específico, denominado *Vaccine Injury Compensation Trust Fund*, abastecido por uma taxa de US\$ 0,75 por dose de vacina, cobrada dos fabricantes conforme o *National Childhood Vaccine Injury Act of 1986*. Assim, trata-se de um mecanismo parapúblico, de natureza híbrida entre o público e o privado. Já o *September 11th Victim Compensation Fund* foi integralmente financiado pelo Tesouro Nacional dos Estados Unidos, constituindo um instrumento de compensação pública direta, criado de forma extraordinária após os atentados de 2001 (ESTADOS UNIDOS, 2001).

O caráter de urgência da reparação fez com que a estrutura do VCF fosse estabelecida às pressas. A lei que instituiu o fundo, a ATSSSA, foi aprovada de maneira célere, com pouco debate público, em reflexo a necessidade de uma resposta imediata ao desastre (ACKERMAN, 2005). Para garantir a implantação rápida das regras, a distribuição dos valores e o encerramento do fundo, foi nomeado um *Special Master*, um administrador com autoridade plena sobre o programa, que, de acordo com a própria lei, deveria ser indicado pelo Procurador-Geral dos Estados Unidos, centralizando as decisões que em outros sistemas eram distribuídas entre diferentes atores (RABIN; SUGARMAN, 2007, p. 907).

John Ashcroft, que ocupava o cargo de procurador-geral na época, indicou Kenneth Feinberg para a posição. Feinberg já era experiente, tendo atuado em outros esquemas de compensação, como nos casos *Dalkon Shield* e *Agent Orange*. Entretanto, nenhum dos casos foi tão desafiador como o do 11 de setembro (STEENSON; SAYLER, 2009, p. 536).

O caso era sem precedentes. Nunca um governo havia oferecido milhões de dólares isentos de impostos às vítimas de uma tragédia, ainda mais de forma tão ampla e sem regulamentação rígida por parte do Estado. Isso porque o fundo não tinha teto orçamentário pré-definido, e os critérios para a determinação dos valores seriam estabelecidos exclusivamente pelo *Special Master*, quase sem nenhuma supervisão. Como o fundo foi criado de forma tão rápida pelo Congresso, naturalmente muitas lacunas procedimentais não foram preenchidas, ficando ao encargo de Feinberg. O único controle sobre sua autoridade, vinha do Procurador-Geral, Ashcroft, entretanto, esse controle era quase inteiramente simbólico (FEINBERG, 2005, p. 16; STEENSON; SAYLER, 2009, p. 534-535).

A imediata aprovação da ATSSSA, bem como a flexibilização dos procedimentos e a discricionariedade concedida ao *Special Master* refletiam os objetivos centrais do fundo: oferecer uma compensação justa, previsível e consistente às vítimas e suas famílias, de forma rápida e eficiente, ao mesmo tempo em que evitava a judicialização em massa contra as companhias aéreas, que poderiam enfrentar processos bilionários (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. 66.274).

Dessa forma, a instituição do fundo não era apenas uma escolha humanitária, como declarado, mas também uma estratégia política e econômica para estabilizar o país no momento em que enfrentava uma gravíssima crise.

Para evitar a judicialização, a lei previa que ao aderir ao programa, o requerente renunciaria ao direito de ingressar com ações judiciais ou de participar de demandas em andamento relacionadas ao 11 de setembro, exceto daquelas que envolvessem recursos colaterais, como seguros ou benefícios previdenciários (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. 66.275).

### 5.1.3 Estrutura

Através da ATSSSA, além de instituir o VCF, o Congresso delimitou sua estrutura básica. A lei delineou apenas os critérios que deveriam ser atendidos, fixando objetivos, prazos e parâmetros gerais do programa, mas sem detalhar procedimentos e valores. Deixou à discricionariedade de Feinberg a tarefa de preencher as lacunas normativas: foi ele quem determinou a forma de participação, as fórmulas de cálculo das indenizações e a metodologia de distribuição dos pagamentos, além de avaliar, de acordo com seus parâmetros, quem se enquadrava ou não nos critérios de elegibilidade delimitados na lei.

Nos tópicos a seguir serão detalhadas as principais características e procedimentos de criação, implementação e execução do fundo.

#### 5.1.3.1 Elegibilidade

Uma das primeiras questões estruturantes do VCF dizia respeito à definição da elegibilidade. Os ataques terroristas resultaram em milhares de pessoas mortas e feridas, além de ter desencadeado inúmeros danos emocionais e patrimoniais, como já abordado. Porém, através da ATSSSA, o Congresso optou por restringir o alcance do programa, delimitando de forma específica aqueles que seriam considerados vítimas para fins de compensação. A finalidade do fundo não era reparar perdas apenas econômicas, emocionais ou materiais, mas somente os

casos de lesão física comprovada ou de morte (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. 66.275).

Os critérios de elegibilidade englobavam três dimensões principais: 1) pessoal; 2) territorial e 3) temporal. Sendo assim, poderiam ser indenizados aqueles que estavam a bordo das aeronaves envolvidas nos ataques (com exceção dos terroristas) e aqueles que estavam no WTC, no Pentágono ou no local da queda na Pensilvânia no momento das colisões ou no “momento imediatamente próximo”<sup>20</sup>. “Presente no local” significava estar fisicamente nos edifícios atingidos ou nas áreas contíguas, desde que estas fossem consideradas pelo *Special Master* como sendo suficientemente próximas a ponto de expor o indivíduo ao risco real de lesão decorrente do impacto ou das explosões e incêndios subsequentes. No que se refere ao critério temporal, a vítima deveria estar presente no momento ou até doze horas após as colisões, prazo que poderia ser estendido até noventa e seis horas para os trabalhadores de resgate, em reconhecimento ao risco que enfrentaram (ESTADOS UNIDOS, 2012, §104.2, b) .

O conceito de dano físico também foi delimitado de modo estrito. Apenas as lesões diagnosticadas e tratadas por um médico em até vinte e quatro horas após os ataques ou o resgate, resultando em incapacidade, deficiência ou desfiguração, eram elegíveis para o programa. Logo, não estavam abarcados os danos emocionais, as perdas patrimoniais e os danos latentes, já que a evolução futura destes últimos poderia levar à subcompensação ou à sobrecompensação (ESTADOS UNIDOS, 2001, §104.2, b).

Em relação às vítimas falecidas, a ATSSSA autorizava apenas a apresentação de uma única reivindicação por intermédio de um representante pessoal devidamente habilitado, cuja identidade poderia ser determinada por testamento, por regras de sucessão do estado de domicílio ou, em situações excepcionais, apontada pelo próprio *Special Master* (ESTADOS UNIDOS, 2001, § 405, c, 3) .

---

<sup>20</sup> Ou *immediate aftermath*, nos termos da ATSSSA.

Nesse contexto, o *Special Master* atuava de forma determinante. Embora os critérios de elegibilidade fossem restritivos e definidos em lei, a sua aplicação prática dependia da interpretação de Feinberg. Coube a ele decidir se determinada área apresentava risco real de exposição, se a lesão se enquadrava nos requisitos médicos previstos ou a legitimidade do representante pessoal.

#### 5.1.3.2 Definição dos valores

Superada a questão da elegibilidade, a definição dos valores indenizatórios revelou-se o aspecto mais complexo e controverso do VCF. O objetivo do fundo era reparar financeiramente tanto as perdas econômicas quanto as não-econômicas sofridas pelas vítimas e seus familiares, mas, como já mencionado, apenas nos casos de morte ou lesão física. As perdas econômicas eram referentes aos rendimentos futuros esperados da vítima, já as perdas não-econômicas diziam respeito ao sofrimento emocional e a angústia mental suportadas por essas categorias em decorrência dos ataques (ESTADOS UNIDOS, 2001, §§ 104.41 e 104.44).

A estimativa da perda econômica necessitava de uma previsão sobre o futuro de cada reclamante, sendo, portanto, uma avaliação que era essencialmente especulativa (ESTADOS UNIDOS, 2001, § 104.41, a). Apesar de essa definição ser apoiada em fatos individuais relativos à vítima, quando disponíveis, havia elementos que não poderiam ser previstos de maneira individualizada.

Projetar os rendimentos ao longo da vida profissional, principalmente das pessoas com rendas anuais extraordinárias, era um exercício complexo, envolvendo fórmulas variáveis e fatores de difícil generalização, tais quais a expectativa de vida laboral, setores ou mercados voláteis e os demais elementos específicos da carreira da vítima, todos incertos e de difícil previsão (ESTADOS UNIDOS, 2001, § 104.41, a).

No caso das perdas não-econômicas, sabia-se que cada vítima experimentou os ataques de maneira e graus distintos. Algumas delas permaneceram reféns nos aviões ou ficaram presas em edifícios em chamas, enquanto outras morreram logo

após os impactos, sem qualquer aviso prévio do que aconteceria. Diante da impossibilidade de conhecer todas as circunstâncias individuais da maioria delas, foram estabelecidas indenizações presumidas para categorias de requerentes.

Para as vítimas fatais, o valor presumido das perdas não-econômicas foi fixado em US\$250.000,000 (duzentos e cinquenta mil dólares), acrescido de US\$100.000,000 (cem mil dólares) adicionais para o cônjuge e cada dependente da vítima falecida. Os valores tiveram como base aqueles recebidos por agentes de segurança pública ou membros das Forças Armadas mortos em serviço. Já no caso das vítimas sobreviventes, cabia ao *Special Master* determinar a melhor metodologia para avaliar as perdas não-econômicas (ESTADOS UNIDOS, 2012, §104.43; FEINBERG, 2005, p. 37).

Entretanto, o valor determinado nem sempre seria recebido integralmente pela vítima. Foi estabelecido na ATSSSA que do valor final da indenização deveria ser deduzido o montante de compensações recebidas de fontes colaterais, como seguros de vida, fundos de pensão, benefícios previdenciários e demais pagamentos governamentais referentes aos ataques do 11 de setembro. Doações de pessoas físicas ou entidades privadas de caridade não eram consideradas fontes colaterais, exceto se o *Special Master* considerasse que, na prática, constituíam compensações equivalentes àquelas previstas em lei. Assim como nas situações anteriores, esta também estava totalmente a cargo de sua discricionariedade <sup>21</sup>.

Da mesma forma, seria deduzido do montante final o valor de uma espécie de auxílio emergencial concedido pelo Fundo. Com o intuito de auxiliar os necessitados o mais rápido possível, de acordo com o regulamento, o reclamante elegível poderia receber um adiantamento de \$50.000,00 (cinquenta mil dólares) ou \$25.000,00 (vinte e cinco mil dólares) no caso de morte ou lesão física grave, respectivamente

---

<sup>21</sup> Sobre a exclusão de doações de instituições de caridade como *collateral source*, Feinberg relata que, apesar da ATSSSA permitir a dedução de todas as fontes de renda, ele decidiu não subtrair doações privadas recebidas pelas famílias do 11 de setembro. Em tradução nossa: “Era maravilhoso que os americanos tivessem doado tanto para ajudar seus concidadãos. Mas isso criou um dilema para mim [...]. Decidi que o dinheiro recebido pelas famílias de instituições de caridade privadas não seria considerado renda complementar e não seria deduzido dos prêmios do fundo. Eu estava violando a letra da lei? Sim. Mas tomar uma decisão prática para o benefício das famílias era mais importante do que aderir rigidamente à redação ambígua de um estatuto redigido às pressas e aprovado apressadamente. Esta foi a decisão correta” (FEINBERG, 2005, p. 71).

(FEINBERG, 2005. p. 45). Para tanto, era preciso apenas preencher um formulário básico e apresentar argumentos a respeito de sua necessidade financeira, recebendo os valores antes mesmo de ter o seu pedido de indenização total ser avaliado. Uma vez que o requerente solicitasse o benefício antecipado, era considerada a sua renúncia ao direito de ingressar com uma ação judicial a respeito dos atentados do 11 de setembro (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. 66.277).

De acordo com Feinberg (2005, p. 46), a clareza da fórmula era fundamental para que as pessoas pudessem compreender o processo e calcular suas expectativas para que, com base nisso, pudessem decidir pela adesão ou não ao programa. Ao estabelecê-la, seu objetivo não era proporcionar a igualdade absoluta nos resultados, mas sim assegurar a consistência entre as decisões, oferecendo previsibilidade e legitimidade ao programa.

#### 5.1.3.3 Submissão e avaliação dos pedidos

No que tange à submissão e avaliação dos pedidos, o procedimento foi desenhado de forma a privilegiar a eficiência. As vítimas ou seus representantes preenchiam formulários elaborados pelo *Special Master*, nos quais apresentavam a comprovação de presença nas áreas atingidas, vínculos com os voos envolvidos e documentos relativos às perdas econômicas e não-econômicas. Nesse momento era preciso optar entre dois caminhos procedimentais: o Track A ou o Track B (9-11 COMMISSION, 2004, p. 10).

Optando pelo Track A, o requerente teria a elegibilidade avaliada e seria determinada a indenização presumida, sendo notificado do resultado, por escrito, no prazo de 45 dias. O requerente poderia aceitar esse valor como final e solicitar o pagamento imediato ou então requerer uma revisão perante o *Special Master*. Nesta, seria possível apresentar informações adicionais e, caso houvesse erro de cálculo ou circunstâncias extraordinárias não contempladas pela metodologia, o valor poderia ser modificado. Uma vez revista, a decisão era definitiva, sem possibilidade de novo recurso (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. 66.279).

Já no track B, a única avaliação feita era relativa à elegibilidade, também no prazo de 45 dias, sendo o cálculo da indenização feito diretamente em uma audiência com o *Special Master* ou sua equipe, também com a possibilidade de modificações em razão de circunstâncias extraordinárias. A decisão após a audiência era final, sem direito a qualquer tipo de recurso .

Para viabilizar a execução dos procedimentos, Feinberg precisou organizar uma equipe com diversos profissionais, todos escolhidos por ele<sup>22</sup>, para avaliar os documentos e as provas fornecidas nos momentos de inscrição, atuar como seus designados em audiências e controlar as responsabilidades fiscais do fundo, tendo contratado a empresa PriceWaterhouseCoopers para essa função (FEINBERG, 2005, P. 33).

A equipe também era responsável pela realização das audiências. O *design* destas foi elaborado de forma inquisitorial, podendo os requerentes submeter qualquer documento, informação ou argumentos que julgassem importantes. As sessões eram conduzidas de maneira informal, podendo a parte estar ou não acompanhada de advogado, além de apresentar testemunhas, inclusive especialistas, caso julgassem necessário (ESTADOS UNIDOS, 2004, p. 10).

Foram realizadas, ao todo, 3.962 audiências. Dado o volume, ficou claro que a equipe do *Special Master* não seria capaz de conduzir todas elas sem pessoal adicional. Por esse motivo, o Fundo contou com o Departamento de Justiça para designar indivíduos qualificados para presidir algumas delas, sendo eles advogados assistentes dos Estados Unidos de escritórios de todo o país. Além disso, nove agências federais disponibilizaram quarenta e sete juízes administrativos e quatro advogados do setor privado atuaram de forma *pro bono* (ESTADOS UNIDOS, 2004, p. 72-73).

O ambiente informal das audiências foi intencionalmente projetado para minimizar ao máximo os medos e as preocupações dos requerentes, haja vista suas condições psicológicas e emocionais. Segundo Feinberg, os requerentes sentiram

---

<sup>22</sup> Essa discricionariedade concedida a Feinberg, com amplos poderes, fez com que ele passasse a ser visto, por alguns, como um “leviatã” (STEENSON, 2009, p. 544).

uma forte necessidade de relatar ao Fundo suas circunstâncias, desejavam informar o impacto dos atendidos em suas vidas diárias, quase como em uma “experiência catártica”. Dessa forma, em sua visão, o processo de audiência foi fundamental para o sucesso do Fundo, pois muitos acreditavam que sem elas estariam privadas do "devido processo legal" (9-11 COMMISSION, 2004, p. 15).

#### 5.1.3.4 Pagamentos

Aceitando a proposta oferecida, o *Special Master* aprovaria o pagamento direto às vítimas em até 20 dias, em observância à ATSSSA. A indenização referente aos feridos seria depositada diretamente a eles (ESTADOS UNIDOS, 2001, Sec. 406, a). Já referente às vítimas falecidas, na lei não estavam estabelecidos os procedimentos que deveriam ser adotados para a distribuição dos valores, o que também ficou a cargo de Feinberg. Foi estabelecido que, nos casos de falecimento, o representante pessoal da vítima deveria apresentar ao Fundo um plano de distribuição, que seria analisado pela equipe (9-11 COMMISSION, 2004, p. 56).

Tanto os representantes como os advogados atuantes no Fundo necessitavam de orientação para as respectivas elaboração e análise do plano, sendo assim, para esclarecer os componentes de um modelo adequado, o Fundo realizou reuniões públicas (*town meetings*), forneceu diretrizes em seu site, por correspondência e por telefone (9-11 COMMISSION, 2004, p. 57).

Nessas oportunidades, os requerentes foram informados de que o plano deveria ser apresentado antes da efetuação do pagamento, sendo necessário que abarcasse os três componentes da indenização concedida, isto é: 1) a indenização não-econômica em nome da vítima (U\$ 250.000,000 dólares); 2) a indenização não-econômica para o cônjuge e cada dependente (\$ 100.000, dólares por pessoa); e 3) a indenização econômica, isto é, o valor estabelecido de acordo com as circunstâncias da vítima (ESTADOS UNIDOS, 2001, sec. 406, a).

A primeira delas, em nome da vítima, deveria ser distribuída de acordo com o seu testamento ou, na ausência deste, conforme a lei de sucessão do estado em

que a vítima era domiciliada. A segunda indenização, referente ao cônjuge e aos dependentes, deveria ser paga diretamente a cada pessoa qualificada.

A questão da distribuição aos menores de idade também não foi abordada na ATSSSA, sendo um dos grandes desafios enfrentados na elaboração do Fundo. Apesar de existirem diversas opções permitidas pela legislação Estadunidense, era necessário desenvolver mecanismos que equilibrassem a proteção do patrimônio da criança contra seu uso indevido e, ao mesmo tempo, permitisse que os pais e responsáveis utilizassem os recursos para suprir as necessidades imediatas (9-11 COMMISSION, 2004, p. 60).

A solução que obteve maior aprovação entre as vítimas foi a adoção de um sistema no qual um dos pais ou o responsável era nomeado fiduciário pelo Fundo, assumindo o dever de usar os recursos em benefício da criança, preservando o que não fosse gasto<sup>23</sup>. Não existia supervisão externas contínuas dos gastos, entretanto exigia-se que os representantes assinassem termos de responsabilidade, comprometendo-se a manter contas separadas, registros financeiros e entregar os valores referentes às crianças quando elas atingissem a maioridade.

Outra situação que exigiu atenção especial foi o processo de distribuição aos beneficiários estrangeiros. Tanto a ATSSSA quanto o Fundo não faziam distinção entre cidadãos e não-cidadãos dos Estados Unidos, ou seja, qualquer pessoa atingida pelos ataques tinham o direito de participar do programa, independentemente de sua nacionalidade. Ao todo, estavam envolvidos estrangeiros de 59 países diferentes (FEINBERG, 2005, p. 60).

Em relação à distribuição, muitos dos beneficiários estrangeiros não estavam familiarizados com o sistema legal americano e com a estrutura do Fundo, por isso, a administração do VCF concluiu que a melhor opção era aplicar as regras do país de origem da vítima. Como eram diversas nacionalidades, o Fundo não tinha capacidade de analisar cada uma das leis individualmente, então a solução encontrada foi pagar a indenização ao Representante Pessoal, diretamente, que

---

<sup>23</sup> De acordo com Feinberg, era semelhante a um sistema norte americano denominado representative payee.

tinha então a obrigação de distribuir o valor de acordo com a lei aplicável no país da vítima.

Porém, em alguns casos, a lei estrangeira era conflitante com a lei americana em aspectos que, na opinião de Feinberg, eram inaceitáveis, como, por exemplo, a proibição de que mulheres recebessem parte do patrimônio da vítima, bem como leis que endossassem a legalidade de múltiplas esposas. Nestes casos, ele usava sua discricionariedade para modificar a lei da nação estrangeira em sua aplicação no contexto do Fundo (FEINBERG, 2005, p. 70).

Entretanto, a situação mais controversa em relação à distribuição era referente aos direitos dos noivos e dos parceiros de mesmo sexo das vítimas. O Fundo, como de costume nos EUA, optou por aplicar a lei estadual para determinar quem seria o representante e quem poderia receber as indenizações. Ocorre que em praticamente todos os estados, na época, não eram reconhecidos os direitos legais de noivos ou pessoas que não fossem familiares. Sendo assim, na ausência de testamento, apenas os pais eram reconhecidos como beneficiários legítimos (FEINBERG, 2005, p. 70).

Ocorre que, no contexto dos ataques, Feinberg identificou que, em alguns casos, os pais estavam afastados da vítima e, se seguidas as regras dos estados, receberiam o valor às custas do parceiro do mesmo sexo ou noivo do filho. Por considerar isso injusto, ele tomou proveito da discricionariedade que lhe foi conferida pela lei, intervindo e mediando os conflitos, incentivando os pais e os companheiros a chegarem em um consenso (FEINBERG, 2005, p. 70).

Na maioria das vezes, convenceu as partes a concordar com a alocação dos valores. Em alguns casos, a família exigia que fosse acrescentado um valor adicional destinado ao parceiro, caso contrário ameaçavam litigar. Ao final, em torno de 20 casos, a questão teve que ser decidida em tribunais (FEINBERG, 2005, p. 80).

#### 5.1.4 Encerramento

O encerramento do VCF decorreu diretamente das disposições legais que o instituíram. Desde a sua criação pela ATSSSA, promulgada em 22 de setembro de 2001, o fundo foi concebido como um programa temporário, com prazo determinado para recebimento de reivindicações e conclusão de seus pagamentos. A própria lei estabeleceu que o *Special Master* deveria fixar um prazo final para a apresentação de pedidos, o qual não poderia ultrapassar o dia 22 de dezembro de 2003, determinando, de forma expressa, que nenhuma reivindicação seria aceita após essa data (ESTADOS UNIDOS, 2001, sec. 405, a, 3).

Em cumprimento à lei, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, por meio dos *Interim Final Rules* que regulamentaram a operação do VCF, confirmou que todos os pedidos de compensação deveriam ser protocolados até 22 de dezembro de 2003, sob pena de indeferimento automático. Os regulamentos também esclareceram que o encerramento do prazo para submissão não implicaria o término imediato das atividades administrativas do fundo, uma vez que ainda seria necessário concluir a análise dos pedidos tempestivamente apresentados e efetuar os pagamentos correspondentes (ESTADOS UNIDOS, 2001, § 104.21, a).

O VCF encerrou oficialmente o recebimento de novas reivindicações na data determinada, sem qualquer tipo de prorrogação. Após o fechamento, o fundo permaneceu em funcionamento apenas para finalizar a avaliação dos pedidos pendentes, realizar audiências remanescentes e processar os pagamentos aprovados. De acordo com o Relatório Final do *Special Master*, a fase de processamento residual se estendeu ao longo de 2004, período em que foram concluídas revisões, ajustes e liberações financeiras relativas às reivindicações já admitidas (ESTADOS UNIDOS, 2001, § 104.21, a).

Após o encerramento definitivo do VCF em 2004, não houve a reabertura do programa para novas reivindicações relacionadas aos ataques de 11 de setembro de 2001 no âmbito do modelo original. Anos mais tarde, diante do surgimento de doenças latentes associadas à exposição aos detritos e à poeira tóxica, o Congresso instituiu um novo fundo, juridicamente distinto, voltado exclusivamente às condições

de saúde de longo prazo, sem reativar o VCF original nem alterar retroativamente seus critérios de encerramento (FEINBERG, 2005; ESTADOS UNIDOS, 2011).

#### 5.1.5 Análise da efetividade do VCF

Este tópico tem por objetivo analisar, em continuação à etapa descritiva anterior, a efetividade do VCF enquanto CRF. Para tanto, serão considerados os três critérios estabelecidos no quarto capítulo da pesquisa: celeridade, concretização do direito material e satisfação com os resultados.

Parte-se da premissa, já estabelecida no referido capítulo, de que a efetividade não deve ser compreendida de maneira dicotômica, mas sim como graduada, podendo apresentar respostas positivas em alguns critérios, e negativas em outros.

Portanto, não se pretende afirmar categoricamente se o VCF foi ou não efetivo em termos absolutos, mas sim examinar em que medida e sob quais aspectos o modelo foi capaz de responder às demandas geradas por um conflito marcado por alta complexidade, intensa conflituosidade e profunda heterogeneidade.

##### 5.1.5.1 Celeridade

A análise da celeridade do VCF exige a consideração de dois aspectos centrais: 1) o volume de demandas processadas pelo programa e 2) o tempo necessário para a apreciação, decisão e pagamento das indenizações. Trata-se, portanto, de verificar até que ponto o modelo foi capaz de oferecer uma resposta rápida diante de um número considerável de vítimas, em um contexto de extrema urgência.

Conforme os dados divulgados no Relatório Final do VCF (2004), o Fundo recebeu, ao todo, 7.403 reclamações, das quais 5.559 foram deferidas e pagas, enquanto 1.843 foram negadas ou abandonadas, conforme sistematizado na tabela a seguir.

**Tabela 1 – Estatísticas gerais do VCF**

<b>Tipo de reclamação</b>	<b>Recebidas</b>	<b>Pagas</b>	<b>Negadas/Abandonadas</b>
Mortes	2.968	2.880	88
Lesões físicas	4.435	2.680	1.755
<b>Total</b>	<b>7.403</b>	<b>5.559</b>	<b>1.843</b>

**Fonte:** Relatório Final do VCF (2004); elaboração do autor.

Os dados demonstram, que o programa alcançou a adesão massiva das vítimas ou de seus familiares, principalmente nos casos de falecimento. Das 2.968 reclamações por óbito, 2.880 resultaram em pagamento, o que corresponde a aproximadamente 97% das famílias elegíveis, resultado que expressa a capacidade do Fundo de absorver e processar, em curto espaço de tempo, praticamente a totalidade das demandas relacionadas às vítimas fatais (9-11 COMMISSION, 2004, p. 01).

No que se refere às reclamações por lesões físicas, embora o número de indeferimentos e abandonos tenha sido significativamente maior, ainda assim 2.680 pedidos foram pagos, o que representa uma parcela relevante dos requerimentos apresentados. A maior taxa de negativas nesse grupo, de acordo com o relatório, está relacionada aos critérios restritivos de elegibilidade definidos pela ATSSSA, especialmente no que diz respeito à exigência de comprovação de dano físico diagnosticado e tratado em curto intervalo temporal após os ataques, conforme descrito no capítulo anterior (9-11 COMMISSION, 2004).

Do ponto de vista temporal, constata-se que o VCF conseguiu processar e pagar um volume extremamente elevado de demandas em um período relativamente curto, principalmente se comparado à duração média de processos judiciais em casos de tamanha complexidade. Nesse aspecto, o Fundo atingiu de forma satisfatória o objetivo de promover uma resposta rápida às vítimas, evitando a prolongação da incerteza e da instabilidade financeira em que muitas delas se encontravam.

Sendo assim, é possível afirmar que o VCF apresentou alto grau de eficiência no que diz respeito ao tempo de processamento. O programa foi eficaz ao cumprir seu propósito declarado, isto é, indenizar vítimas consideradas elegíveis, e eficiente ao fazê-lo em um curto intervalo de tempo, com procedimentos simplificados e custos operacionais relativamente baixos em proporção ao montante distribuído, já que, conforme divulgado pela administração fundo, os valores totais despendidos no processo reparatório corresponderam a apenas 1% do valor total pago em indenizações (9-11 COMMISSION, 2004, p. 01).

Essa constatação, contudo, não é suficiente para a análise da efetividade do modelo. Embora a celeridade represente um aspecto positivo e relevante, ela não permite, por si só, concluir sobre a qualidade da reparação oferecida. Para tanto, é necessário realizar a análise da concretização do direito material, examinando os valores efetivamente pagos, sua distribuição e os critérios aplicados, o que será feito a seguir.

#### 5.1.5.2 Concretização do direito material

A concretização do direito material diz respeito à efetiva transformação do direito à reparação em prestações econômicas concretas, materialmente percebidas pelas vítimas ou por seus representantes.

Conforme os dados apresentados no Relatório Final do VCF, o Fundo distribuiu valores expressivos às vítimas dos ataques de 11 de setembro, tanto nos casos de morte quanto nos de lesões físicas. Antes da aplicação dos descontos

relativos às fontes colaterais, o valor total das indenizações calculadas alcançou aproximadamente US\$ 9,96 bilhões de dólares (9-11 COMMISSION, 2004, p. 10).

A tabela a seguir resume os principais valores concedidos pelo VCF, distinguindo os valores totais, médios e medianos, bem como os descontos aplicados, nos casos de morte e de lesão física.

**Tabela 2 – Compensações financeiras no VCF: valores totais, médios e medianos**

<b>Indicador</b>	<b>Total geral</b>	<b>Por morte</b>	<b>Por lesão</b>
<b>Valor total pago (após descontos)</b>	US\$ 7.049.415.536,64	US\$ 5.996.261.002,08	US\$ 1.053.154.534,56
<b>Média dos pagamentos</b>	US\$ 1.267.880,49	US\$ 2.082.035,07	US\$ 392.968,11
<b>Mediana dos pagamentos</b>	US\$ 855.919,50	US\$ 1.677.632,54	US\$ 108.746,50
<b>Maior valor pago</b>	US\$ 8.597.732,00	US\$ 7.100.000,00	US\$ 8.597.732,00
<b>Menor valor pago</b>	US\$ 500,00	US\$ 250.000,00	US\$ 500,00

<b>Valor total antes dos descontos</b>	US\$ 9.964.443.386,52	US\$ 8.461.041.778,69	US\$ 1.503.401.607,83
<b>Total de descontos aplicados</b>	US\$ 2.915.027.849,88	US\$ 2.464.780.776,61	US\$ 450.247.073,27
<b>Média dos descontos</b>	US\$ 524.285,58	US\$ 855.826,66	US\$ 168.002,64
<b>Mediana dos descontos</b>	US\$ 236.810,76	US\$ 585.657,09	US\$ 0,00
<b>Maior desconto aplicado</b>	US\$ 9.875.656,44	US\$ 9.875.656,44	US\$ 2.972.238,00
<b>Menor desconto aplicado</b>	US\$ 0,00	US\$ 0,00	US\$ 0,00

**Fonte:** Relatório Final do VCF (2004); elaboração da autora.

Os dados são claros no sentido de que o VCF foi capaz de distribuir valores de grande magnitude, e um intervalo temporal reduzido. Conforme as informações disponibilizadas, a maior parte dos recursos foi destinada às indenizações por morte, correspondendo a aproximadamente US\$ 6 bilhões de dólares do total pago, enquanto os casos de lesões físicas receberam pouco mais de US\$ 1 bilhão.

No entanto, é preciso considerar que houve grande variação entre os valores pagos, tanto nos casos de morte quanto nos de lesão. Nos pedidos por óbito, a média das indenizações foi superior a US\$ 2 milhões, ao passo que a mediana ficou

em torno de US\$ 1,67 milhão, indicando uma distribuição assimétrica, influenciada por pagamentos significativamente mais elevados em determinados casos. Nos pedidos por lesão física, essa assimetria se mostra ainda mais acentuada, com uma mediana de aproximadamente US\$ 108 mil, contrastando com valores máximos que ultrapassaram US\$ 8,5 milhões de dólares.

Essa diferença decorre diretamente da fórmula de cálculo adotada pelo Fundo, conforme detalhado no capítulo descritivo, que combinava danos não econômicos presumidos com a projeção das perdas econômicas futuras, baseada na renda anual da vítima, na expectativa de vida laboral e nos benefícios que seriam acumulados ao longo do tempo. A aplicação dessa metodologia resultou em valores mais elevados para vítimas com rendimentos mais altos e valores inferiores para aquelas com menor renda.

Além disso, é preciso considerar os descontos colaterais, que também influenciaram muito nos valores finais. Do valor total inicialmente calculado, foram deduzidos aproximadamente US\$ 3 bilhões de dólares, referentes a seguros de vida, fundos de pensão, benefícios previdenciários e outras fontes consideradas compensações colaterais nos termos da ATSSSA. Em média, os descontos aplicados nos casos de morte ultrapassaram US\$ 850 mil, enquanto nos casos de lesão física a média foi de aproximadamente US\$ 168 mil.

Independentemente do valor oferecido e dos descontos realizados, em todos os casos os valores finais foram efetivamente depositados nas contas das vítimas sobreviventes ou de seus representantes legais, em prazos reduzidos após a aceitação das propostas. Portanto, sob a perspectiva estritamente material, o direito à reparação não permaneceu apenas no plano abstrato ou simbólico, tendo sido concretizado por meio de pagamentos reais, acessíveis e financeiramente significativos para a maioria dos beneficiários.

Nesse sentido, a análise dos dados permite afirmar que o VCF cumpriu, em grande parte, a função de concretizar o direito material à indenização, especialmente quando comparado aos riscos, incertezas e à morosidade associados à via judicial tradicional. No entanto, para que a efetivação desse critério seja completa, é

necessária a avaliação da satisfação das vítimas com os resultados obtidos, isto é, se elas perceberam a resolução obtida como justa.

#### 5.1.5.3 Satisfação com os resultados

A análise da satisfação com os resultados e da percepção de justiça constitui o aspecto mais complexo e controverso da avaliação da efetividade do VCF. Diferentemente dos critérios de celeridade e da concretização do direito material, que podem ser avaliados com fundamento em dados quantitativos, a satisfação das vítimas em relação aos resultados envolve elementos subjetivos, relacionados às suas expectativas, às narrativas em torno do programa e à forma como os critérios e procedimentos do Fundo foram por elas compreendidos.

Desde sua concepção, o VCF foi alvo de uma série de críticas, que se manifestaram antes, durante e depois do programa. Por se tratar de uma iniciativa pública, após a promulgação da ATSSSA, o DOJ recebeu uma série de e-mails com as considerações da população, e principalmente das vítimas, que transformaram o fundo em uma arena de conflito moral. O fato de que os recursos que sustentavam o VCF eram públicos levantou questionamentos sobre quem era digno ou não de receber o dinheiro dos impostos pagos pelos cidadãos.

Alguns dos comentários revelaram forte ressentimento contra mulheres ricas que pediram a compensação, vistas como "esposa troféu" sustentadas por dinheiro público. Essa reação, fortemente marcada por misoginia, desvalorizava o trabalho doméstico e colocava essas viúvas sob o mesmo estigma moral que antes era reservado às mulheres pobres que recorriam aos programas assistenciais. Outros expressaram indignação com o fato de o Fundo beneficiar famílias abastadas, como um todo, não apenas as viúvas donas de casa. Defendiam que os recursos deveriam ser destinados apenas às famílias de baixa renda, e não usado para sustentar estilos de vida privilegiados (MEYROWITZ, 2023, p. 199).

Outros comentários também comparavam o tratamento dados a imigrantes indocumentados e a parceiros do mesmo sexo das vítimas. Alguns remetentes teceram críticas ao fato de o VCF oferecer compensação a estrangeiros que

estavam no país sem documentação, enquanto negava reconhecimento a casais homoafetivos. Como observa Meyerowitz (2023, p. 199), o VCF acabou, de fato, incluindo alguns imigrantes sem status legal, mas manteve restrições em relação a parceiros do mesmo sexo, pelas razões já explicitadas na etapa descritiva. A diferença de tratamento expôs conflitos sobre quem era visto como pertencente à comunidade nacional.

Além disso, houve questionamentos relevantes quanto à limitação temporal e material do programa ao evento específico do 11 de setembro. Parte da opinião pública e da literatura questionou por que vítimas de outros atentados terroristas ou de tragédias de grande escala não eram contempladas por mecanismos semelhantes, sobretudo considerando que o VCF foi integralmente financiado com recursos públicos. Essa crítica se intensificou em razão da percepção de excepcionalidade do tratamento conferido às vítimas do 11 de setembro, o que levantou debates acerca da igualdade e da seletividade da resposta estatal (ESTADOS UNIDOS, 2004, p. 79-80).

Durante e após a implementação e execução do programa, as críticas estiveram voltadas, principalmente, aos critérios de cálculo das indenizações, âmbito no qual a insatisfação foi ainda mais pronunciada. Essas críticas decorreram da fórmula adotada pelo VCF, que resultou nos pagamentos altamente discrepantes, nos quais vítimas com rendimentos elevados receberam indenizações significativamente superiores àquelas concedidas a vítimas de menor renda, como demonstrado na análise da concretização do direito.

De acordo com Bornstein e Poser (2007), bem como Meyerowitz (2023) e Hadfield (2008), essa disparidade foi amplamente interpretada como a institucionalização de uma hierarquia de valor entre as vítimas, na qual determinadas vidas pareceriam valer mais do que outras em razão de sua posição econômica. A reação das vítimas foi imediata e intensa, com centenas de manifestações direcionadas ao DOJ exigindo igualdade de tratamento e defendendo que toda vida humana possui o mesmo valor, independentemente de renda, profissão ou status social.

Essa crítica foi agravada pela percepção de que o Fundo promoveu uma espécie de “precificação da vida”, reduzindo perdas humanas profundas e incomensuráveis a números e fórmulas matemáticas. A ideia de atribuir valores monetários variáveis à morte de uma pessoa foi, para muitos familiares, moralmente inaceitável, especialmente em um contexto de luto recente e trauma coletivo (ACKERMAN, 2004). O próprio Kenneth Feinberg reconheceu, posteriormente, que a utilização da lógica da perda econômica futura foi uma das escolhas mais controversas do programa e que gerou níveis elevados de insatisfação entre os beneficiários (BORNSTEIN; POSER, 2007, p. 80).

Outro fator relevante para a percepção negativa de justiça foi a regra de dedução dos benefícios colaterais. Conforme previsto na ATSSSA, do valor final da indenização deveriam ser subtraídos os montantes recebidos a título de seguros de vida, fundos de pensão, benefícios previdenciários e outros pagamentos governamentais relacionados aos ataques. Embora essa regra estivesse expressamente prevista em lei, muitos beneficiários a consideraram injusta, sobretudo quando os descontos atingiam valores elevados, reduzindo substancialmente a indenização final recebida pelo Fundo (BORNSTEIN; POSER, 2007, p. 80).

A insatisfação foi particularmente intensa nos casos em que os descontos superaram centenas de milhares ou mesmo milhões de dólares, como demonstram os dados do Relatório Final, que indicam a aplicação de descontos individuais que chegaram a quase US\$ 10 milhões de dólares em determinados casos. Para muitas vítimas, essa dedução foi percebida como uma penalização adicional às famílias mais previdentes, já que desconsiderava o caráter distinto e a finalidade diversa das fontes colaterais (BORNSTEIN; POSER, 2007, p. 80).

A percepção de injustiça também esteve associada à exclusão de determinados familiares do rol de beneficiários, em especial no caso dos parceiros de mesmo sexo e dos noivos das vítimas. Essa exclusão gerou forte reação pública, tanto contrária quanto favorável ao Fundo, desencadeando debates acalorados sobre igualdade, reconhecimento jurídico e discriminação. Embora Feinberg tenha utilizado sua discricionariedade para mediar conflitos e, em muitos casos, incentivar

acordos entre famílias e parceiros, a ausência de um reconhecimento formal desses vínculos foi percebida como um grave déficit de justiça distributiva por parte significativa da comunidade afetada (MEYEROWITZ, 2023, p. 190-191).

Outro ponto de crítica recorrente foi a centralização extrema do poder decisório na figura do *Special Master*. O fato de a ATSSSA ter conferido a Feinberg ampla discricionariedade para definir critérios, interpretar regras, avaliar elegibilidade e estabelecer valores indenizatórios, com controle institucional mínimo, também provocou reações contrárias. Parte da doutrina e da opinião pública qualificou essa concentração como excessiva e potencialmente ilegítima, argumentando que decisões de tamanha relevância social deveriam estar sujeitas a maior transparência, participação e controle externo.

Todos esses fatores contribuíram para que o VCF enfrentasse sérios problemas no plano da satisfação com os resultados obtidos e da percepção de justiça. Os critérios de elegibilidade restritivos, a desigualdade nos valores pagos, a dedução dos benefícios colaterais, a exclusão de determinados familiares e a centralização decisória produziram, para muitos participantes, a sensação de que o programa, embora eficiente, não foi plenamente justo em termos de resultados.

Por outro lado, quando se analisa a justiça procedimental, o cenário se mostra substancialmente distinto. Pesquisas e relatos indicam que, apesar das críticas aos resultados, os participantes do VCF apresentaram uma percepção amplamente positiva quanto aos procedimentos adotados, ainda que a doutrina tenha tecido críticas em relação a alguns fatores, como a ausência de revisão das decisões. As audiências informais, o tratamento respeitoso, a possibilidade de serem ouvidos e de relatarem suas histórias foram elementos centrais para essa avaliação positiva (TYLER; THORISDOTTIR, 2003; BORNSTEIN; POSER, 2007, p. 91-92).

De acordo com Hadfield (2008), muitos beneficiários valorizaram profundamente a oportunidade de expressar suas perspectivas e de sentir que suas perdas foram reconhecidas e levadas a sério pelo Estado. As audiências foram frequentemente descritas como experiências positivas, nas quais as vítimas

puderam narrar suas dores e circunstâncias em um ambiente não adversarial, percebido como empático e digno.

Após essas discussões, torna-se essencial compreender por que algumas vítimas optaram por aderir ao Fundo enquanto outras preferiram litigar. Conforme identificado em uma pesquisa feita por Hadfield (2008), aqueles que escolheram a via judicial foram fortemente motivados pela necessidade de responsabilização, mais do que pela expectativa de obter valores financeiros superiores. Para esses indivíduos, era fundamental que houvesse um julgamento público, capaz de apurar responsabilidades e atribuir culpa às companhias aéreas, aeroportos e demais atores envolvidos. Alguns chegaram a processar a Arábia Saudita, já que era impossível acionar os terroristas (HADFIELD, 2008, p. 654).

Já aqueles que aderiram ao VCF o fizeram por razões diversas. Muitos não desejavam enfrentar um processo judicial longo, custoso e emocionalmente desgastante. Outros tinham necessidades financeiras imediatas, agravadas pela perda do provedor familiar ou pela incapacidade laboral decorrente das lesões. Para esse grupo, o Fundo representou uma solução plausível diante das incertezas do litígio, especialmente considerando que a própria ATSSSA limitou a responsabilidade das companhias aéreas aos valores cobertos por suas seguradoras (HADFIELD, 2008, p. 663-670).

Ainda assim, segundo Hadfield (2008, p. 660-661), uma parcela significativa dos beneficiários passou a perceber o pagamento do Fundo como uma espécie de “dinheiro de silêncio”. Muitos acreditavam que os terroristas não eram os únicos responsáveis pelos ataques e que o VCF existia, em grande medida, para proteger as companhias aéreas e evitar a exposição pública de suas falhas. Conforme relatado pela autora, diversos respondentes afirmaram que devolveriam o dinheiro recebido se isso possibilitasse um julgamento capaz de revelar a verdade e responsabilizar os culpados.

Esse sentimento foi intensificado pela exigência de renúncia ao direito de litigar<sup>24</sup>, condição obrigatória para a adesão ao programa. Para muitos, essa renúncia foi percebida como uma escolha forçada, imposta em um momento de extrema vulnerabilidade emocional e financeira. Embora o Fundo oferecesse uma compensação célere, ele exigia, em contrapartida, o abandono definitivo da via judicial, o que foi considerado altamente problemático por parcela expressiva dos participantes.

#### 5.1.5.4 Síntese

A análise do VCF, à luz dos critérios de celeridade, concretização do direito material e percepção de justiça, permite afirmar que o modelo apresentou resultados ambíguos, que variam significativamente conforme a dimensão observada.

No que se refere à celeridade, o VCF se mostrou altamente eficiente. O programa foi capaz de estruturar, em um curto intervalo de tempo, um sistema funcional de recebimento, análise e pagamento de milhares de reivindicações, encerrando suas atividades dentro do prazo legalmente estabelecido.

No tocante à concretização do direito material, o VCF também apresentou resultados expressivos. Os dados são claros no sentido de que os valores indenizatórios foram reconhecidos e pagos, sem atrasos, totalizando mais de sete bilhões de dólares após a aplicação dos descontos colaterais. Nesse sentido, o Fundo foi bem-sucedido em transformar direitos declarados em prestações econômicas concretas, acessíveis e, para muitos beneficiários, essenciais para a reorganização de suas vidas após a tragédia.

Entretanto, quando se analisa a satisfação com os resultados, especialmente na perspectiva dos valores recebidos, os limites do modelo tornam-se evidentes. A fórmula de cálculo adotada, baseada na projeção das perdas econômicas futuras, resultou em indenizações profundamente desiguais, fazendo com que pessoas com

---

<sup>24</sup> Em uma amostra de 117 pessoas, cerca de 60% delas consideraram a medida inapropriada (HADFIELD, 2008, p. 666-670).

rendimentos mais elevados recebessem valores significativamente superiores àqueles destinados a vítimas de menor renda, o que gerou ampla insatisfação.

Ainda assim, é necessário reconhecer que, apesar dessas críticas, a justiça procedimental foi percebida como positiva. As audiências informais, o tratamento respeitoso, a escuta ativa e a possibilidade de participação efetiva no processo contribuíram para que muitos beneficiários se sentissem reconhecidos e tratados com dignidade, mesmo que a literatura tenha criticado questões relativas à falta de transparência e mecanismos de revisão.

Essa análise demonstra que o VCF foi parcialmente efetivo, alcançando resultados relevantes em relação à celeridade, mas apresentando limites significativos principalmente em relação à satisfação com os resultados. A análise revela que a adesão massiva ao programa não pode ser interpretada, contudo, como um indicativo inequívoco de satisfação plena. Conforme demonstrado, muitos aceitaram o Fundo por ausência de alternativas viáveis, diante das incertezas do litígio e da limitação da responsabilidade das companhias aéreas imposta pela ATSSSA. Para esses beneficiários, o VCF representou menos uma escolha livre e mais uma solução possível em um cenário de vulnerabilidade extrema.

## 5.2 *Gulf Coast Claims Facility* (GCCF)

Em continuidade ao estudo dos casos, neste subcapítulo será feita a análise da GCCF, sendo detalhados seu contexto de criação, as características do conflito, da estrutura e a análise de sua efetividade, como será visto a seguir.

### 5.2.1 Contexto do desastre e responsabilidade

No dia 20 de abril de 2010, aconteceu nos Estados Unidos uma das maiores tragédias ambientais de sua história: a explosão da plataforma de perfuração *Deepwater Horizon*, instalada no poço Macondo, em meio ao Golfo do México. A estrutura realizava os procedimentos finais de perfuração quando, de repente, foi sacudida por um violento estrondo. Chamas se ergueram imediatamente, Alarmes ecoaram e, em desespero, os trabalhadores que estavam embarcados correram para tentar se salvar, enquanto a plataforma era consumida por um incêndio

impossível de ser contido. Em poucas horas, a plataforma cedeu, desaparecendo nas águas do Golfo, deixando um rastro de destruição que marcou para sempre a história exploração de petróleo em alto-mar.

A tragédia, entretanto, teve início muito antes daquela noite. Aproximadamente dois anos antes do desastre, em 19 de março de 2008, a empresa britânica BP obteve uma concessão de 10 anos para a exploração do bloco 252 do Cânion do Mississippi, na região do Golfo do México. Em 22 de maio do mesmo ano, o *Mineral Management Service* (MMS)<sup>25</sup> concedeu a autorização para a perfuração do poço Macondo, localizado a cerca de 80 km da costa da Louisiana. A perfuração teve início em 6 de outubro de 2009, com a utilização da plataforma semissubmersível MODU Marianas. Aproximadamente um mês depois, a passagem do furacão Ida causou danos significativos à estrutura da plataforma e exigiu reparos em doca. Em razão desses danos, a MODU Marianas não retornou ao local e jamais retomou as operações de perfuração (ESTADOS UNIDOS, 2011, p. 01-02).

Após a interrupção forçada da operação, em janeiro de 2010, a *Deepwater Horizon* foi selecionada para concluir a perfuração do Macondo. A plataforma era de propriedade e operada pela Transocean<sup>26</sup>, e estava sob contrato com a BP no Golfo do México há mais de nove anos. Tanto a Transocean, proprietária, como a BP, operadora final responsável por conduzir as operações, deveriam atuar em conjunto para garantir a segurança e proteção da tripulação, do equipamento, dos recursos naturais e do meio ambiente. Porém, falhas na execução e nos procedimentos de segurança culminaram no desastre.

O poço Macondo apresentava desafios desde o início das operações devido à sua localização em águas ultraprofundas, a cerca de 1.500 metros. Ele atravessava formações geológicas complexas e possuía quatro zonas produtoras de hidrocarbonetos. Essas condições exigiam controle preciso da densidade da lama de perfuração, bem como das taxas de bombeamento e da pressão, para evitar

---

<sup>25</sup> O Mineral Management Service (MMS) foi uma agência do Departamento do Interior dos EUA (1982-2010), responsável por gerenciar recursos minerais, petróleo e gás natural na plataforma continental externa (OCS).

<sup>26</sup> A Transocean é uma empresa multinacional especializada em perfuração de poços de petróleo e gás em águas profundas e ultraprofundas (TRANSOCEAN, [s.d]).

fraturas e perda de circulação, situações que poderiam provocar influxos de óleo e gás, conhecidos como *kicks* (ESTADOS UNIDOS, 2011, p. 33-36).

Além das dificuldades físicas, a exploração dependia, de forma absoluta, da coordenação das atividades de múltiplas empresas: a BP, como operadora, era responsável por definir os procedimentos de perfuração, completção e o abandono temporário; a Transocean operava a plataforma; a Halliburton e sua subsidiária, Sperry SUn, executavam a cimentação e o monitoramento do poço; e outros prestadores de serviço, como M-I Swaco, Schlumberger e Weatherford, forneciam suporte especializado. A comunicação falha entre todos os agentes foi um dos fatores chaves que ocasionaram o desastre<sup>27</sup> (ESTADOS UNIDOS, 2011, p. 87-92).

À medida que as operações avançavam para as fases finais, as decisões tornaram-se determinantes para o desastre. Em abril de 2010, a perfuração já havia sido concluída, e a tripulação já se preparava para selar o poço de forma provisória, em um processo chamado abandono temporário. Esse processo era fundamental para assegurar o isolamento total das zonas produtoras de petróleo e gás até que uma futura unidade de produção retornasse ao local para a extração dos hidrocarbonetos (ESTADOS UNIDOS, 2016, p. 16).

O plano da BP previa a instalação de um tampão de cimento superficial destinado a manter os hidrocarbonetos confinados. Entretanto, ela não foi executada de forma adequada, e, apesar de ter sido realizado um teste de integridade do cimento, ele foi conduzido de maneira incorreta, sem oferecer um resultado conclusivo. Tanto os profissionais da BP quanto os da Transocean interpretaram equivocadamente os dados obtidos, acreditando que o poço estava devidamente selado, quando, na realidade, não estava (ESTADOS UNIDOS, 2016, p. 16-17).

---

<sup>27</sup> A Halliburton é uma empresa multinacional que presta serviços para a indústria de petróleo e gás, enquanto sua subsidiária, Sperry Sun, atua em monitoramento e avaliação de poços. Já a M-I SWACO, Schlumberger e a Weatherford são empresas especializadas na prestação de serviços ao setor petrolífero, tais quais perfuração, fluidos, registro e completção de poços.

Durante o abandono temporário do poço, a coluna de fluido de perfuração, ou lama, composta por uma mistura densa de água, argilas e aditivos químicos, exercia pressão hidrostática suficiente para conter os hidrocarbonetos do reservatório. Quando a lama foi removida e parcialmente substituída por água do mar, de densidade menor, a pressão acima do reservatório diminuiu. Com a barreira de cimento falha, os hidrocarbonetos começaram a fluir pelo poço em direção à plataforma.

Devido a falha em reconhecer o aumento de fluidos vindos do poço, a tripulação continuou a remoção, intensificando o fluxo de hidrocarbonetos e sua movimentação em direção à plataforma, que persistiu por quase uma hora sem intervenção humana ou ativação de controles automáticos. A força do fluxo ascendente resultou em fluidos jorrando para o convés, em um *blowout* (ESTADOS UNIDOS, 2016, p. 16).

A tripulação tentou acionar o *blowout preventer* (BOP), um equipamento instalado no fundo do mar, que chegou a selar parcialmente o poço, mas não foi capaz de conter o material que já havia ultrapassado o sistema. Com os hidrocarbonetos atingindo a superfície, a equipe tentou desviá-los para uma área segura, mas o sistema de desvio estava configurado para enviar o fluxo ao separador de gás e lama (*mud-gas separator*), que rapidamente ficou sobrecarregado, derramando fluidos inflamáveis sobre o convés. O contato desses fluidos com uma fonte de ignição resultou em uma sequência de explosões e incêndios de grandes proporções (ESTADOS UNIDOS, 2016, p. 17).

Mesmo com o acionamento manual e automático do BOP, as pressões internas deformaram o tubo de perfuração, impossibilitando o fechamento completo do poço. As explosões e o incêndio subsequente causaram a morte de 11 trabalhadores e ferimentos graves em outros 17. Após cerca de 36 horas, a Deepwater Horizon afundou, liberando aproximadamente 5 milhões de barris de petróleo no Golfo do México.

Em vista desses acontecimentos, a responsabilidade das empresas envolvidas é evidente. Conforme destaca Light (2010, p. 97), o derramamento da

*Deepwater Horizon* foi classificado um desastre evitável, resultado de falhas de gestão tanto da BP quanto de seus contratados. Essa conclusão indica que os riscos associados às decisões operacionais adotadas eram conhecidos ou, ao menos, previsíveis, especialmente diante das condições geológicas complexas do poço Macondo e das reiteradas flexibilizações nos protocolos de segurança<sup>28</sup>. De qualquer forma, independentemente de culpa, a BP seria responsabilizada pelos danos, por motivos que serão vistos adiante.

### 5.2.2 Consequências do desastre e características do conflito

Além das mortes e ferimentos causados pela explosão, o derramamento de óleo gerou impactos ambientais, econômicos e sociais de gigantescas proporções, atingindo diferentes grupos de vítimas com interesses e em graus distintos. O desastre afetou de forma direta e prolongada ecossistemas marinhos e costeiros, espécies comerciais e não comerciais, comunidades humanas, a economia local e a saúde física e mental da população (SUMMERHAYES, 2011, p. 140-141; BUSKEY; WHITE; ESBAUGH, 2016, p. 174-181).

Em relação aos danos ambientais, que foram mais evidentes imediatamente após o derramamento, foi verificada a contaminação de mais de mil quilômetros de habitats costeiros, incluindo marismas salgadas, lodaçais, manguezais e praias de areia, sendo aproximadamente 210 quilômetros classificados como moderado a fortemente oleados. Os ecossistemas marinhos mais profundos foram afetados pela presença de plumas de óleo, que consistiam em gotas finas de petróleo e gases dissolvidos, podendo alterar a oxigenação local. (SUMMERHAYES, 2011, p. 177-182).

Impactos diretos e indiretos foram sofridos pela vida marinha. Diretamente, organismos filtradores, como ostras, camarões, moluscos e vermes, absorveram partículas de óleo, comprometendo sua saúde e a filtração da coluna de água. Aves

---

<sup>28</sup> Houck (2010) reforça esse posicionamento ao afirmar que a BP havia investido apenas 0,5%, ou US\$ 20 milhões, de seu orçamento de US\$ 39 bilhões para atividades de exploração de petróleo e gás em esforços de prevenção e resposta a acidentes entre 2007 e 2010. Em cinco ocasiões distintas antes do desastre da *Deepwater Horizon*, a BP relatou em documentos regulatórios “baixo risco” de um derramamento e impactos mínimos ao meio ambiente caso ele ocorresse, com base na localização da perfuração e nas capacidades de resposta da indústria.

marinhas, como pelicanos marrons, albatrozes do norte e gaivotas risonhas, foram banhadas à óleo, sofrendo contaminação de suas penas, levando ao comprometimento de sua capacidade regulação térmica, de se alimentar e, até mesmo, voar. Mamíferos marinhos, tartarugas e peixes também foram expostos via inalação, ingestão ou contato dérmico. Ainda, conseqüentemente, mesmo que não tenham sido atingidos de forma direta pelo óleo, muitos predadores ingeriram hidrocarbonetos ao consumirem presas contaminadas.

Em geral, os organismos sofreram lesões físicas e bioquímicas em razão dos componentes tóxicos do petróleo, como o BTEX, hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (PAHs) e compostos NSO, o que afetou seu metabolismo, reprodução e sobrevivência (SANDIFER et al., 2021, p. 174-191). Apesar de microrganismos degradadores de petróleo terem atuado na coluna de água, a degradação foi limitada por fatores como temperatura e profundidade, o que prolongou a presença de hidrocarboneto no ambiente, fazendo com que os danos, igualmente, se prolongassem no tempo (BUSKEY; WHITE; ESBAUGH, 2016, p. 174-181)

Em razão da rica vida marinha da região do Golfo do México, era natural que grande parte da economia regional girasse em torno da pesca<sup>29</sup>. Tanto a pesca comercial quanto a recreativa e maricultura sofreram perdas financeiras significativas nos anos subsequentes ao derramamento. Estima-se que, nas pescarias comerciais, as receitas perderam por volta de US\$ 3 bilhões de dólares, enquanto os lucros caíram aproximadamente 1,5 bilhões. Os impactos totais chegam a US\$ 8,4 bilhões de dólares. Os pescadores de crustáceos foram os mais afetados, com perda estimada de 5.000 a 9.000 empregos (SUMAILA et al., 2012, p. 506).

Além dos prejuízos relacionados ao setor da pesca, o turismo também sofreu fortes impactos. Cerca de 1,8 milhão de viagens ao noroeste da Flórida foram canceladas entre 1º de junho de 2010 e 24 de setembro de 2012, reduzindo em quase 4% o Produto Regional Bruto (PIB) e o emprego da região em 2010. A

---

<sup>29</sup> Não há dados científicos que indiquem um número preciso de pescadores atuando diretamente na área do poço Macondo, pois os levantamentos são realizados em escala estadual ou regional. Como referência, a pesca comercial nos cinco estados do Golfo do México sustentou cerca de 23,4 mil empregos anuais no período pós-2010, segundo dados da Sea Grant, do Bureau of Labor Statistics e da NOAA (2011)

percepção pública do risco associada à insegurança sobre os frutos do mar contaminados intensificou o impacto econômico, mesmo nas áreas não afetadas pelo óleo (COURT, 2017, p. 162-163).

Entre as comunidades costeiras, as minoritárias e tribais sofreram impactos particularmente intensos. Famílias de pescadores do Sudeste Asiático, por exemplo, enfrentaram perdas significativas de renda, dificuldade em acessar os programas de compensação devido a barreiras linguísticas e culturais, e restrições à participação em programas de resposta ao derramamento. Essa combinação de fatores deixou muitas famílias sem recursos para manter seu modo de vida, exacerbando a insegurança econômica e social (SANDIFER et al., 2021, p. 174–191; SUMMERHAYES, 2011, p. 186).

A saúde mental foi profundamente afetada: estresse, depressão, ansiedade e aumento de violência doméstica foram relatados, particularmente entre famílias de baixa renda e crianças. Quase 60% dos entrevistados relataram preocupação constante com os impactos do derramamento, e adultos e crianças diretamente expostos ao óleo tiveram maior probabilidade de apresentar novos problemas físicos ou mentais (SANDIFER et al., 2021, p. 191–193).

Crianças foram particularmente vulneráveis, com evidências de efeitos físicos e psicológicos decorrentes da interrupção da estabilidade social e familiar. Assim, a combinação de perdas econômicas, barreiras ao acesso a recursos e impactos psicológicos reforçou a vulnerabilidade de famílias costeiras minoritárias, tornando a recuperação social e econômica ainda mais desafiadora (SANDIFER et al., 2021, p. 191-193; SUMMERHAYES, 2011, p. 186).

O conflito decorrente do vazamento de petróleo no Golfo do México pode ser caracterizado como um litígio coletivo de difusão irradiada, nos termos da classificação proposta por Edilson Vitorelli (2024), em razão da forma progressiva e desigual com que os danos se distribuíram entre os diversos grupos potencialmente afetados. Além da seara ambiental, os impactos do evento não se limitaram a um único tipo de prejuízo nem se projetaram de maneira uniforme, variando conforme a

atividade econômica exercida, o grau de dependência dos recursos naturais e a posição social dos indivíduos e comunidades envolvidas.

Essa distribuição assimétrica dos danos é apta a gerar demandas distintas quanto às formas de compensação e aos critérios de reparação, o que evidencia que o conflito não se estrutura apenas na relação entre vítimas e responsável, mas possui potencial para se irradiar no interior da própria coletividade afetada. Trata-se, assim, de um litígio marcado por elevada complexidade e por um grau significativo de conflituosidade estrutural, características centrais dos litígios de difusão irradiada.

A solução encontrada para esse conflito foi a criação de uma CRF privada, como será visto a seguir.

### 5.2.3 Contexto de criação da GCCF

Em 23 de março de 1989, mais de duas décadas antes da explosão da *Deepwater Horizon*, o superpetroleiro *Exxon Valdez* partiu de *Port Valdez*, no Alasca, transportando cerca de 53 milhões de galões de petróleo, marcando o início de outra grande tragédia.

Durante a travessia noturna, o comandante da embarcação, Joseph Hazelwood, possivelmente embriagado, desviou-a para evitar blocos de gelo comuns na região, mas acabou direcionando-a em rota de colisão com um recife (CHURCH, 1990). Pouco antes do impacto, ele abandonou a ponte de comando, deixando, sob ordens vagas, o controle para o terceiro oficial, em seu segundo turno consecutivo. Exausto e incapaz de desempenhar ao mesmo tempo suas próprias funções e a de Hazelwood, ele não conseguiu evitar a colisão. O superpetroleiro atingiu o recife despejando onze milhões de galões de petróleo no oceano, causando o que ficou conhecido, na época, como o maior desastre ambiental dos EUA (MILLARD, 1993, p. 13).

O acidente do *Exxon Valdez* trouxe à tona as inadequações do regime legal sobre a responsabilidade por derramamentos de óleo até então vigente, que antes de 1990 consistia em leis estaduais e federais esparsas e conflitantes. A magnitude

do desastre, destacada pela mídia de forma bastante incisiva, gerou grande preocupação nacional, reacendendo o debate sobre a necessidade de uma nova legislação para lidar com os derramamentos em grande escala. A urgência foi reforçada por três outros grandes acidentes que ocorreram em diferentes áreas dos EUA apenas três meses após o *Exxon Valdez*, culminando no derramamento de mais quase um milhão de galões de óleo no oceano.

Em resposta, o Congresso e a Presidência uniram esforços para a criação de uma lei, a chamada *Oil Pollution Act* (OPA), promulgada em 18 de agosto de 1990. Através da OPA, foi estruturado um novo regime acerca dos derramamentos de óleo, consolidando, principalmente, a questão da responsabilidade. Nela, dentre diversas disposições, está estabelecido que o responsável, seja o proprietário ou operador de navios, instalações em terra ou *offshore*, é obrigado a arcar com os custos de remoção e danos decorrentes do desastre, incluindo prejuízos econômicos, danos a recursos naturais e custos de restauração ambiental, limitados ao valor de \$ 75 milhões de dólares, salvo em casos de negligência grave, má conduta intencional ou violação de regulamentos federais (ESTADOS UNIDOS, 1990).

Evitando processos judiciais, a lei prevê que, antes de ingressar com uma ação judicial, a vítima de um derramamento deve apresentar uma reivindicação diretamente à parte responsável, e apenas sendo ela negada ou não resolvida no prazo de noventa dias, o reclamante poderá acionar a justiça ou buscar compensação no Fundo de Responsabilidade por Derramamento de Óleo do setor (ESTADOS UNIDOS, 1990)<sup>30</sup>.

Nesse contexto, quando a *Deepwater Horizon* explodiu em 20 de abril de 2010, sendo o primeiro grande caso após a promulgação da OPA, duas subsidiárias da BP, a *BP Exploration and Production* e a *BP Corporation North America Inc*, e outras cinco empresas foram designadas pelo *National Pollution Funds Center* (NPFC)<sup>31</sup> como *Responsible Parties*, nos termos da OPA, independentemente da forma como conduziram as operações. Apenas treze dias após o desastre, sob a

---

<sup>30</sup> Trata-se de um fundo federal financiado por impostos sobre o petróleo, destinado a cobrir custos de limpeza e danos ambientais quando a empresa responsável não pode fazê-lo.

<sup>31</sup> O National Pollution Funds Center (NPFC) é uma divisão da Guarda Costeira dos EUA responsável por administrar o Oil Spill Liability Trust Fund, conforme a OPA.

orientação do NPFC, a BP criou um sistema chamado *BP Operated Facility* para receber e processar todas as reivindicações, iniciando o pagamento de compensações emergenciais a empresas e indivíduos afetados em 3 de maio de 2010. No primeiro mês após a explosão, a BP estabeleceu 35 escritórios nos estados do Golfo e, entre 3 de maio e 22 de agosto de 2010, recebeu mais de 154.000 reivindicações, realizando mais de 127.000 pagamentos, totalizando mais de US\$ 399 milhões a mais de 30.000 reclamantes (BDO CONSULTING, 2012, p. 12).

No início, a instalação operada pela BP processava apenas reivindicações de trabalhadores da indústria pesqueira. Com o tempo, passou a aceitar pedidos de outros setores, mas estes nunca foram efetivamente processados. A compensação era limitada a perdas passadas, sem previsão para perdas futuras, e todas as reivindicações eram submetidas a uma revisão detalhada pela BP, o que não era o ideal.

Para resolver essas limitações, foi firmado um acordo entre a BP e o governo dos EUA, anunciado pelo presidente Obama em 16 de junho de 2010, que estabelecia duas medidas principais: 1) a criação de um fundo fiduciário de US\$ 20 bilhões de dólares, financiado integralmente pela BP ao longo de quatro anos, destinado a pagar a reivindicações de indivíduos, empresas, governos locais e estaduais por danos a recursos naturais; e 2) o estabelecimento de um novo sistema para o recebimento, processamento e pagamento das indenizações, administrado por uma terceira parte neutra. Kenneth Feinberg, já muito conhecido em razão de sua atuação no Fundo de compensação às vítimas do 11 de setembro, foi nomeado para gerenciar o processo, com o propósito de garantir que todas as reivindicações legítimas fossem pagas de forma justa, rápida e transparente, sem o controle direto da BP (BDO CONSULTING, 2012, p. 12).

O *Gulf Coast Claims Facility* (GCCF) foi administrado pelo escritório Feinberg-Rozen, que cuidava das operações e questões legais. O GCCF não era uma entidade legal independente, mas uma instalação formada por profissionais do escritório e empresas terceirizadas. Para lidar com o grande volume de reivindicações, Feinberg-Rozen contratou as empresas GCG e BrownGreer. A GCG

ficou responsável por receber e processar os formulários, manter bancos de dados, operar o *call center*, comunicar-se com os requerentes e distribuir os pagamentos. Já a BrownGreer cuidou da análise detalhada das reivindicações, verificando elegibilidade, documentação, compensações e possíveis fraudes, além de elaborar relatórios e gerenciar a plataforma digital de revisão das reivindicações (BDO CONSULTING, 2012, p. 13).

Para calcular perdas financeiras de empresas, Feinberg-Rozen contou com contadores forenses da PwC, Cowheard e AFA. Ao mesmo tempo, a ARPC, liderada pelo Dr. Thomas Vazquez, desenvolveu modelos econômicos para calcular perdas passadas e futuras de renda, ajudando a determinar os valores de compensação de forma precisa. Outros especialistas foram contratados para avaliar responsabilidades legais e impactos ambientais, como o Professor John C.P. Goldberg e o Dr. John W. Tunnell (BDO CONSULTING, 2012, p. 12).

O GCCF também incluiu mecanismos de fiscalização e combate a fraudes, com a consultoria Guidepost supervisionando investigações de campo feitas por empresas locais. Casos suspeitos eram encaminhados ao Departamento de Justiça. Além disso, foram selecionadas sete empresas locais como Liaison Firms para facilitar a comunicação com os requerentes, atuar como intermediárias entre eles e o GCCF e promover transparência regional (BDO CONSULTING, 2012, p. 22).

A GCCF ainda garantiu assistência jurídica gratuita, organizada pelo *Mississippi Center for Justice*<sup>32</sup>, permitindo que todos os requerentes tivessem orientação profissional sem restrição de renda ou influência da *facility*.

Sendo assim, a GCCF não era uma CRF que contava com uma estrutura própria, isto é, com órgãos, mas sim um programa que era viabilizado através da atuação conjunta de diferentes escritórios e empresas, cada um com uma função estabelecida.

---

<sup>32</sup> *Mississippi Center for Justice* é um escritório de advocacia de interesse público, sem fins lucrativos, que tem como objetivo combater a desigualdade e a injustiça no estado do Mississippi (MISSISSIPPI CENTER FOR JUSTICE, s.d.).

#### 5.2.4 Estrutura

Logo após a criação do GCCF, foi enviado um email em massa a todos os requerentes do antigo sistema, informando-os que as reclamações ainda não respondidas e os documentos anexados foram direcionados à nova *facility*. Também foi preparado um protocolo com todas as diretrizes e normas de funcionamento do sistema, que seria dividido em duas fases de funcionamento (BDO CONSULTING, 2012, p. 29). Na fase I, foram feitos pagamentos emergenciais, enquanto na Fase II, os pagamentos definitivos. Cada uma das fases apresentou critérios diferentes, como será visto a seguir.

##### 5.2.4.1 Primeira fase

A primeira fase foi estruturada em face da necessidade urgente de auxílio financeiro das vítimas, possibilitando o recebimento de compensações para indivíduos e empresas que tinham sofrido danos decorrentes do derramamento, mediante apresentação de um nível menor de documentação do que seria exigido na fase seguinte. Essa etapa era conhecida como *Emergency Advance Payment* ou *EAP* (BDO CONSULTING, 2012, p. 28).

Para participar, a vítima precisava submeter um formulário indicando seu interesse em receber o auxílio, através do site ou via postal, elencando as perdas sofridas no período de 6 meses contados do desastre. Nos casos em que não houve perda de renda direta, deveria ser submetido um único pedido. Já nas hipóteses de perdas econômicas contínuas, o reclamante poderia optar por submeter o pedido mensalmente ou por um período de seis meses, desde que comprovados os danos (BDO CONSULTING, 2012, p. 28).

Após o recebimento dos formulários, a *facility* realizava a análise da elegibilidade. Para ser elegível, em primeiro lugar, era necessário que o requerente comprovasse ter sofrido algum dano reconhecido pela *facility*, dentro das categorias definidas no protocolo. São elas: a) perda de ganhos ou lucros, como salários ou receitas; b) custo de limpeza decorrentes do derramamento; c) danos a bens imóveis ou pessoais; d) perda do uso dos recursos naturais de subsistência, como a

pesca; e) lesões físicas ou morte decorrentes do desastre (BDO CONSULTING, 2012, p. 30).

Em segundo lugar, era avaliada a localização da perda. O GCCF definiu uma "zona de impacto", que correspondia às regiões costeiras diretamente atingidas pelo óleo. Sendo comprovado que o dano efetivamente ocorreu nessa área, o fundo presumia automaticamente que a perda decorreu do desastre, independentemente da necessidade de comprovar a existência denexo causal. A *facility* também admitia requerimentos relacionados a danos que ocorreram fora da zona delimitada, entretanto era feita uma análise mais rigorosa, sendo necessário o envio de documentos adicionais para comprovar a relação entre o dano e o derramamento (BDO CONSULTING, 2012, p. 31).

Em seguida, o requerente era classificado de acordo com o tipo de atividade econômica exercida. O GCCF organizava os requerentes em seis categorias, levando em conta a natureza de sua ocupação e o tipo de vínculo com a atividade ou bem afetados, a saber: a) proprietários de empresas; b) empregados assalariados; c) trabalhadores autônomos ou contratados independentes; d) pescadores comerciais; e) trabalhadores de subsistência e f) proprietários de imóveis ou bens pessoais danificados. Essa classificação era importante para determinar as variáveis a serem consideradas no cálculo dos valores em cada caso (BDO CONSULTING, 2012, p. 31).

A etapa seguinte era a aplicação da metodologia de cálculo das perdas. Nos casos de perda de renda, o GCCF estimava quanto o requerente teria ganho em 2010 caso o derramamento não tivesse acontecido, tendo como base o maior valor entre os rendimentos de 2008, 2009 ou da média de 2010 antes do desastre, sendo considerado sempre o valor mais vantajoso ao requerente. Em seguida, esse valor era ajustado por um índice de sazonalidade, tendo em vista as variações normais das atividades ao longo do ano. Após a aplicação desse índice, era subtraído o rendimento efetivamente obtido após o derramamento, e a diferença correspondia ao valor da perda indenizável (BDO CONSULTING, 2012, p. 31).

Nos casos de empresas, havia ainda a aplicação de um percentual de *Loss of Income* (LOI), que servia para ajustar a indenização considerando as despesas que a empresa deixou de ter devido à redução das atividades. Por exemplo, se um restaurante perdeu clientes, também teve menores gastos com insumos, energia e mão de obra temporária. Logo, o objetivo da aplicação do LOI era evitar a supercompensação (BDO CONSULTING, 2012, p. 32).

Quanto aos danos a bens imóveis ou pessoais, a metodologia desenvolvida era diferente, já que os prejuízos não envolviam a perda de receita, mas sim dano material direto. Nesses casos, a *facility* avaliava o valor efetivo do dano, levando em conta os custos de reparo, de substituição ou limpeza do bem atingido. Quando se referia a perda temporária, o cálculo considerava o valor do uso perdido durante o período de inutilização, tomando como base orçamentos, recibos e estimativas de valor de mercado (BDO CONSULTING, 2012, p. 32).

De qualquer forma, o GCCF adotou uma regra de pagamento mínimo, determinando que qualquer requerente considerado elegível receberia pelo menos \$ 1.000,00, ainda que o cálculo resultasse em um valor inferior, como uma forma de suprir as necessidades básicas dos mais vulneráveis, muitos dos quais a sobrevivência dependia totalmente do Golfo do México (BDO CONSULTING, 2012, p. 32).

Após a análise e o cálculo, o resultado era comunicado ao requerente por meio de cartas. A *Determination Letter* informava a aprovação do pedido e o valor do pagamento; a *Zero Loss Determination Letter* reconhecia a elegibilidade, mas indicava que não havia perdas financeiras mensuráveis; a *Denial Letter* comunicava rejeição do pedido por falta de comprovação de vínculo entre o prejuízo e o derramamento; e a *Deficiency Letter* apontava insuficiências documentais, embora, nessa fase inicial, não especificasse com precisão quais documentos estavam faltando.

Durante a primeira fase, as decisões eram consideradas finais e não existia mecanismo de recurso. Entretanto, aceitar a proposta não significava abrir mão do direito de ingressar com uma ação judicial acerca dos danos do derramamento, o

que contribuiu para a ampla aderência ao sistema (BDO CONSULTING, 2012, p. 34-35).

#### 5.2.4.2 Segunda fase

A segunda fase da GCCF teve início em 24 de novembro de 2010. Não se tratou de uma substituição da primeira fase, mas sim uma continuação, em uma espécie de transição para um modelo mais estruturado, detalhado e definitivo de compensação, que abarcava não apenas as perdas passadas, mas também as futuras, como lucros cessantes. O objetivo nessa fase era estabelecer avaliações mais completas das perdas e oferecer opções de pagamento que permitissem o encerramento definitivo das reivindicações (BDO CONSULTING, 2012, p. 34-35).

O primeiro passo do novo sistema foi a publicação de um protocolo revisado pelo GCCF, que descrevia três modalidades distintas de compensação: o *Quick Payment Final Claim*, o *Interim Payment Final Claim* e o *Final Payment Claim*. Cada modalidade possuía critérios e objetivos diferentes, podendo os requerentes optar por aquele que julgassem mais condizentes com suas necessidades (BDO CONSULTING, 2012, p. 34-35).

O *Quick Payment Final Claim* era um mecanismo rápido e simplificado voltado para os requerentes que já haviam recebido valores na fase I e não desejavam apresentar documentação adicional. Essa modalidade oferecia um pagamento imediato, sendo os valores pré-determinados: US\$5.000 para pessoas físicas e US\$25.000 para pessoas jurídicas, independentemente do montante das perdas efetivas (BDO CONSULTING, 2012, p. 40-41). Essa categoria era particularmente atrativa para aqueles que receberam o pagamento emergencial na primeira fase, mas não tinham condições de reunir a documentação exigida pelas modalidades mais complexas. Entretanto, se, por um lado, proporciona o recebimento rápido dos valores, por outro impunha a renúncia definitiva do direito de processar judicialmente a BP ou qualquer outra empresa responsável, já que estava condicionada à assinatura do termo de quitação final (BDO CONSULTING, 2012, p. 40-41).

A segunda modalidade era o *Interim Payment Claim*, criada para permitir que os afetados continuassem recebendo compensações periódicas, mas sem precisar renunciar definitivamente aos seus direitos. Essa opção era voltada para indivíduos e empresas que ainda não tinham condições de calcular suas perdas futuras, ou cujas atividades permaneciam afetadas de forma contínua. O GCCF avaliava as perdas já ocorridas em períodos determinados, normalmente trimestrais, e realizava pagamentos sucessivos na medida em que novas evidências de dano eram apresentadas. Sendo assim, o requerente podia receber várias parcelas ao longo do tempo, sem abrir mão de, no futuro, migrar para um pagamento final (BDO CONSULTING, 2012, p. 39-40).

A metodologia de cálculo aplicada nesses casos era semelhante à adotada na primeira fase: comparava-se o rendimento anterior ao desastre com o rendimento efetivo após o derramamento, considerando as flutuações sazonais e aplicando os ajustes de acordo com o tipo de atividade. Entretanto, diferentemente da primeira fase, exigia documentação comprobatória mais robusta (BDO CONSULTING, 2012, p. 39-40).

Ao contrário da modalidade anterior, o *Interim Payment* não obrigava o requerente a renunciar a ações futuras, preservando seu direito de buscar compensação pela via judicial. Entretanto, na prática, se mostrou a mais demorada e burocrática, pois exigia reavaliações periódicas, revisão constante de documentos e conferência dos pagamentos anteriores (BDO CONSULTING, 2012, p. 39-40).

O *Final Payment Claim*, por fim, era a modalidade destinada aqueles que queriam encerrar definitivamente suas relações com o GCCF. Ao optar por essa via, o requerente recebia um pagamento integral, calculado com base na avaliação de suas perdas passadas e futuras. O cálculo seguia uma metodologia mais detalhada do que a utilizada na primeira fase. Eram estimadas as perdas econômicas já sofridas desde o derramamento, sendo projetadas as perdas futuras esperadas, aplicando um fator de multiplicação que variava conforme o setor econômico, a intensidade do impacto e a perspectiva de recuperação local (BDO CONSULTING, 2012, p. 36).

O pagamento final era definitivo e irrevogável. Uma vez aceito, o reclamante renunciava ao direito de ajuizar ações futuras referentes ao derramamento. Mas, diferentemente da Fase I, na Fase II foi instituído um procedimento de revisão administrativa interna, que permitia a reavaliação de casos mediante solicitação formal, embora essa possibilidade fosse limitada e pouco utilizada.

#### 5.2.5 Encerramento

Apesar das críticas que recebeu, a GCCF funcionou por tempo limitado e, durante sua vigência, coexistiu com ações judiciais individuais e coletivas propostas contra a BP. Nesse mesmo período, a litigância relacionada ao desastre avançou, com a concentração dos processos em um juízo único e o desenvolvimento de negociações entre as partes (ISSACHAROFF; RAVE, 2013).

Esse processo levou à celebração de um acordo coletivo judicial, que passou a organizar de forma centralizada a compensação dos danos decorrentes do derramamento. Com a aprovação judicial do acordo, o GCCF foi gradualmente desativado, deixando de atuar como mecanismo independente de compensação.

A substituição do GCCF pelo acordo coletivo judicial não ocorreu de forma abrupta, mas como resultado da consolidação de uma solução judicial negociada. A partir da homologação do acordo, as reivindicações passaram a ser tratadas exclusivamente no novo arranjo, agora sob supervisão do Poder Judiciário, evidenciando a passagem de um mecanismo privado para uma resposta pública (ISSACHAROFF; RAVE, 2013).

O mecanismo que sucedeu ao GCCF assumiu a forma de um *class action settlement*, típico do sistema norte-americano de tutela coletiva. Ao contrário do programa extrajudicial, cuja autoridade se baseava no compromisso voluntário da empresa responsável, o acordo coletivo judicial passou a ter fundamento direto em decisão judicial, o que representou uma alteração relevante na fonte de autoridade do sistema de compensação.

Essa mudança também se refletiu no regime de adesão. Enquanto o GCCF exigia adesão expressa dos interessados (*opt-in*), o acordo coletivo judicial adotou o modelo *opt-out*, no qual os integrantes da classe são automaticamente incluídos, salvo manifestação em sentido contrário. Como destaca Mullenix, esse modelo é característico dos acordos coletivos judiciais e desempenha papel central na coordenação de litígios de massa (MULLENIX, 2010).

O encerramento do GCCF e sua substituição por um acordo coletivo judicial, portanto, marcam uma mudança relevante na forma de enfrentamento do conflito coletivo decorrente do desastre ambiental, redefinindo a autoridade e o regime de participação no mecanismo de compensação. Esse quadro fornece o contexto para a análise de sua efetividade, desenvolvida a seguir.

#### 5.2.6 Análise da efetividade da GCCF

Assim como na análise da efetividade do VCF, serão aqui aplicados os três critérios delimitados na primeira parte da pesquisa: celeridade, concretização do direito material e satisfação com os resultados.

A análise dos dois primeiros critérios baseia-se, principalmente, no relatório feito pela BDO Consulting, a pedido do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. O propósito dessa avaliação é fornecer um balanço da atuação e resultados obtidos pela GCCF. Já a análise da satisfação em relação aos resultados tem como fundamento artigos científicos e pesquisas empíricas independentes.

##### 5.2.6.1 Celeridade

A *Gulf Coast Claims Facility* (GCCF) operou por dezoito meses, período no qual processou mais de um milhão de requerimentos e distribuiu aproximadamente US\$ 6,2 bilhões a cerca de 220 mil indivíduos e empresas atingidos pelo desastre da *Deepwater Horizon*. Esses números foram amplamente celebrados por Kenneth Feinberg como evidência de eficiência e inovação, sendo apresentados como um “novo paradigma de justiça”, apto a substituir o processo judicial tradicional,

considerado lento e custoso, por um sistema privado mais célere, flexível e acessível (BDO CONSULTING, 2012, p. 39-40).

A elevada celeridade do programa esteve diretamente associada à adoção de critérios amplamente padronizados de elegibilidade e de quantificação das perdas, bem como à centralização decisória na figura do *special master*. A utilização de categorias econômicas pré-definidas, fórmulas de cálculo uniformes e procedimentos inquisitoriais permitiu a rápida triagem das demandas e a realização de pagamentos em larga escala, sobretudo nas fases iniciais do programa.

Esse desempenho foi particularmente evidente nos pagamentos emergenciais, que totalizaram aproximadamente US\$ 2,6 bilhões distribuídos a cerca de 170 mil reclamantes nos três primeiros meses de funcionamento do GCCF. Sob a ótica operacional, o programa conseguiu responder com rapidez a uma situação de crise econômica generalizada, evitando, ao menos temporariamente, o acúmulo massivo de ações judiciais e a paralisação de atividades econômicas locais (BDO CONSULTING, 2012, p. 1-2).

Em geral, a celeridade foi reforçada pelo caráter privado do arranjo. A ausência de procedimentos adversariais, a inexistência de audiências formais e a limitação de mecanismos de impugnação reduziram significativamente o tempo médio de processamento das reclamações. Assim, a rapidez da GCCF não foi um efeito colateral, mas um objetivo estrutural do modelo, alcançado mediante escolhas deliberadas de desenho institucional.

#### 5.2.6.2 Concretização do direito material

A mesma estratégia que viabilizou a celeridade da GCCF impôs limites relevantes à concretização do direito material, especialmente quando analisada sob a perspectiva da lógica da responsabilidade civil. A padronização dos critérios indenizatórios reduziu o espaço para a análise ampla das circunstâncias individuais de cada caso, substituindo a reconstrução específica do prejuízo por enquadramentos categóricos e presunções generalizadas de causalidade.

Embora o programa tenha operado com metodologias padronizadas de cálculo, a execução concreta desses critérios revelou fragilidades relevantes. Conforme apontado no relatório produzido pela BDO, especialmente na segunda fase, foram identificados aproximadamente 7.300 casos com erros de cálculo ou de classificação, além de cerca de 2.600 reclamações encerradas sob a justificativa de “documentação insuficiente” (BDO CONSULTING, 2012, p. 67)

Segundo o relatório, as principais causas desses erros estavam associadas à atribuição incorreta de códigos postais, à utilização duplicada de registros financeiros, à aplicação irregular de parâmetros de receita e ao enquadramento equivocado de determinadas atividades na política de “causa alternativa”, utilizada para excluir empresas consideradas apenas indiretamente afetadas. Esses dados evidenciam que, embora os parâmetros fossem padronizados, houve dificuldades significativas em assegurar uniformidade, controle e revisão na sua aplicação (BDO CONSULTING, 2012, p. 67).

A auditoria também concluiu que houve diferenças relevantes de resultados entre requerentes em condições aparentemente semelhantes, explicadas por alterações procedimentais ao longo do tempo e por assimetrias na interpretação dos critérios. Assim, situações equivalentes nem sempre resultaram em compensações proporcionais, comprometendo a previsibilidade e a coerência do modelo (BDO CONSULTING, 2012, p. 09-10).

Essas limitações foram agravadas por escolhas estruturais relacionadas à natureza privada do GCCF. Conforme apontam Conk (2012) e Guidi (2015), o programa foi concebido como uma entidade financiada integralmente pela BP e desprovida de supervisão pública concreta. Feinberg, embora apresentado como administrador independente, era contratado e remunerado pela própria empresa responsável pelo dano, circunstância que comprometeu a percepção de imparcialidade e reforçou críticas quanto à efetividade da reparação.

Além disso, existia a previsão de que os valores remanescentes do fundo de 20 bilhões de dólares retornariam à BP após o encerramento da CRF, o que levou à questionamentos acerca da legitimidade dos procedimentos, que teriam sido

construídos de modo a favorecer a empresa, já que o programa, na prática, era por ela controlado (STIER, 2011).

A adoção de mecanismos como os *quick payments*, que ofereciam valores fixos imediatos mediante quitação geral em favor da BP, ilustra de forma clara os limites da concretização do direito material. Embora eficientes para acelerar os pagamentos, tais instrumentos operaram como formas de padronização extrema da compensação, sem considerar circunstâncias individuais. Por esse motivo, podem ser incompatíveis com a extensão real dos prejuízos sofridos, especialmente em contextos de vulnerabilidade econômica.

Dessa forma, embora o GCCF tenha alcançado resultados expressivos em termos de volume de pagamentos, esses ganhos foram obtidos à custa da individualização dos danos e da proporcionalidade da reparação, elementos centrais da lógica da responsabilidade civil.

#### 5.2.6.3 Satisfação com os resultados

Os déficits observados na concretização do direito material refletiram-se diretamente na satisfação das vítimas com os resultados do GCCF. A percepção de arbitrariedade e injustiça foi amplamente registrada em pesquisas empíricas conduzidas junto às comunidades afetadas, notadamente no estudo realizado por Mayer et al (2015).

Nas entrevistas realizadas, os participantes relataram frustração e descrença em relação ao funcionamento do programa, descrevendo os procedimentos como incertos e injustos. Foram narrados casos de familiares, vizinhos e colegas de trabalho em condições econômicas semelhantes que receberam indenizações substancialmente distintas. Muitos entrevistados expressaram a convicção de que o resultado dependia menos de critérios objetivos e mais de fatores incertos e aleatórios, como “quem era o avaliador” ou como os parâmetros eram interpretados em cada caso (MAYER et. al, 2015, p. 10).

Segundo a autora, essa insatisfação foi intensificada pela combinação entre padronização dos critérios indenizatórios e instabilidade na aplicação procedimental. A existência de categorias fixas e valores uniformes estimulou comparações diretas entre os beneficiários, tornando mais visíveis as desigualdades percebidas. Quando situações desiguais eram tratadas de forma semelhante, ou quando situações semelhantes resultavam em compensações discrepantes, a sensação de injustiça era intensificada.

Esses efeitos produziram impactos sociais profundos. Pessoas que receberam valores mais elevados passaram a ser alvo de desconfiança, enquanto aquelas excluídas ou subcompensadas relataram sentimentos de humilhação, traição e abandono institucional. A reparação, longe de promover pacificação social, passou a ser percebida como fonte adicional de conflito, fragmentando comunidades e enfraquecendo laços de solidariedade (MAYER et. al, 2015).

A ausência de transparência quanto aos critérios decisórios e a impossibilidade de compreender ou contestar adequadamente as decisões agravaram esse cenário. A dependência informacional e a assimetria entre a *facility* e os requerentes contribuíram para a percepção de que o processo indenizatório era inacessível e pouco responsivo às demandas das vítimas.

Como abordado na análise da concretização do direito material, as críticas à legitimidade do GCCF foram reforçadas por sua natureza privada. Conforme destacam Conk e Guidi (2015), a proximidade entre financiador e administrador comprometeu a confiança das vítimas no processo e enfraqueceu a aceitação social dos resultados. Em uma intervenção judicial em 2011, o Juiz Carl Barbier determinou que Feinberg reconhecesse publicamente sua condição de agente da BP, o que expôs a fragilidade da narrativa de neutralidade que sustentava o programa, sem, contudo, eliminar as falhas estruturais identificadas (BDO CONSULTING, 2012).

Em síntese, embora o GCCF tenha apresentado desempenho notável em termos de rapidez e volume de pagamentos, a experiência das vítimas foi marcada por elevados níveis de insatisfação. A padronização indenizatória, funcional à

celeridade administrativa, foi inconsistente e mostrou-se incompatível com as expectativas de justiça individualizada geradas pelo contexto de responsabilidade, comprometendo a legitimidade social do programa e sua capacidade de promover uma reparação percebida como justa (STIER, 2011).

### 5.2.7 Síntese

A análise das dimensões da celeridade, da concretização do direito material e da satisfação permite concluir que a GCCF não foi plenamente efetiva. Apesar de a CRF ter demonstrado elevada eficiência temporal, atendendo milhares de reclamações, enfrentou limitações relevantes no que se refere à concretização do direito material e à satisfação com os resultados.

Os atrasos nos pagamentos, erros de cálculo e dificuldades na compreensão das fórmulas aplicadas fizeram com que o programa não fosse totalmente aceito pelas vítimas. Além disso, ele foi alvo de grande descrédito em razão das suspeitas de influência das empresas na estrutura, o que afetou negativamente a satisfação dos requerentes em relação aos resultados obtidos.

## 5.3 Fundação Renova

Após a descrição e análise do VCF e da GCCF, este subcapítulo se propõe a destrinchar e analisar a efetividade da Fundação Renova, o caso brasileiro mais relevante no que se refere à implementação do modelo de CRFs no país. Como será visto a seguir, apesar de o modelo ser o mesmo, este caso possui particularidades que o difere dos demais.

### 5.3.1 O desastre e suas consequências

A mineração exerce um papel central no desenvolvimento econômico do Brasil. Desde o período colonial, o subsolo do país tem sido explorado de maneira muito intensa, principalmente no estado de Minas Gerais. A presença de empresas gigantes do setor demonstra o protagonismo econômico da mineração na região, mas também trouxe à tona todos os seus riscos.

No município histórico de Mariana, a empresa Samarco Mineração S/A, controlada pela Vale e pela *BHP Billiton*, explora a extração do minério de ferro, produzindo um insumo essencial para a indústria siderúrgica. O minério é moído, concentrado e transformado em pelotas, e, nesse processo, acaba por gerar uma grande quantidade de rejeitos. Para armazenar de forma segura esses materiais e dar continuidade à produção é necessária a construção de barragens. Uma delas é a Barragem de Fundão (SAMARCO, 2024)

A estrutura, localizada em um complexo chamado "Germano-Alegria", foi projetada para armazenar em torno de 50 milhões de metros cúbicos de resíduos, formados principalmente por areia, sílica e metais como ferro e manganês (LOPES, 2016, p. 3). Esse material, classificado como sólido, não perigoso e não inerte, se acumulava continuamente à medida que a produção aumentava, exigindo sucessivos alteamentos<sup>33</sup> da barragem.

O método escolhido para a sua construção foi o alteamento a montante. Nele, a barragem inicial, chamada de "barragem de partida", serve como base para novas camadas que são erguidas sobre os próprios rejeitos previamente depositados (MORGENSTERN et al., 2016, p. 4–5). No caso da Fundão, as areias eram utilizadas para formar o maciço de contenção, ao passo que as lamas argilosas, mais finas e úmidas, eram lançadas na retaguarda, compondo uma massa de baixa permeabilidade (MORGENSTERN et al., 2016, p. 4). A ideia era que as areias, ao permanecerem mais elevadas, garantissem boa drenagem e estabilidade, impedindo o acúmulo de água que poderia comprometer a resistência da estrutura (MORGENSTERN et al., 2016, p. 4–5).

Embora seja vantajoso do ponto de vista econômico, esse método apresenta riscos estruturais graves. Conforme Thomé e Passini, ele se mostra o mais

---

<sup>33</sup> O alteamento de barragem é o processo de elevação gradual da estrutura de uma barragem, realizado em etapas para aumentar sua capacidade de armazenamento, especialmente em barragens de rejeitos de mineração. Essa elevação ocorre sobre o maciço, que é o corpo principal da barragem, formado por materiais como solo, rocha ou rejeitos compactados, responsável por conter o reservatório e garantir a estabilidade da estrutura. O alteamento pode ser feito por diferentes métodos, como montante, jusante ou linha de centro, cada um com características construtivas e níveis de segurança distintos.

suscetível a rompimentos<sup>34</sup>, fato este verificável historicamente, visto que quase metade dos acidentes com barragens de rejeitos registrados entre o fim do século XX e o início do século XXI envolveram esse tipo de alteamento (THOMÉ; PASSINI, 2018, p. 50–51).

No caso de Fundão, não foi diferente. No início da tarde de 5 de novembro de 2015, trabalhadores do Complexo de Germano sentiram um tremor que durou poucos segundos. Nada mais aconteceu, então retornaram ao trabalho, até que, às 15:45, surgiram alertas pelo rádio: a barragem estava colapsando.

Segundo relatos, uma nuvem de poeira se ergueu sobre a barragem, onde rachaduras apareceram na manta de drenagem. A encosta pareceu ondular, como se o terreno "derretesse", arrastando consigo o coroamento da estrutura. Em poucos segundos, os rejeitos arenosos passaram de um estado sólido para um fluxo líquido e denso, que se despreendeu da barragem e avançou de forma avassaladora em direção ao vale (MORGENSTERN et al., 2016, p. 1).

A força da lama foi tamanha que chegou a ultrapassar a Barragem de Santarém, situada logo abaixo, sem destruí-la completamente, mas provocando seu transbordamento. A partir daí, formou uma onda de rejeitos que desceu em direção ao distrito de Bento Rodrigues.

A lama, com mais de dez metros de altura em alguns pontos, destruiu grande parte da área urbana do distrito, arrastando casas, escolas e veículos. Ele foi praticamente apagado do mapa, com 19 mortos e cerca de 750 pessoas desabrigadas. A destruição seguiu pelo vale do rio Gualaxo do Norte, atingindo também comunidades como Paracatu de Baixo, onde várias residências foram soterradas (FELIPPE et al., 2016, p. 65).

Os rejeitos continuaram descendo até alcançar o rio do Carmo, ampliando a área de inundação e impactando gravemente as zonas ribeirinhas. Em Barra Longa

---

<sup>34</sup> O reconhecimento dessas fragilidades motivou o Governo de Minas Gerais a suspender o licenciamento ambiental de novas barragens de alteamento a montante e a exigir auditorias extraordinárias de segurança nas estruturas existentes (THOMÉ; PASSINI, 2018, p. 58–60). Essa decisão refletiu a compreensão de que a economia obtida na construção não compensava o risco ambiental e social associado a esse tipo de obra.

(MG), o encontro da lama com uma onda de cheia natural intensificou as inundações urbanas (FELIPPE et al., 2016, p. 66). A partir dali o Rio Doce, principal bacia hidrográfica da região Sudeste, foi atingido, e os rejeitos percorreram aproximadamente 600 quilômetros até desaguar no Oceano Atlântico, no município de Linhares (ES), em 21 de novembro de 2015 (IBAMA, 2016, p. 2–3)

Já no mar, os rejeitos se espalharam por mais de dez quilômetros de extensão, atingindo 170 km de praias, incluindo a Reserva Biológica de Comboios, área de proteção integral e habitat de espécies ameaçadas (IBAMA, 2016, p. 9-10). A lama permaneceu em suspensão por longos períodos, sendo mobilizada pelas chuvas e pelas correntes fluviais, o que manteve os sedimentos circulando por longos períodos nas águas do Rio Doce (FELIPPE et al., 2016, p. 66).

Os danos humanos, sociais e ambientais são de magnitude inédita. O IBAMA (2016, p. 9-10) contabilizou a destruição de 2.000 hectares de vegetação nas margens dos rios Gualaxo do Norte e do Carmo e a mortandade de 3 toneladas de peixes nos rios e 500 quilogramas no mar. A interrupção do abastecimento de água atingiu dezenas de municípios, e as atividades econômicas locais, especialmente a pesca e a agricultura, foram paralisadas (IBAMA, 2016, p. 2-3).

Os ecossistemas aquáticos sofreram um colapso severo, já que a lama bloqueou a entrada de luz, reduzindo a oxigenação da água e alterando sua composição química (FELIPPE et al., 2016, p. 65). Dessa forma, o impacto sobre a fauna e a flora pode ser descrito como irreversível, já que foram alterados os ciclos ecológicos de base, comprometendo a cadeia trófica e as relações de sobrevivência entre as espécies, em um processo de efeito *bottom-up* (IBAMA, 2016, p. 11-12).

Os danos sociais decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão são profundos e prolongados, afetando diretamente as condições de vida das vítimas, que sofreram fortes impactos em sua saúde física e mental, e no seu modo de subsistência. A economia local foi fortemente afetada, tendo o PIB das localidades atingidas sofrido reduções muito significativas (FIRMIANO, 2020).

Como relata Passos (2021, p. 249), a população atingida “foi deslocada compulsoriamente ao perderem casas, terras, plantações, criações, fonte de trabalho e renda, formas de lazer e socialização”, em um processo que a autora chama de (des)territorialização compulsória. Esse processo impactou, principalmente, de forma severa os grupos mais vulneráveis, como os idosos, além de violar o direito fundamental à moradia adequada (GOMES, 2021).

Nesse sentido, o conflito decorrente do rompimento da Barragem de Fundão é, sem dúvidas, classificado como de difusão irradiada. Segundo Vitorelli (2024, p. 105):

O desastre de Mariana, decorrente do rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração, em 2015, exemplifica de modo bastante significativo o conceito. Há subgrupos de parentes das vítimas mortas, das pessoas que residiam no distrito de Bento Rodrigues e perderam tudo, dos proprietários rurais, que perderam suas terras, dos pescadores que dependiam do Rio Doce, dos habitantes de diversos municípios, que foram privados de água potável por vários dias, dos índios, que praticavam um ritual religioso dependente do rio e dos habitantes e usuários das praias que foram comprometidas quando o rio desaguou no mar. Não há qualquer solidariedade entre essas pessoas, nem anterior ao litígio nem em razão dele, já que o modo como a lesão se projeta sobre cada subgrupo é tão distinto que não gera interesses, perspectivas ou opiniões em comum sobre o melhor caminho a seguir para se buscar a tutela do direito lesado.

Assim, o grau elevado de complexidade e conflituosidade desse conflito tornaram reparação dos danos um dos maiores desafios já enfrentados pelo Judiciário brasileiro, como será visto a seguir.

### 5.3.2 Contexto de Criação da Fundação Renova

Após o rompimento, foram tomadas diversas medidas judiciais e extrajudiciais envolvendo as empresas responsáveis, como a celebração de acordos para cumprir gastos emergenciais e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) assinados com o

MPF e com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPE/MG). Além disso, diversas instituições privadas e indivíduos que se sentiram lesados também ingressaram em juízo, dando início a tramitação de milhares de ações judiciais, em busca de ressarcimento e prevenção de novos desastres. Em menos de 30 dias, já existiam mais de 100 ações em trâmite. Um ano depois, eram 35.000 processos (ADAMS et al., 2019, p. 39)

Foram propostas ações coletivas em diversos Estados<sup>35</sup>, por diferentes atores com objetivos que, apesar de semelhantes em certos aspectos, eram em grande parte distintos<sup>36</sup>. O judiciário foi inundado por um mar de demandas, o que tornou imprescindível a busca por uma solução que abrangesse todos os objetivos daqueles que foram afetados pela tragédia. Para Adams et al (2019, p. 40), situações excepcionais como essa exigem respostas igualmente excepcionais, tendo sido o alinhamento da União e dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo fundamental para traçar um caminho convergente em prol de uma solução definitiva na seara jurídica, conferindo tratamento uniforme e conjunto aos efeitos da tragédia.

O alinhamento da União e dos Estados resultou na propositura, em conjunto, de uma Ação Civil Pública (ACP), no dia 30 de novembro de 2015, em face da SAMARCO, operadora da barragem de Fundão, e de suas controladoras Vale e BHP. Um dos pontos centrais dessa ação era a caracterização da responsabilidade civil objetiva das mineradoras e seu dever de promover integralmente a reparação dos danos causados, independentemente da comprovação de culpa. Não havia dúvidas de que a SAMARCO, como operadora, deveria ser responsabilizada como poluidora direta. A Vale e a BHP, como controladoras, foram consideradas poluidoras indiretas, sendo responsáveis solidárias pelo adimplemento da obrigação de reparação integral dos danos (ADAMS et al., 2019, p. 42).

Além da reparação, objetivava-se que fosse contido o avanço e a consolidação da poluição. Sendo assim, a ACP veiculou pedidos cautelares e antecipatórios dos efeitos da tutela a fim de compelir as empresas a adotarem medidas urgentes para reduzir os impactos da poluição nos cursos d'água, nas

---

<sup>35</sup> Em 2015 foram propostas ações coletivas em Brasília (DF), Belo Horizonte (MG), Colatina (ES), Linhares (ES) e Vitória (ES) (ADAMS et al., 2019, p. 40)

<sup>36</sup> Apenas o MPMG ajuizou sozinho cerca de 12 ações.

florestas, nas unidades de conservação e na população, em geral. (ADAMS et al., 2019, p. 43).

Ao todo, a petição inicial apresentou mais de 70 pedidos, envolvendo, dentre outras coisas, a contenção dos danos ambientais, a remoção de rejeitos, o tratamento da água, o controle da proliferação de espécies sinantrópicas, a realização de estudos de contaminação da água, o fornecimento de água à população, a elaboração um plano de recuperação, o pagamento de indenizações etc. Dentre eles, destaca-se a constituição de um fundo privado próprio, que poderia ser materializado em forma de fundação de direito privado (ADAMS et al., 2019, p. 43-44).

Logo após ao ajuizamento, a ACP foi deslocada por prevenção de Brasília para Belo Horizonte, e assim que recebida houve o provimento de uma liminar determinando, dentre outras medidas, o depósito inicial de 2 bilhões de reais e bloqueio dos bens das controladoras, além da elaboração de planos de ação e estudos técnicos (ADAMS et al., 2019, p. 45-46). Além disso, considerou a Vale como poluidora direta, já que estudos realizados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) identificaram que a empresa também utilizava a barragem de Fundão para despejar seus rejeitos (ADAMS et al., 2019, p. 42).

As empresas envolvidas demonstraram, desde os primeiros momentos após o desastre, uma predisposição ao diálogo e à busca por uma solução negociada. Após a concessão de medida liminar e diante de uma sinalização positiva por parte das mineradoras, iniciou-se uma série de reuniões e tratativas institucionais que culminaram na formulação daquele que viria a ser, até então, o maior acordo ambiental da história do Brasil.

Em 2 de março de 2016, 116 dias após o rompimento da barragem, foi firmado o acordo denominado Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), celebrado entre a União, os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, as empresas Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda., com a interveniência de órgãos públicos federais e estaduais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Agência Nacional

de Águas (ANA), os Comitês das Bacias Hidrográficas do Rio Doce, além dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, estabelecendo as bases institucionais para a reparação dos danos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do desastre.

O TTAC, afinal, é o instrumento por meio do qual foi criada a Fundação Renova, a CRF destinada a promover a reparação de todos os danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão (ADAMS et al., 2019, p. 68). À época da celebração do acordo, ficou entendido que a criação de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, pelas mineradoras, para a gestão das medidas reparatórias seria o melhor caminho, já que se aproveitaria das da dinamicidade do mercado a fim de evitar lentos processos licitatórios e favorecer a reparação de forma célere, o que não seria possível se as empresas ou o poder público assumissem as ações (ADAMS et al., 2019, p. 42).

A partir de então, a Fundação Renova passou a executar, de forma imediata, os programas previstos no acordo, independentemente de homologação judicial definitiva, já que o TTAC previa sua execução imediata entre as partes signatárias.

### 5.3.3 Estrutura

Com a assinatura do TTAC, ficou estabelecido que a Renova seria responsável pela elaboração, implementação e monitoramento de 42 programas socioeconômicos e socioambientais destinados a reparar e compensar os danos resultantes do colapso da Barragem de Fundão. Para isso, era preciso desenhar uma estrutura complexa, com órgãos de deliberação e fiscalização, dotados de autonomia suficiente para possibilitar a reparação (BRASIL, 2016).

Sua estrutura de governança foi organizada em quatro órgãos principais: 1) Conselho Curador; 2) Diretoria Executiva; 3) Conselho Fiscal; e 4) Conselho Consultivo. Esses órgãos estavam sujeitos à supervisão externa do Comitê Interfederativo (CIF), do Ministério Público e de auditorias independentes, sendo obrigados a enviar relatórios de atividades ao CIF e ao MP para garantir não apenas o controle, mas também a transparência (TTAC, cl. 192).

O órgão máximo de deliberação era o Conselho Curador, que tinha a responsabilidade de aprovar planos, programas, projetos, contratos, orçamentos anuais e diretrizes gerais de atuação, além de supervisionar o desempenho da Fundação (ESTATUTO RENOVA, art. 18).

A Diretoria Executiva desempenhava um papel operacional, colocando em prática as ações e programas, coordenando equipes, administrando contratos e garantindo a execução técnica das responsabilidades acordadas (TTAC cl. 214). O Conselho Fiscal realizava a supervisão interna das contas, analisando demonstrações financeiras, revisando relatórios e emitindo pareceres de conformidade a respeito da gestão contábil e financeira (TTAC, cl. 216). Por último, o Conselho Consultivo supervisionava as ações (TTAC, cl. 217).

No entanto, a composição desses órgãos mostrava uma distribuição de poder desigual. Embora possuísse autonomia formal, o Conselho Curador era composto por nove membros titulares e nove suplentes, dos quais seis eram designados diretamente pelas empresas mantenedoras, ou seja, a Samarco, a Vale e a BHP. Isso lhes conferia a maioria deliberativa permanente e controle sobre as decisões da Fundação (FARIA, 2021, p. 143).

No Conselho Fiscal, responsável por supervisionar a administração financeira, essa dinâmica se repetia: das sete posições de membros titulares, três eram preenchidas por representantes designados individualmente por cada uma das mineradoras, acompanhados de representantes da União, de Minas Gerais, do Espírito Santo e de um indicado pelo próprio Conselho Curador, formando um arranjo que, mais uma vez, conferia às empresas posição privilegiada no monitoramento interno das contas (MELENDI, 2024).

No âmbito do Conselho Consultivo, a composição era mais plural, reunindo representantes do Comitê da Bacia do Rio Doce, pessoas atingidas, organizações ambientais e de direitos humanos, acadêmicos e entidades de desenvolvimento econômico. Contudo, apesar de não prever participação das empresas mantenedoras, esse colegiado não possuía competência deliberativa, limitando-se a emitir recomendações sem caráter vinculante.

Por fim, o Comitê Interfederativo (CIF), embora externo à estrutura da Renova, reunia representantes do poder público federal e estadual, de órgãos ambientais e de entidades de atingidos, funcionando como instância de supervisão e aprovação formal, mas sem capacidade de interferir na composição interna dos órgãos decisórios da Fundação (FARIA, 2021, p. 142).

Em 2018, foi firmado um novo TAC, o TAC-Governança (BRASIL, 2018). Com a sua homologação, em 2018, foram realizadas alterações em toda a estrutura da Fundação, a fim de ampliar a participação social e reforçar mecanismos de controle. O acordo previu a criação de instâncias territoriais de acompanhamento, denominadas Comissões Locais e Câmaras Regionais (TAC-GOV, 2018, cl. 29), responsáveis por estruturar a interlocução permanente entre os atingidos e a governança da Fundação, além do estabelecimento de um Fórum de Observadores, encarregado de acompanhar e fiscalizar a execução dos programas (TAC-GOV, 2018, cl. 19).

O Comitê Interfederativo (CIF) também teve sua composição modificada, incorporando três representantes dos atingidos, indicados pelas Câmaras Regionais, e um técnico da Defensoria Pública, com direito a voz e voto nas deliberações (TAC-GOV, 2018, cl. 36, §§1º–3º). No âmbito interno da Fundação Renova, foram incluídas duas vagas para representantes dos atingidos no Conselho Curador e sete vagas no Conselho Consultivo, com o intuito de promover a abertura institucional à participação direta das comunidades impactadas (TAC-GOV, 2018, cl. 48, II).

Ademais, o TAC-Governança estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de um Programa de Integridade, alinhado aos parâmetros da Lei nº 12.846/2013, prevendo área de *compliance* independente vinculada diretamente ao Conselho Curador e responsável pela elaboração de relatórios semestrais encaminhados ao CIF, ao Ministério Público e à Defensoria Pública (TAC-GOV, 2018, cl. 54). Por fim, determinou-se a realização de auditoria externa independente, tanto contábil quanto finalística, encarregadas da produção de avaliações periódicas sobre a execução técnica e financeira da reparação (TAC-GOV, 2018, cl. 53). Entretanto, essas mudanças não foram consideradas suficientes, como será visto mais adiante.

### 5.3.4 Programas

Na definição das medidas a serem tomadas, o TTAC as diferenciou em reparatórias e compensatórias. As ações reparatórias são as que visam recuperar, reparar e remediar os danos decorrentes do desastre, inclusive as medidas referentes às indenizações. Já as compensatórias visam a melhoria das condições ambientais e sociais das áreas afetadas, nas hipóteses em que a reparação não é possível (ADAMS et. al, 2019, p. 110). Com base nisso, a Fundação Renova estruturou seus programas sobre três grandes eixos temáticos: Pessoas e Comunidades, Terra e Água e Reconstrução e Infraestrutura (REPARAÇÃO BACIA DO RIO DOCE, 2024).

A seguir, apresenta-se uma tabela contendo os 42 programas previstos no TTAC e operacionalizados pela Fundação Renova, agrupados conforme os eixos aos quais pertencem:

<b>EIXO</b>	<b>PROGRAMAS RELACIONADOS</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cadastro dos impactados; Ressarcimento e Indenização dos Impactados;</li> <li>● Proteção e Recuperação da Qualidade da Vida dos Povos Indígenas;</li> <li>● Qualidade de vida dos outros povos e comunidades tradicionais;</li> <li>● Proteção Social ;</li> <li>● Diálogo, Comunicação e Participação Social;</li> </ul>

<p>Pessoas e Comunidades</p>	<p>Recuperação de Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Memória Histórica, Cultural e Artística;</li> <li>● Turismo, Cultura, Esporte e Lazer;</li> <li>● Saúde Física e Mental da População Impactada;</li> <li>● Auxílio Financeiro Emergencial;</li> <li>● Educação Ambiental;</li> <li>● Informação para a População;</li> <li>● Comunicação Nacional e Internacional;</li> <li>● Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras;</li> <li>● Desenvolvimento e Diversificação Econômica;</li> <li>● Recuperação de Micro e Pequenos Negócios;</li> <li>● Estímulo à Contratação Local; Ressarcimento dos Gastos Públicos Extraordinários.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Assistência aos Animais;</li> <li>● Reservatório Usina Hidrelétrica Risoleta Neves;</li> </ul>

Terra e Água	<ul style="list-style-type: none"><li>● Retomada das Atividades Agropecuárias;</li><li>● Manejo dos Rejeitos;</li><li>● Recuperação da Área Ambiental 1;</li><li>● Recuperação das Áreas de Preservação Permanente; Recuperação das Nascentes;</li><li>● Conservação da Biodiversidade;</li><li>● Recuperação da Fauna Silvestre;</li><li>● Fauna e Flora Terrestre;</li><li>● Monitoramento da Bacia do Rio Doce;</li><li>● Preparação para as Emergências Ambientais;</li><li>● Unidades de Conservação;</li><li>● Implementação de CAR e PRA;</li><li>● Promoção da Inovação.</li></ul>
Reconstrução e Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"><li>● Reconstrução de Vilas;</li><li>● Recuperação das Demais Comunidades e Infraestruturas Impactadas;</li><li>● Melhoria do Sistema de Abastecimento de</li></ul>

	<p>Água;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Coleta e Tratamento de Esgoto;</li> <li>● Sistema de Contenção dos Rejeitos e Tratamento dos Rios;</li> <li>● Gestão de Riscos Ambientais.</li> </ul>
--	---

No Eixo Pessoas e Comunidades concentram-se os programas destinados a enfrentar os impactos sociais, econômicos e culturais decorrentes do rompimento da barragem, incidindo diretamente sobre as condições de vida das populações atingidas. Neste eixo, destacam-se os programas indenizatórios, como o Programa de Indenização Mediada (PIM) e o Sistema Indenizatório Simplificado (NOVEL).

O Eixo Terra e Água, por sua vez, reuniu os programas voltados à recuperação ambiental da bacia do Rio Doce, abrangendo intervenções sobre solo, água, ecossistemas e biodiversidade, sendo executadas medidas de monitoramento da Bacia do Rio Doce, despoluição das águas e manejo de rejeitos.

Já o eixo Reconstrução e Infraestrutura concentrou os programas voltados à reconstrução física dos territórios atingidos, com destaque para a reconstrução das moradias e o reassentamento das comunidades deslocadas. Esse eixo abrangeu desde a aquisição de áreas até a execução de projetos urbanísticos, a implantação de infraestrutura completa e a construção de moradias e equipamentos coletivos. No âmbito desses programas, foram previstos os reassentamentos coletivos das comunidades de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, no município de Mariana, e de Gesteira, em Barra Longa, além de reassentamentos individuais e reconstruções pontuais em áreas rurais, com o objetivo de recompor as condições de vida das populações atingidas, preservar vínculos comunitários e promover a reconstituição dos territórios destruídos pelo desastre (REPARAÇÃO BACIA DO RIO DOCE, 2022).

Considerando a complexidade, a extensão e a diversidade dos programas implementados, que envolvem múltiplos objetivos, instrumentos e procedimentos técnicos e institucionais, a análise detalhada de todos eles extrapola os limites metodológicos desta pesquisa. Assim, para assegurar a consistência com os casos anteriormente examinados, neste primeiro momento, para fins descritivos, optou-se por aprofundar, no capítulo seguinte, apenas os procedimentos relacionados aos programas indenizatórios PIM e Novel. Entretanto, outras medidas também serão abordadas na etapa de análise da efetividade.

#### 5.3.4.1 Programa de Indenização Mediada (PIM) e o Sistema Indenizatório Simplificado (NOVEL)

O primeiro programa indenizatório criado pela Fundação Renova foi o Programa de Indenização Mediada (PIM), em observância às cláusulas 31 a 38 do TTAC. Sua finalidade principal era ressarcir pessoas físicas e micro e pequenas empresas que sofreram danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, através de um processo tido como “justo, célere, simples e transparente, sem a burocracia de uma ação judicial” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2017, p. 08).

O programa reconhecia duas modalidades de danos, com critérios e requisitos distintos. A primeira delas era denominada “Dano Água”, e era destinada a ressarcir aqueles que foram atingidos pela interrupção do abastecimento de água potável, em especial nos municípios de Governador Valadares e Colatina. A segunda, por sua vez, era a “Dano Geral”, que abrangia os impactos diretos na renda, nos bens materiais e imateriais, bem como danos à integridade física (FUNDAÇÃO RENOVA, 2017, p. 08-09).

A princípio, para participar do PIM, era necessário que o impactado entrasse em contato com a secretaria do programa<sup>37</sup>, que marcaria data e horário para a realização de uma reunião em um dos Centros de Indenização Mediada (CIM), instalados para receber as vítimas e viabilizar os procedimentos. Nesse primeiro encontro eram feitas a apresentação e análise de documentos e esclarecimento de dúvidas. Posteriormente, era realizada outra reunião para a formulação da proposta

---

<sup>37</sup> Posteriormente, o programa passou a operar através do sistema PIM-AFE.

indenizatória inicial, contando com a participação de um membro da Renova, um mediador contratado pela Fundação e o impactado, facultativamente acompanhado por um advogado, sendo concedido a ele um prazo de 15 dias para resposta (OLIVEIRA, 2019, p. 99; FUNDAÇÃO RENOVA, 2017, p. 10).

Os procedimentos e as propostas indenizatórias variavam de acordo com a modalidade de dano reivindicada, que podiam ser, inclusive, simultâneas. Em relação ao “Dano Água”, havia a presunção de que todas as pessoas que, na ocasião do rompimento, residiam nos municípios considerados atingidos foram impactadas pela interrupção do fornecimento de água. Dessa forma, sendo comprovada a residência, o requerente era considerado elegível, sendo a ele apresentado uma proposta indenizatória padrão, no valor de R\$ 880,00 por pessoa em Colatina e de R\$ 1.000,00 em Governador Valadares, conforme relatado por vítimas ao MAB (FGV, 2019, p. 23; MAB, 2017).

Já em relação aos “Danos Gerais”, a elegibilidade não era presumida sendo necessário a realização do cadastro prévio no Programa Cadastro dos Impactados (PG 01), através do qual a vítima autodeclarava as perdas e danos sofridos. Sendo o requerente classificado como atingido de acordo com o Programa 01, todo o procedimento indenizatório seguia baseando-se em uma Matriz de Danos formulada pela Renova (FGV, 2019, p. 23).

A Matriz era composta por três documentos: o Protocolo de Elegibilidade, que descrevia cada dano e estabelecia seus critérios; a Matriz de Documentos Comprobatórios, que indicava quais provas eram aceitas e a própria Matriz de Danos, que reunia os danos e, quando aplicável, os valores de referência (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019, p. 25-27).

Em resumo, ela organizava 80 danos indenizáveis em 12 grupos, incluindo residências, veículos, atividades agrícolas, pesca, trabalho e renda, modos de vida associados ao uso da água, atividades tradicionais (como lavadeiras e areeiros), além dos danos relacionados a lesões corporais e fatalidades. Cada grupo reunia diferentes danos unitários, totalizando 1.514 itens individualizados, cada qual com critérios próprios de elegibilidade, valores e documentação. O nível de detalhamento

da matriz pode ser observado, por exemplo, no agrupamento destinado às atividades das lavadeiras, que apresentava danos como interrupção do trabalho, multas decorrentes de atraso no pagamento de contas e prejuízo a instrumentos de trabalho (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019, p. 27).

Apesar de parecerem técnicos e confiáveis, os procedimentos do PIM acabaram se mostrando burocráticos e morosos. As assessorias técnicas, como a Cáritas, apontaram problemas estruturais da Matriz que inviabilizaram a efetividade da reparação. Um dos maiores problemas, segundo a ATI, era a interpretação muito restritiva do que era considerado dano direto, o que levou à exclusão de diversas categorias de pessoas afetadas. Além disso, a exigência de extensa comprovação documental era incompatível com as práticas informais de trabalho e modos de vida tradicionais, o que também inviabilizava o acesso a diversas vítimas (CÁRITAS, 2023, p. 91).

A dificuldade probatória, de acordo com Lucena Filho e Almeida (2022, p. 143), foi determinante para que o Judiciário instaurasse um novo modelo: o Sistema Indenizatório Simplificado (NOVEL), criado por decisão judicial no âmbito da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, como “uma resposta direta ao colapso operacional do PIM”. O *leading case* foi ajuizado pela Comissão dos Atingidos de Baixo Guandu, localizada no Estado do Espírito Santo, e requeria que fossem reconhecidas e indenizadas as categorias profissionais dos pescadores, artesãos, areeiros, carroceiros, revendedores de pescados, comerciantes, agricultores, produtores rurais, ilheiros, lavadeiras e associações em geral (BRASIL, 2020, p. 01).

O juiz deferiu o pedido e instituiu o novo desenho procedimental a ser executado pela Renova, que adotasse critérios mais flexíveis, sem exigência de documentação excessiva, com o objetivo de permitir indenizações às pessoas atingidas cujos danos seriam difíceis de comprovar pelos meios tradicionais. Para isso, o sistema adotou uma matriz de danos simplificada, de modo a acelerar e padronizar os pagamentos. Esta reconhecia como atingidas as categorias mencionadas, e definia o *quantum* indenizatório cabível a cada uma delas.

Para as lavadeiras, areiros e carroceiros, por exemplo, foram determinados os valores de R\$ 74.195,00 reais a título de dano material e R\$ 10.000,00 relativos ao dano moral, considerando o período de 71 meses relacionados à paralisação das atividades profissionais. Dessa forma, aqueles que aderissem ao sistema, e fossem elegíveis, receberiam o valor total de R\$ 84.195,00 (BRASIL, 2020, p. 80). Para comprovar a elegibilidade, era necessário apresentar, obrigatoriamente, dois documentos: uma autodeclaração acompanhada de ao menos um documento idôneo capaz de demonstrar o exercício do ofício ou a condição declarada, que não precisava ser formalmente reconhecido em cartório (BRASIL, 2020, p. 170) .

Para instituir a matriz, o magistrado se fundamentou na teoria norte-americana *Rough Justice*, que, como abordado no terceiro capítulo, é frequentemente associada às CRF. Nesse caso, o juiz optou por aplicar a teoria porque julgava que em um cenário de grandes desastres, com multiplicidade de vítimas e danos, seria impossível que todos os atingidos conseguissem ter suas demandas julgadas individualmente e comprovar em juízo a extensão de seus danos, para que a indenização pudesse ser fixada de modo correspondente (BRASIL, 2020, p. 31-33).

Além disso, na sentença, foi determinado que todos os procedimentos seriam efetuados através de uma plataforma *online*, contendo as seguintes etapas: 1) formulário eletrônico para fins de adesão e cadastramento de dados pelo advogado ou defensor público; 2) fase de apresentação dos documentos comprobatórios pertinentes; 3) fase de processamento das informações e validação pela Fundação Renova; 4) apresentação em juízo da listagem de atingidos, validada pela Fundação Renova; 5) homologação pelo juízo do Termo de Adesão e Termo de Quitação, com a determinação do pagamento; f) efetuação do pagamento pela Fundação Renova (BRASIL, 2020, p. 184).

Como expresso na quinta etapa, foi determinado que aqueles que optassem por participar do NOVEL deveriam renunciar a qualquer das ações indenizatórias ajuizadas no exterior e fornecer quitação integral às empresas causadoras dos danos, através do termo de quitação como condição para o pagamento. Além disso, a participação de um advogado era obrigatória, pois apenas ele, quando constituído,

poderia acessar a plataforma *online* (BRASIL, 2020, p. 185). Ambas as disposições foram objeto de diversas críticas.

Durante sua operação, tanto o Novel quanto o PIM enfrentaram inúmeras críticas em razão de inconsistências, o que resultou em um intenso debate judicial, pedidos de revisão e até solicitações para a exclusão dos programas. Nesse contexto, começou-se um processo de descontinuação e substituição. O PIM teve novos cadastros finalizados em 31 de dezembro de 2021, resultando na conclusão de sua versão final, o PIM-AFE, em 5 de abril de 2025. Por outro lado, o NOVEL entrou oficialmente em fase de extinção após deixar de aceitar novos pedidos em setembro de 2023. Ambos foram substituídos pelo Programa de Indenização Definitiva (PID), em razão da repactuação.

### 5.3.5 Encerramento

De modo semelhante ao acontecido na GCCF, foi iniciado, em 2021, um processo de repactuação no caso Rio Doce. O novo acordo<sup>38</sup>, firmado em 25 de outubro de 2024, reformulou os compromissos anteriormente estabelecidos e culminou no encerramento da Fundação Renova (BRASIL, 2024, cl. 01, caput).

A principal alteração introduzida pela repactuação está na mudança da natureza das obrigações impostas às empresas responsáveis. Enquanto os acordos anteriores se baseavam predominantemente em obrigações de fazer, a repactuação converte a maior parte dessas responsabilidades em obrigações de pagar. Com isso, as empresas passam a transferir valores previamente definidos aos entes públicos, que assumem a implementação das ações, programas e projetos de reparação, vinculados a políticas públicas (BRASIL, 2024, caput, § 1º, I, II, IV).

O valor total do acordo foi fixado em R\$ 170 bilhões, incluindo os valores que as empresas afirmam já ter desembolsado ao longo dos quase dez anos de operação da Fundação Renova. Do valor total, uma parcela permanece sob a forma de obrigações diretas de fazer pelas empresas, mas a maior parte dos recursos

---

<sup>38</sup> O acordo foi firmado entre a União, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, os Ministérios Públicos e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton

passa a ser gerida pelos entes públicos e pelas Instituições de Justiça (BRASIL, 2024, caput, § 1º, I, II, IV).

Com a conclusão desse processo, a Renova deixou de existir como principal instrumento de reparação do desastre do Rio Doce, sendo substituída por um modelo menos centralizado.

### 5.3.6 Análise da efetividade da Fundação Renova

Este capítulo tem por objetivo analisar, em complemento à etapa descritiva anterior, o grau de efetividade da Fundação Renova. Assim como no estudo do VCF e da GCCF, a análise pretende responder em que medida a CRF foi capaz de atender os critérios de celeridade, concretização do direito material e satisfação com os resultados, o que será feito a seguir.

#### 5.3.6.1 Celeridade

A necessidade de celeridade foi um dos principais argumentos utilizados para justificar a criação da Fundação Renova. A celebração do TTAC ocorreu 116 dias após o rompimento da barragem, o que pode ser interpretado, à primeira vista, como uma resposta relativamente célere diante da magnitude do desastre. Contudo, quando se observa a execução concreta das medidas de reparação, nota-se um cenário marcado por atrasos e descumprimento reiterado de prazos.

A celeridade se mostrou especialmente problemática no que se refere às indenizações. O PIM, concebido com o objetivo de promover respostas céleres, tornou-se, na prática, um procedimento burocrático, lento e marcado por exigências probatórias excessivas. Estudos apontam que milhares de pedidos permaneceram sem decisão por anos, o que levou à estagnação do processo indenizatório e à crescente insatisfação das pessoas atingidas (CÁRITAS, 2021, p. 21).

A criação posterior do NOVEL buscou, justamente, corrigir esse déficit de celeridade, adotando uma lógica de pagamentos padronizados. O programa, quando comparado ao PIM, acelerou a liberação de valores, mas não foi isento de críticas.

Em uma análise da FGV acerca da percepção das vítimas sobre os programas, foram contabilizadas 3.839 reclamações, das quais 734 referiam-se especificamente ao NOVEL, envolvendo dificuldades de acesso, demora, problemas de comunicação e não reconhecimento de danos. Para a instituição, a concentração dessas queixas demonstra falhas significativas na operação do programa e contribui para um cenário de insatisfação generalizada (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021).

Aprofundando a análise, as controvérsias acerca da celeridade não se restringiram apenas ao contexto indenizatório. Por exemplo, no caso dos reassentamentos coletivos das comunidades destruídas, como Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira, os atrasos se tornaram um dos aspectos mais criticados da atuação da Fundação. Conforme relatado por movimentos sociais e por assessorias técnicas independentes, os prazos inicialmente estabelecidos foram descumpridos de forma reiterada, inclusive antes do período da pandemia da COVID-19, utilizada posteriormente como justificativa institucional para a demora (CARITAS, 2021, p. 21).

Dados apresentados pela Cáritas indicam que, em 2021, cinco anos após o desastre, das 273 famílias com direito ao reassentamento coletivo, apenas 5 casas estavam concluídas e 27 em construção. Em 2023, sete anos após a tragédia, apenas quatro famílias haviam recebido as chaves de suas novas residências, evidenciando um nível extremamente baixo de celeridade. A demora foi tão expressiva que, até março de 2021, 55 pessoas faleceram sem terem suas casas reconstruídas (CÁRITAS, 2021, p. 10; CAMARGOS, 2021).

Assim, do ponto de vista da celeridade, a atuação da Fundação Renova apresenta um quadro contraditório. Se, por um lado, a criação da fundação e a mobilização inicial de recursos ocorreram de forma relativamente rápida, por outro, a execução concreta das medidas foi marcada por atrasos prolongados, descumprimentos de cronograma e necessidade de intervenções judiciais.

#### 5.3.6.2 Concretização do direito material

Dados apresentados no painel público “Reparação em Números”, divulgado no site da entidade, indicam que, ao longo de quase uma década de atuação, a Fundação Renova desembolsou, até outubro de 2024, R\$ 18,10 bilhões em indenizações e auxílios, dos quais R\$ 15,07 bilhões correspondem diretamente a indenizações (REPARAÇÃO RIO DOCE, 2024). Ao todo, foram firmados 447,3 mil acordos, superando, em termos quantitativos, tanto o VCF quanto a GCCF. Todavia, apesar dos números expressivos, pesquisas indicam que nem todos os acordos foram plenamente cumpridos.

Uma avaliação realizada pela FGV aponta que, até 2021, apenas 30,8% das famílias elegíveis haviam recebido indenização, percentual que sobe para 35,4% quando considerados apenas os casos em que o dano foi formalmente reconhecido. Esses números revelam que uma parcela significativa das pessoas atingidas permaneceu, por anos, sem acesso efetivo à reparação material, apesar de estarem formalmente inseridas no sistema (PROJETO RIO DOCE, 2021).

Há déficits também na concretização do direito material relacionada a outros programas e ações, como a reconstrução de moradias e reassentamentos coletivos. Nesse eixo, os dados indicam que 570 famílias foram reconhecidas como tendo direito à restituição de seus imóveis, com previsão de 729 unidades entre casas, comércios, lotes, sítios e bens coletivos. Até outubro de 2024, 642 casos haviam sido concluídos, o que corresponde a aproximadamente 88% do total previsto (PROJETO RIO DOCE, 2021).

Esses números indicam que houve avanços significativos na materialização do direito à moradia. Contudo, esse processo foi marcado por atrasos prolongados, descumprimento de prazos e críticas quanto à qualidade urbanística, social e produtiva dos reassentamentos, aspectos que, embora não anulem a materialização física das moradias, entram em conflito com a proposta de reparação integral.

No campo ambiental, a concretização do direito material se expressa por meio da implementação de um dos sistemas de monitoramento mais extensos já estruturados no país, abrangendo 690 km de rios e lagoas e 230 km de zona costeira, com 80 pontos convencionais de coleta, 22 estações automáticas e análise

de mais de 140 parâmetros físico-químicos, biológicos e sedimentares (REPARAÇÃO RIO DOCE, 2024). Ainda que esses dados revelem um esforço técnico, a ausência de indicadores consolidados sobre a remoção efetiva de rejeitos e a recuperação ecológica limita a avaliação conclusiva da reparação ambiental.

Dessa forma, a análise da concretização do direito material no âmbito da Fundação Renova revela um cenário conflitante. Por um lado, houve desembolso financeiro expressivo, pagamento efetivo de indenizações e auxílios, entrega de moradias e implementação de programas ambientais de grande escala. Por outro, a materialização dos direitos ocorreu de forma fragmentada, desigual no tempo e, em muitos casos, condicionada à aceitação de soluções padronizadas e restritivas.

#### 5.3.6.3 Satisfação com os resultados

No contexto da Fundação Renova, verifica-se um cenário de profunda insatisfação das populações atingidas, associada a baixa legitimidade social e ao descrédito institucional. As críticas direcionadas à fundação alcançam os resultados, os procedimentos e a própria estrutura da entidade.

Desde a sua criação, a Fundação Renova foi alvo de questionamentos quanto à sua legitimidade para conduzir o processo reparatório. Embora formalmente apresentada como uma entidade autônoma e sem fins lucrativos, os estudos indicam que essa autonomia é apenas formal, não se traduzindo em independência substantiva em relação às empresas causadoras do dano.

Conforme demonstram Melendi e Martins Lopo (2021), a Renova foi instituída diretamente pelas mineradoras Samarco, Vale e BHP, por meio de estatuto social elaborado pelas próprias empresas, que definiu não apenas sua estrutura organizacional, mas também os mecanismos de controle interno, nomeação e destituição de dirigentes e gestão de recursos.

Essa origem privada teve reflexos diretos na percepção de justiça do processo reparatório. Como já abordado na descrição da entidade, a composição do Conselho Curador, órgão máximo de deliberação da Fundação, assegurou desde o

início maioria deliberativa permanente às mineradoras, permitindo-lhes controlar os rumos estratégicos da reparação, aprovar orçamentos, definir prioridades e influenciar a condução dos programas. Ainda que reformas posteriores, como o TAC-Governança, tenham ampliado formalmente a participação de atingidos e instituições públicas, a literatura citada aponta que tais mudanças não foram suficientes para alterar o núcleo decisório do modelo, que permaneceu estruturalmente subordinado aos interesses das empresas mantenedoras.

A percepção de injustiça manifesta-se de forma particularmente intensa nos programas indenizatórios, principalmente no PIM. Conforme apontado por relatórios da Cáritas (2023) e da Fundação Getúlio Vargas (2019), a Matriz de Danos elaborada pela Renova, na qual o programa se baseava, operou como um instrumento de limitação da reparação. Isso porque reconhecia apenas danos classificados como “diretos” e exigia comprovação documental incompatível com os modos de vida de grande parte das populações atingidas, especialmente pescadores artesanais, agricultores familiares, lavadeiras, trabalhadores informais e comunidades ribeirinhas.

A ausência de participação efetiva das comunidades, incluindo povos tradicionais, na construção da Matriz de Danos foi amplamente criticada. Embora a Renova alegasse ampla participação, estudos indicam que não há registros que comprovem a escuta real dos atingidos nos processos decisórios centrais, como a definição dos critérios de elegibilidade e dos valores indenizatórios (CARITAS, 2023, p. 15). Segundo a avaliação da Fundação Getúlio Vargas (2019), na realidade, a participação social na construção da matriz foi inexpressiva, o que comprometeu a legitimidade do modelo e reforçou a percepção de imposição unilateral.

Uma pesquisa realizada pela ATI Cáritas no Território 4 reforça essa insatisfação. As vítimas entrevistadas manifestaram sentimentos de injustiça, desigualdade, frustração e desinformação ao longo de todas as etapas do processo reparatório (CÁRITAS, 2023, p. 10-12). Parte delas critica diretamente os valores pagos, especialmente no caso do chamado “dano água”, fixado em R\$ 1.000 reais. Esse valor é considerado desproporcional, pois Governador Valadares permaneceu por muito tempo sem abastecimento em comparação com outras localidades.

Posteriormente, o Novel passou a oferecer R\$ 2.000,00 por cada dia sem abastecimento após o rompimento da barragem, no entanto, para quem já havia aderido ao PIM, não havia possibilidade jurídica para nova adesão (CÁRITAS, 2023, p. 13-14).

Além disso, 15% dos entrevistados relataram demora excessiva ou ausência total de pagamento, aprofundando a sensação de abandono. Outros 17% expressaram discordância quanto aos valores indenizatórios e afirmaram que os danos reais não foram reconhecidos. Reforçando essa percepção, em 2021, a FGV realizou um estudo comparando os valores efetivamente pagos pela Renova com estimativas econômicas e jurídicas de danos, e concluiu que as indenizações foram, em geral, inferiores aos parâmetros considerados adequados, o que evidencia que os programas não compensaram integralmente as perdas sofridas (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021).

A transição do PIM para o NOVEL, apesar de ter ampliado o número de pagamentos e acelerado a liberação de valores, não foi suficiente para reverter o quadro de deslegitimação. Conforme analisado por Lucena Filho e Almeida (2021), o programa, apesar de ter sido instituído como uma resposta ao colapso do PIM, acabou reproduzindo os mesmos problemas estruturais enfrentados por seu antecessor: ausência de participação social efetiva, valores definidos unilateralmente, invisibilização de danos complexos, somados à exigência de quitação ampla e definitiva.

A exigência de renúncia total a reivindicações futuras foi percebida como injusta pelas populações atingidas, considerando-se que os danos socioambientais decorrentes do desastre possuem natureza contínua, dinâmica e, em muitos casos, imprevisível. Os relatórios da Cáritas afirmam que muitas famílias assinaram termos de quitação sem compreender adequadamente seu alcance, frequentemente sob pressão econômica extrema (CÁRITAS, 2023, p. 39).

Outro fator que impactou negativamente a percepção de justiça foi a atuação de advogados e intermediários no contexto do NOVEL, que exigia a participação do profissional como condição de acesso ao programa. Segundo Lucena Filho e

Almeida (2021), essa obrigatoriedade provocou a formação de um mercado de intermediação jurídica marcado por práticas abusivas, cobranças excessivas de honorários e assédio jurídico em comunidades vulneráveis, ampliando a sensação de exploração e desigualdade no acesso à reparação.

No que se refere aos reassentamentos, também houve grande insatisfação. Embora os dados indiquem avanços quantitativos na entrega de moradias, a demora excessiva, a padronização dos projetos e a ausência de participação real das comunidades na definição dos reassentamentos resultaram em soluções percebidas como inadequadas para a recomposição dos modos de vida tradicionais. Relatórios da Cáritas (2021, p. 17) apontam que os projetos urbanísticos desconsideraram aspectos produtivos, culturais e simbólicos fundamentais, produzindo reassentamentos que, em muitos casos, geraram novas formas de vulnerabilidade social e desarticulação comunitária.

Além disso, o processo de elaboração do *master plan* urbano foi marcado por falta de participação real dos atingidos: as oficinas<sup>39</sup> realizadas mostraram que as pessoas não conseguiam compreender as plantas apresentadas, não houve garantias de ajustes e as decisões finais do projeto foram tomadas de modo técnico e burocrático, com pouca ou nenhuma escuta efetiva da comunidade. Isso resultou em diversos pedidos de adequação, como a correção de tamanho e disposição de lotes, redefinição de áreas comuns, mudança de localização de equipamentos como estações de tratamento de esgoto etc., sendo eles ignorados ou respondidos com promessas que não se concretizaram (CÁRITAS, 2021, p. 21).

Diferentemente do VCF, em que a justiça procedimental foi percebida pelas vítimas como um ponto forte do modelo, no caso da Renova nem mesmo os procedimentos foram amplamente reconhecidos como justos. As críticas recorrentes à desinformação, à opacidade decisória, à mudança constante de critérios e à

---

<sup>39</sup> Foi elaborado um *Master Plan* em novembro de 2017 e, por determinação da SECIR e da SEMAD, a Fundação Renova foi obrigada a promover oficinas participativas, diante da inadequação da metodologia até então adotada para garantir a participação efetiva da população atingida. As oficinas, realizadas no mesmo período com a participação da Assessoria Técnica Cáritas e de moradores de Bento Rodrigues, resultaram em um relatório que serviu de base para o novo projeto urbanístico (CÁRITAS, 2021, p. 21).

assimetria entre a Fundação e os atingidos indicam que a percepção de justiça procedimental também foi profundamente comprometida (MPF, 2023, p. 106).

#### 5.3.6.4 Síntese

A análise da Fundação Renova revela que a CRF não foi plenamente efetiva. Embora tenha havido rápida criação institucional e alto investimento financeiro na reparação, a execução concreta das medidas foi marcada por atrasos prolongados e déficit na qualidade do que foi entregue, comprometendo a promessa de celeridade e concretização do direito, gerando um cenário de grande insatisfação.

Os dados analisados sugerem que a ausência de satisfação não decorreu apenas dos resultados alcançados, mas da própria forma como o processo reparatório foi estruturado e conduzido. A combinação entre controle das empresas, participação social limitada, critérios excludentes e morosidade procedimental produziu um cenário de descrédito institucional, no qual a reparação passou a ser percebida, por muitos atingidos, como uma nova fonte de danos, e não como um mecanismo efetivo de reparação.

Essa constatação abre margem para uma análise mais profunda das CRF, que permita investigar de que forma os fatores estruturais influenciaram os resultados obtidos na aplicação modelo, o que será feito no capítulo seguinte desta pesquisa.

## 6 CAPÍTULO COMPARATIVO

### 6.1 Fatores que influenciam a efetividade do modelo de CRFs

Até este ponto, a pesquisa esteve orientada à análise do que aconteceu em cada uma das experiências examinadas. O estudo individual dos casos permitiu reconstruir os contextos de criação das CRF, descrever seus desenhos organizacionais e avaliar, com base nos critérios de celeridade, concretização do direito material e satisfação com os resultados, o grau de efetividade alcançado em cada uma delas. A partir dessa análise, foi possível identificar que, apesar de nenhuma delas ter sido plenamente efetiva, há diferenças relevantes nos resultados obtidos, e, com base nisso, apontar as limitações e potencialidades de cada arranjo adotado.

A proposta deste capítulo é deslocar o foco da investigação, passando da análise do que aconteceu para a compreensão do porquê esses resultados foram produzidos. Os estudos de caso já indicam que determinadas escolhas de desenho influenciaram de modo significativo o desempenho das CRFs analisadas. Elementos como a ausência de transparência, a limitação dos mecanismos de participação dos atingidos e a interferência direta dos causadores dos danos na estrutura, especialmente na Renova e na GCCF, mostraram-se particularmente relevantes, afetando a autonomia da *facility* e a percepção de legitimidade dos procedimentos adotados.

O objetivo deste capítulo é aprofundar a análise desses fatores, articulando-os, de modo a identificar padrões estruturais comuns às experiências examinadas que tenham influenciado, positiva ou negativamente, o grau de efetividade alcançado em cada caso. Parte-se da premissa de que a variação de desempenho observada não se explica apenas por problemas circunstanciais de execução ou por falhas pontuais de implementação, mas se conecta, em medida relevante, a escolhas estruturais de desenho, que condicionam tanto os limites operacionais das CRFs quanto sua capacidade de produzir decisões percebidas como justas e adequadas.

O marco teórico que orienta essa análise comparativa é o texto *The What and Why of Claims Resolution Facilities*, de Francis McGovern (2005), no qual o autor identifica um conjunto de variáveis estruturais capazes de influenciar diretamente a efetividade desses mecanismos. São elas: função; metáfora; fonte de autoridade e financiamento; tamanho e similaridade; organização; critérios de elegibilidade; metodologia de danos; formas de compensação e implementação.

Segundo McGovern, a forma como uma CRF é concebida e estruturada afeta sua aptidão para processar demandas em larga escala, concretizar direitos e gerar resultados legitimados pelos participantes.

Nos tópicos seguintes, essas variáveis serão examinadas sob a perspectiva dos três casos estudados, com o objetivo de identificar como diferentes arranjos estruturais contribuíram para os resultados observados.

#### 6.1.1 Função

A primeira variável estrutural apontada por Francis McGovern (2005) diz respeito à função desempenhada pela CRF. Trata-se de identificar qual é, exatamente, o papel atribuído a ela no arranjo institucional: se é responsável por determinar os valores das indenizações e proceder à sua distribuição, ou se atua apenas na alocação de recursos previamente definidos, limitando-se a distribuir um fundo já estabelecido.

No caso do VCF, a *facility* exerceu a primeira dessas funções. O programa não partiu de um teto financeiro previamente definido, mas foi concebido para calcular, caso a caso, o valor das indenizações devidas às vítimas elegíveis, agregando posteriormente esses valores para definir o custo total do fundo. Ele é utilizado pelo próprio McGovern (2005) como exemplo paradigmático de CRF com função ampla, na qual a determinação dos danos individuais precede a definição do montante total a ser desembolsado.

A GCCF, por sua vez, enquadra-se na segunda modalidade. O acordo celebrado entre a BP e o governo dos Estados Unidos resultou na criação de um

fundo de US\$ 20 bilhões, destinado à indenização das vítimas do desastre da *Deepwater Horizon*. A função da CRF, nesse contexto, não era definir o montante total da reparação, mas distribuir os recursos existentes entre os requerentes elegíveis.

Essa distinção é relevante porque impacta diretamente a percepção de justiça do modelo. Conforme Cabral e Zaneti Jr. (2019, p. 07), quando os recursos são limitados, os modelos de compensação adotados tendem a ser mais restritos, sendo que “as demandas são processadas mais burocraticamente, com regras claras de quem poderá ser indenizado (a partir de categorias fixas e sem diferenciação à luz dos fatos e da extensão dos prejuízos), com cronogramas mais apertados de pagamento que podem levar a uma compensação módica (parcial ou incompleta)”. Ou seja, exige maior padronização.

Como abordado no capítulo descritivo, na GCCF, além dos critérios restritos, especialmente em relação à elegibilidade, a limitação do fundo foi alvo de críticas em razão da previsão de que os valores “excedentes” retornariam à BP quando o processo indenizatório terminasse (STIER, 2011). Essa determinação gerou desconfiança entre as vítimas quanto aos critérios de cálculo e aos valores efetivamente pagos. A percepção de que a *facility* operava sob um incentivo econômico implícito à contenção dos pagamentos contribuiu para o enfraquecimento da legitimidade do modelo, afetando tanto a percepção de justiça substantiva quanto a confiança no processo decisório.

Assim, embora o GCCF tenha apresentado elevada celeridade, a função limitada à distribuição de um fundo pré-fixado mostrou-se um dos fatores estruturais relevantes para explicar os problemas de concretização do direito material observados ao longo de sua execução.

A experiência prática, nesse contexto, sugere que nas hipóteses nas quais a *facility* detém a função de alocar fundos pré-estabelecidos, principalmente quando associados a incentivos econômicos para a contenção de pagamentos, pode ocorrer o comprometimento da percepção positiva de justiça e a legitimidade do processo.

### 6.1.2 Autoridade e financiamento

Outra variável estrutural destacada por Francis McGovern (2005) refere-se à autoridade que dá origem à CRF e à fonte de financiamento dos recursos destinados à reparação. Essa variável diz respeito tanto à natureza jurídica do ato de criação da CRF, referindo-se a lei, acordo, decisão judicial, quanto à origem dos recursos utilizados para custear as indenizações, que podem ser públicos ou privados. Essa é, sem dúvidas, uma das variáveis estruturais que mais contribuiu para os resultados obtidos, como se verificou na análise individual da efetividade da Renova e da GCCF.

No VCF, tanto a fonte de autoridade quanto a fonte de financiamento eram públicas. O programa foi criado por lei federal e custeado integralmente com recursos públicos, o que viabilizou a adoção da metáfora humanitária e reforçou a narrativa de resposta estatal a um evento traumático de alcance nacional. Em tese, esse arranjo conferia ao fundo maior legitimidade, na medida em que afastava a influência direta de interesses privados na definição dos critérios indenizatórios e na gestão do programa.

Na GCCF, a estrutura foi distinta. A fonte de autoridade era mista, uma vez que o fundo foi criado a partir de um acordo entre o governo dos Estados Unidos e a BP, mas a fonte de financiamento era integralmente privada, custeada pela própria empresa responsável pelo desastre. Em razão dessa configuração, o GCCF foi

classificado como um fundo *quasi-public*, nos termos utilizados por Stier (2011)<sup>40</sup>, situando-se em uma zona intermediária entre o público e o privado. Situação semelhante ocorreu na Fundação Renova, que foi criada por meio de acordo entre o poder público e as empresas causadoras dos danos, sendo por elas financiada.

Tanto na GCCF quanto na Fundação Renova, a legitimidade institucional foi fortemente questionada. Em ambos os casos, as CRFs foram acusadas de favorecerem os próprios causadores dos danos, uma vez que eram, na prática, controladas por essas empresas. No GCCF, o programa foi desenvolvido pela própria BP, sendo Kenneth Feinberg um agente contratado da empresa, circunstância posteriormente reconhecida em decisão judicial, o que reforçou a percepção de que o mecanismo operava em favor da responsável pelo dano. Na Fundação Renova, como já demonstrado na análise individual de sua efetividade, apesar da narrativa formal de independência, a maioria dos membros de seus órgãos decisórios era vinculada às empresas instituidoras, o que colocava essas empresas como agentes centrais no funcionamento da fundação.

A percepção de que o fundo era financiado e controlado, ainda que indiretamente, pelos responsáveis pelos danos gerou desconfiança recorrente quanto à independência do mecanismo e à neutralidade dos critérios adotados. Essa desconfiança foi agravada pela ausência de transparência em aspectos relevantes

---

<sup>40</sup> De acordo com Stier (2011), um fundo de indenizações quase público é aquele que combina características típicas dos fundos públicos e dos fundos privados, situando-se em uma posição intermediária entre esses dois modelos. Trata-se de um mecanismo financiado pelo causador do dano, como ocorre nos fundos privados, mas que recebe uma chancela ou garantia institucional do Estado quanto à legitimidade, à imparcialidade e à justiça do processo indenizatório, aproximando-se, nesse aspecto, dos fundos públicos. O Gulf Coast Claims Facility (GCCF) pode ser considerado um fundo dessa natureza porque, embora tenha sido integralmente financiado pela BP e administrado por profissionais pagos pela própria empresa, foi negociado diretamente pelo Presidente dos Estados Unidos e apresentado publicamente como um mecanismo “independente”, “não controlado pelo réu” e comprometido com o pagamento justo das indenizações, o que lhe conferiu um selo público de legitimidade e um caráter quase jurisdicional. Segundo o autor, entre as principais vantagens do fundo quase público estão a possibilidade de criação rápida de um sistema de compensação em contextos de crise, a ampliação do acesso à indenização, a redução potencial de custos de transação e honorários advocatícios, bem como a preservação das funções de compensação, dissuasão e justiça corretiva, uma vez que o próprio causador do dano financia o fundo. Contudo, Stier também aponta desvantagens relevantes: a natureza híbrida do fundo pode gerar confusão entre os requerentes quanto à necessidade de assistência jurídica, comprometer a percepção de independência do administrador quando sua remuneração depende do réu e enfraquecer a confiança no processo caso não haja transparência suficiente e mecanismos institucionais claros para evitar incentivos econômicos indevidos.

da gestão, contribuindo para o enfraquecimento da percepção de justiça e da aceitação social das soluções oferecidas.

Conforme observa McGovern, em geral, quanto mais públicas são as fontes de autoridade e de financiamento, maiores tendem a ser as chances de efetividade da CRF, principalmente em razão da maior percepção de legitimidade. Por outro lado, quanto mais privadas são essas fontes, maiores são as dificuldades de aceitação social do modelo (McGOVERN, 2005).

De acordo com Stier (2003, p. 266–271), os fundos públicos de indenização tendem a ser percebidos como mais legítimos e confiáveis porque são instituídos pelo Estado, operam sob regras públicas e não submetem seus administradores a incentivos econômicos vinculados ao interesse do causador do dano, o que favorece a percepção de imparcialidade e de compensação integral das vítimas.

A análise dos casos confirma a constatação do autor, e sugere que para que um fundo privado alcance a legitimidade é necessário que haja total independência em relação aos causadores dos danos. Entretanto, na prática, essa não é uma tarefa fácil, conforme foi amplamente verificado no estudo dos casos.

### 6.1.3 Metáfora e metodologia de danos

Outra variável estrutural elencada por McGovern (2005) diz respeito à metáfora (ou paradigma) que orienta a criação e a execução da CRF. Ela corresponde à narrativa institucional assumida pelo programa, isto é, à forma como a CRF se apresenta e se justifica perante as vítimas e a sociedade, funcionando como um referencial para a definição dos procedimentos, dos critérios de decisão e das expectativas em relação aos resultados. Em outras palavras, é a “história” que o fundo conta para se legitimar.

McGovern (2005) exemplifica três metáforas principais. A primeira delas é a metáfora da responsabilidade civil (*tort paradigm*), segundo a qual a parte que causou o dano deve assumir integralmente os custos de sua conduta, compensando a vítima pelo valor exato do prejuízo sofrido, reproduzindo a lógica do processo

judicial. Essa metáfora pressupõe a existência de culpa, nexos causal e a individualização da reparação.

A segunda metáfora, ou paradigma, é a contratual (*contract paradigm*), na qual os danos não são apurados caso a caso, mas definidos e distribuídos com base em critérios previamente estabelecidos e aceitos pelas partes por meio de negociações em condições de igualdade. O Judiciário, nesse caso, atua para interpretar o contrato e decidir possíveis controvérsias que surjam durante os procedimentos de reparação.

A terceira é a metáfora do bem-estar social (*welfare*), dotada de caráter humanitário. Trata-se de “uma rede de proteção social destinada a assegurar que nenhuma necessidade fundamental deixe de ser atendida”, sendo independente de responsabilidade e fundamentada na percepção de que o dano decorre do acaso. De acordo com Diller (2023), a padronização de critérios, a utilização de tabelas e a adoção de soluções uniformes são mais compatíveis com a lógica desse paradigma, na medida em que o foco recai sobre a distribuição de benefícios em larga escala, e não sobre a reconstrução individualizada do dano.

Sendo assim, a metáfora assumida por uma CRF se relaciona diretamente com a metodologia de danos adotada. Essa variável refere-se às formas pelas quais a CRF identifica, mensura e quantifica os danos indenizáveis. Conforme aponta McGovern, existem diversas metodologias possíveis para “acessar” os danos, que podem variar desde o pagamento igual para todos os beneficiários até modelos altamente individualizados, baseados nas circunstâncias específicas de cada vítima. Uma mesma CRF, inclusive, pode combinar diferentes metodologias ao longo de sua execução ou para distintos tipos de danos (McGOVERN, 2005), mas isso pode gerar inconsistências, como verificado nos casos analisados.

Assim como a variável “fonte de autoridade e financiamento”, a metáfora e a metodologia de danos constituem alguns dos fatores que melhor explicam os resultados percebidos na análise individual dos casos. No GCCF e na Fundação Renova, a metáfora assumida se aproxima da responsabilidade civil. Em ambos, havia responsáveis claramente identificáveis pelos danos, conforme demonstrado

nos capítulos descritivos, o que gerou, desde o início, a expectativa de um tratamento individualizado das reclamações e de uma reparação proporcional às perdas efetivamente sofridas. No caso da Fundação Renova, essa expectativa foi ainda mais acentuada em razão do discurso institucional de reparação integral dos danos, que reforçou a ideia de análise caso a caso e de soluções personalizadas, especialmente no contexto dos programas indenizatórios.

No entanto, na execução concreta dessas *facilities*, foram adotadas metodologias predominantemente padronizadas. A GCCF combinou pagamentos uniformes, especialmente nas fases iniciais e nos casos de menor complexidade, com a possibilidade de cálculos individualizados, baseados nas características específicas das vítimas e das perdas alegadas, em um sistema metodológico misto, como definido por Hensler (1990). Essa coexistência de metodologias refletiu a tentativa de equilibrar celeridade e individualização, mas também contribuiu para disputas sobre critérios, valores e consistência decisória. No caso, a padronização aplicada foi inconsistente, atribuindo valores distintos às vítimas em situações semelhantes, o que gerou confusão e insatisfação generalizada entre os requerentes.

Na Fundação Renova, em relação aos programas indenizatórios, a metodologia de danos também assumiu caráter fortemente padronizado, baseando-se principalmente na utilização de matrizes indenizatórias no âmbito do Programa de Indenização Mediada (PIM). Na modalidade “dano água” e, de forma ainda mais acentuada, no NOVEL, foram aplicados valores fixos, com pouca ou nenhuma margem para consideração das circunstâncias individuais, o que gerou ampla insatisfação entre os atingidos.

No VCF, por sua vez, ocorreu o movimento inverso. A metáfora assumida pelo programa foi predominantemente humanitária, vinculada à resposta estatal a um atentado que atingiu toda a nação. A narrativa do fundo se aproximava, portanto, de um modelo de *welfare*, no qual a utilização de critérios gerais e soluções padronizadas seria, em princípio, mais compatível com as expectativas dos beneficiários.

Todavia, a metodologia de danos adotada foi predominantemente individualizada. Os valores das indenizações foram calculados levando em consideração características pessoais das vítimas, como renda, expectativa de ganhos futuros e circunstâncias específicas do caso, incorporando elementos próprios da lógica da responsabilidade civil. Essa combinação gerou resultados assimétricos, nos quais algumas vítimas receberam valores significativamente superiores a outras, contribuindo para contradições distributivas e questionamentos quanto à legitimidade do modelo (ALEXANDER, 2003).

Assim como na Renova e na GCCF, essa insatisfação decorreu, em grande medida, do desalinhamento entre a metáfora assumida e a metodologia de danos adotada. Segundo McGovern, esse tipo de descompasso constitui uma das principais fontes de déficit de efetividade das CRFs (McGOVERN, 2005). De acordo com o autor, indenizações fixas e padronizadas tendem a ser mais compatíveis com metáforas humanitárias, ao passo que contextos de responsabilidade civil demandam, em regra, análises individualizadas dos danos. Nos três casos analisados, a ausência desse alinhamento contribuiu para o agravamento das críticas à efetividade dos modelos, especialmente no plano da satisfação com os resultados, e, conseqüentemente, da percepção de justiça.

#### 6.1.4 Tamanho, semelhança e critérios de elegibilidade

A variável tamanho e semelhança, conforme proposto por Francis McGovern, refere-se ao número de demandas abarcadas pela CRF e ao grau de similaridade entre elas. Para o autor, essas duas dimensões estão diretamente relacionadas e produzem impactos decisivos sobre o funcionamento do modelo, influenciando a complexidade operacional e a viabilidade da análise individualizada dos casos (McGOVERN, 2005).

No VCF, o número de vítimas atendidas foi significativamente menor quando comparado aos outros dois casos analisados. Conforme demonstrado no capítulo descritivo, o fundo recebeu um volume relativamente limitado de requerimentos. Essa redução não decorreu do fato de poucas pessoas terem sido atingidas, já que os ataques de 11 de setembro configuram um conflito típico de difusão irradiada,

com impactos amplos e heterogêneos. O que ocorreu, na realidade, foi uma redução deliberada do escopo do conflito: apenas os casos de morte e de lesão física foram abrangidos pelo programa.

Essa escolha teve como efeito a transformação de um conflito originalmente irradiado em um conflito de natureza mais próxima à categoria dos litígios coletivos locais, nos termos da classificação proposta por Edilson Vitorelli (2024). Ao restringir o universo de beneficiários, o VCF construiu artificialmente um grupo de vítimas mais uniforme, com menor grau de conflituosidade interna e complexidade decisória. Essa configuração reduziu a complexidade operacional do modelo e permitiu a realização de análises individualizadas e audiências caso a caso, de forma célere e dentro dos prazos previstos. Sendo assim, esse é um dos fatores que mais contribuiu para a celeridade do VCF.

No GCCF, o cenário foi substancialmente distinto. O número de reclamações processadas foi muito superior, alcançando centenas de milhares de requerimentos. O fundo optou por reparar os danos sofridos pela população atingida, incluindo não apenas os casos de morte e lesão, mas, principalmente, os danos patrimoniais, que constituíram a grande maioria das demandas. Embora o desastre tenha causado danos ambientais relevantes, esses danos não foram abrangidos pela CRF, o que também representou uma redução do escopo do conflito.

Ainda assim, essa redução não foi suficiente para eliminar a heterogeneidade das demandas. As vítimas que sofreram danos patrimoniais suportaram perdas de naturezas distintas e em graus muito variados. As reclamações envolveram impactos econômicos desiguais e, em muitos casos, dificuldades significativas de comprovação do nexos causal, o que ampliou a complexidade do processamento das demandas e intensificou disputas internas, especialmente na segunda fase do programa.

Na Fundação Renova, a variável tamanho e semelhança assumiu proporções ainda mais amplas. A heterogeneidade dos danos era extremamente elevada, e o arranjo institucional não se limitou às indenizações individuais. A fundação assumiu a responsabilidade de reparar, de forma integral, danos ambientais, econômicos e

sociais, conforme previsto no TTAC que a instituiu. Isso implicou lidar simultaneamente com uma multiplicidade de vítimas, impactos de diferentes naturezas e escalas, e demandas com temporalidades distintas, o que elevou significativamente a complexidade do modelo.

Associada a essa ampliação do escopo, a variável “critérios de elegibilidade” revelou-se central no desenho institucional das CRFs, sobretudo nos programas indenizatórios. Essa variável diz respeito à definição de quem pode participar da *facility* e sob quais condições, operando como a porta de entrada do sistema, ao mesmo tempo em que delimita o universo de beneficiários e funciona como mecanismo de contenção de custos. Conforme destaca McGovern, escolhas realizadas nesse plano podem conduzir tanto à sobrecompensação quanto à subcompensação, além de afetarem diretamente a percepção de justiça associada ao modelo (McGOVERN, 2005).

Segundo o autor, em alguns contextos a definição da elegibilidade é relativamente simples, enquanto em outros se revela particularmente complexa, sobretudo quando os danos são difusos, indiretos ou se distribuem de forma desigual no tempo e no espaço. Nessas hipóteses, a dificuldade de traçar limites claros entre quem foi e quem não foi atingido tende a gerar controvérsias recorrentes e disputas sobre o alcance do fundo. Como observa Hensler, critérios excessivamente restritivos, aliados a exigências documentais rígidas, tendem a excluir grupos significativos de vítimas, especialmente quando os danos são de longa duração e a produção de provas formais se torna dificultosa (HENSLER, 2005).

Nos três casos analisados, foram identificados problemas relevantes relacionados à elegibilidade, ainda que de naturezas distintas. No VCF, em razão da redução deliberada do escopo do conflito, apenas vítimas de morte ou de lesão física foram consideradas elegíveis. Essa escolha deixou de fora pessoas que sofreram danos materiais ou psicológicos decorrentes dos ataques. Apesar das discussões sobre quem era digno ou não de receber dinheiro público, o recorte adotado foi relativamente estável ao longo da execução do programa, o que contribuiu para a previsibilidade do modelo.

No GCCF, os problemas relacionados à elegibilidade assumiram contornos mais complexos. A definição de danos diretos excluiu pessoas que não estavam fisicamente localizadas às margens do Golfo do México, mas que sofreram impactos econômicos relevantes de forma indireta. Além disso, a instabilidade dos critérios, marcada por alterações sucessivas e pela introdução de exigências probatórias variáveis, contribuiu para a percepção de imprevisibilidade e arbitrariedade. Nesse contexto, a elegibilidade passou a ser percebida não apenas como um instrumento técnico de delimitação do fundo, mas como um mecanismo de exclusão substantiva, voltado à contenção de custos e à limitação da responsabilidade da empresa financiadora (STIER, 2011).

Na Fundação Renova, os problemas relacionados à elegibilidade foram ainda mais acentuados. As controvérsias sobre quem poderia acessar os programas indenizatórios acompanharam a execução da CRF ao longo de todo o período analisado. Como já abordado, diversas vítimas não estavam contempladas nas matrizes de danos adotadas, categorias profissionais foram excluídas e determinados grupos, como povos e comunidades tradicionais, não foram adequadamente considerados nos critérios de elegibilidade.

Nesse contexto, o problema deixou de se restringir à subcompensação ou à sobrecompensação e passou a envolver a exclusão efetiva de parcelas significativas da população atingida. Em conflitos coletivos de difusão irradiada, nos quais é inerentemente difícil determinar onde começam e terminam os danos, essa exclusão se torna particularmente problemática. Em diálogo com a teoria de Vitorelli (2024), quanto mais distante do ponto inicial a partir do qual o conflito se irradia, maior tende a ser a dificuldade de identificação dos atingidos, intensificando os desafios relacionados à elegibilidade.

Tanto na Fundação Renova quanto no GCCF, a sucessiva alteração dos critérios de elegibilidade impactou negativamente a efetividade das CRFs. As disputas sobre quem era ou não elegível deram origem a conflitos internos, judicialização paralela e atrasos significativos na execução dos programas, comprometendo a celeridade e a concretização do direito material. No VCF, por outro lado, a estabilidade dos critérios de elegibilidade, aliada à redução do escopo

do conflito, contribuiu para a diminuição de controvérsias judiciais e favoreceu a operacionalização célere do modelo.

A análise das variáveis tamanho, semelhança e critérios de elegibilidade permite avançar para uma dimensão diretamente correlata do desenho estrutural das CRF: a organização do arranjo decisório e administrativo. Como observado nos casos analisados, o volume de demandas, o grau de heterogeneidade dos danos e a amplitude do escopo do conflito impactam não apenas a viabilidade da análise individualizada e a definição de critérios de elegibilidade, mas também a forma como a CRF se estrutura internamente para operar. Quanto maior o número de vítimas e mais complexas as demandas, maior tende a ser o grau de institucionalização, a multiplicação de instâncias decisórias e a adoção de mecanismos organizacionais voltados à gestão do conflito em larga escala. É nesse contexto que se insere a variável “organização”, tal como formulada por McGovern.

#### 6.1.5 Organização e modalidades de compensação

A variável organização diz respeito ao modo como a CRF é estruturada para executar suas funções, incluindo a forma de tomada de decisão, a distribuição de competências internas e a duração temporal do arranjo. Embora essa variável possa ser analisada de forma autônoma, nos casos examinados ela se mostrou diretamente condicionada pelas modalidades de compensação adotadas, que constitui outra variável estrutural, especialmente quando a CRF passou a assumir funções que extrapolam a simples indenização pecuniária.

Conforme destaca McGovern, e já abordado no segundo capítulo, não há regras rígidas quanto às modalidades de compensação possíveis, cabendo aos criadores da CRF definir, de forma criativa, as formas de reparação mais adequadas ao contexto do conflito e às necessidades das vítimas (McGOVERN, 2005). Essa flexibilidade dialoga com os princípios do DSD, que enfatizam a importância de soluções adaptáveis à complexidade dos conflitos (URY; BRETT; GOLDBERG, 1980). Em tese, a ampliação das modalidades de compensação pode fortalecer a capacidade de resposta da CRF. Na prática, contudo, ela impõe exigências organizacionais significativamente mais complexas.

Nos modelos em que a compensação se concentrou predominantemente no pagamento em dinheiro, como no VCF e no GCCF, a estrutura organizacional manteve-se relativamente enxuta. Em ambos os casos, a CRF adotou uma lógica predominantemente inquisitorial, afastando-se do modelo adversarial típico do processo judicial, com centralização decisória na figura do *special master*. No VCF e no GCCF, essa centralização esteve materializada na pessoa de Kenneth Feinberg, responsável por aplicar os critérios estabelecidos, conduzir os procedimentos e fixar os valores das indenizações (McGOVERN, 2005).

Embora essa concentração de poderes tenha sido alvo de críticas nos dois casos, seus efeitos foram percebidos de forma distinta. No VCF, a atuação do *special master* estava inserida em um contexto de resposta estatal excepcional a uma tragédia coletiva, o que mitigou suspeitas de captura institucional, apesar das demais críticas. No GCCF, ao contrário, o fato de Feinberg ter sido contratado e remunerado diretamente pela BP comprometeu a percepção de independência do modelo, reforçando a compreensão de que a CRF operava sob a influência do próprio causador do dano e afetando negativamente sua legitimidade (STIER, 2011).

No GCCF, embora estivessem previstas modalidades como os chamados “gastos com limpeza ambiental”, a CRF optou por compensar financeiramente aqueles que realizaram essas atividades, convertendo a reparação ambiental em uma modalidade indireta de compensação monetária. Assim, apesar da existência formal de outras frentes de atuação, o eixo central do programa permaneceu a compensação pecuniária, o que limitou as demandas organizacionais impostas à estrutura do fundo.

Na Fundação Renova, o cenário foi substancialmente distinto. A modalidade de compensação adotada extrapolou o pagamento de indenizações em dinheiro e passou a abranger múltiplos programas de reparação, como já abordado na variável “tamanho e semelhança”. Ao assumir a execução direta dessas atividades, a fundação concentrou, em uma mesma estrutura institucional, funções indenizatórias, administrativas e operacionais de naturezas profundamente distintas.

Essa opção teve impacto direto sobre a organização da CRF. A inexistência de uma figura central equivalente ao *special master*, a multiplicação de instâncias decisórias e a elevada institucionalização do arranjo refletiram, em grande medida, a necessidade de gerir modalidades de compensação diversas e de longa duração. Embora a tomada de decisão fosse formalmente descentralizada, a fundação enfrentou problemas semelhantes aos observados no GCCF, especialmente no que se refere à percepção de falta de independência e à compreensão de que a CRF operava como instrumento de gestão do conflito pelas próprias empresas responsáveis pelos danos, como discutido na análise dos casos.

Além disso, a adoção de modalidades de compensação complexas e prolongadas no tempo impactou diretamente a organização temporal da CRF. Conforme observa McGovern, quanto mais uma CRF se estende no tempo, mais custosa ela tende a se tornar, de modo que estruturas inicialmente eficientes podem perder efetividade à medida que os custos administrativos se acumulam (McGOVERN, 2005). Essa constatação também dialoga com os princípios do *DSD*, segundo os quais a redução de custos constitui uma das finalidades centrais dos sistemas de resolução de disputas (URY; BRETT; GOLDBERG, 1980).

Dessa forma, a análise conjunta das variáveis organização e modalidade de compensação evidencia que a complexidade estrutural das CRFs não decorre apenas do número de demandas ou da heterogeneidade dos danos, mas também das modalidades de reparação escolhidas. Quando a CRF assume a execução direta de políticas reparatórias amplas e prolongadas, como no caso da Fundação Renova, a sobrecarga organizacional tende a comprometer tanto a eficiência do modelo quanto a percepção de legitimidade e justiça associada aos seus resultados.

#### 6.1.6 Implementação

A variável implementação diz respeito à forma como a CRF é efetivamente colocada em funcionamento. O autor a identifica como uma das mais relevantes, pois se refere à passagem do desenho institucional para a prática concreta. Nesse plano, a efetividade da CRF depende menos das escolhas abstratas de desenho e

mais da forma como essas escolhas se materializam na execução cotidiana do programa (McGOVERN, 2005).

Um dos elementos centrais associados à implementação é a transparência. Algumas CRFs operam de maneira amplamente transparente, com critérios claros, decisões justificadas e informações acessíveis às vítimas. Outras, especialmente aquelas de natureza privada ou híbrida, tendem a atuar de forma menos visível, com processos decisórios opacos e dificuldades de acesso a informações relevantes. A transparência, nesse sentido, não é apenas um requisito procedimental, mas um fator diretamente relacionado à legitimidade e à confiança no mecanismo (McGOVERN, 2005).

Outro aspecto fundamental da implementação diz respeito à participação das vítimas. Conforme Ury, Brett e Goldberg (1980), por mais sofisticado que seja o diagnóstico do conflito ou o desenho prévio do sistema, é extremamente difícil moldar procedimentos eficazes sem o envolvimento direto das partes interessadas e afetadas. Segundo os autores, o *designer* necessita do conhecimento dessas partes para adaptar suas ideias gerais à situação concreta e, além disso, sem o apoio ativo dos envolvidos, nenhuma mudança tende a se sustentar. O processo de *design*, portanto, é simultaneamente uma atividade técnica e política, voltada à construção de apoio e à superação de resistências.

Essa dimensão assume relevância ainda maior nos conflitos coletivos de difusão irradiada. Conforme destaca Vitorelli, nesses conflitos marcados por alta complexidade e elevada conflituosidade interna, a participação das vítimas é fundamental para a construção de soluções efetivas, capazes de dialogar com a diversidade de impactos e interesses envolvidos (VITORELLI, 2024, p. 670).

Nos casos analisados, tanto a transparência quanto a participação mostraram-se problemáticas, sendo os problemas mais perceptíveis na análise individual. O GCCF e a Fundação Renova foram amplamente criticados pela falta de transparência na definição de critérios, na tomada de decisões e na gestão dos programas. Em todos os arranjos examinados, a construção da CRF ocorreu sem a

devida participação das vítimas, o que contribuiu para o enfraquecimento da legitimidade do modelo.

Esse problema foi particularmente acentuado na Fundação Renova. Conforme demonstrado na descrição do caso, a ausência de participação das vítimas na elaboração das matrizes de danos gerou constantes debates judiciais, especialmente a partir de questionamentos formulados pelo Ministério Público e pelas assessorias técnicas independentes. A exclusão dos atingidos dos processos decisórios contribuiu para a judicialização recorrente das controvérsias, atrasando a execução dos programas e comprometendo a aceitação das soluções oferecidas.

Nesse sentido, a análise dos casos indica que déficits de transparência e de participação impactam negativamente a implementação das CRFs. Mais do que comprometer a celeridade, esses déficits afetam a legitimidade do modelo, fragilizando a confiança das vítimas e dificultando a consolidação de soluções percebidas como justas e, conseqüentemente, efetivas.

## 6.2 Condições de aceitabilidade das CRF nos litígios coletivos de difusão irradiada

A partir da análise comparativa dos casos sob a perspectiva das variáveis estruturais descritas por McGovern, foi possível identificar que o modelo de *Claims Resolution Facilities* apresenta dificuldades recorrentes quando aplicado ao contexto dos conflitos coletivos de difusão irradiada. Essas dificuldades decorrem das próprias características desses conflitos, que, em diversas situações, mostram-se incompatíveis com os pressupostos estruturais do modelo.

Como já discutido nos capítulos introdutórios desta pesquisa, e sendo reiterado ao longo da análise das variáveis, a padronização se trata de uma característica essencial das CRFs em contextos de conflitos de grande escala, na medida em que viabiliza a celeridade decisória e simplifica as exigências probatórias. Peterson (1990, p. 114-118) demonstra que a padronização permite a eliminação da análise individualizada dos casos, da reconstrução detalhada da causalidade e da adversarialidade típica do litígio judicial, tornando possível o processamento de um grande volume de demandas em prazos reduzidos.

No entanto, essa mesma padronização tende a se mostrar inadequada nos conflitos coletivos irradiados em razão da heterogeneidade dos danos e das elevada conflituosidade e complexidade desses contextos. A diversidade quanto à natureza, à intensidade e à temporalidade dos prejuízos faz com que critérios uniformes e decisões padronizadas não sejam capazes de atender às necessidades concretas nem às expectativas das vítimas. Peterson (1990, p. 121-127) observa que, embora a padronização aumente a eficiência administrativa, ela reduz a variabilidade dos pagamentos e, como consequência, compromete a percepção de justiça e a satisfação dos requerentes, principalmente quando situações desiguais passam a ser tratadas de forma uniforme.

A análise das variáveis indica que a padronização é melhor aceita quando inserida em uma metáfora humanitária ou distributiva, inspirada em modelos de *welfare*, nos quais não se espera a reparação integral dos danos, mas sim a concessão de um auxílio coletivo. Nesses contextos, as partes compreendem a compensação como uma forma de assistência, e não como reparação individual fundada em culpa. Em contrapartida, nos casos de responsabilidade civil, a expectativa de reparação integral e proporcional ao dano sofrido torna a padronização significativamente menos aceitável. Como observa Alexander (2003), a adoção de critérios uniformes em contextos corretivos tende a gerar insatisfação e críticas, pois entra em conflito com a lógica individualizante da responsabilidade civil.

O ponto central dessa discussão é que a metáfora humanitária apenas se mostra plenamente legítima quando associada a fundos públicos (ou filantrópicos). Nesses casos, a compensação não se funda na imputação de responsabilidade, mas em uma lógica distributiva de assistência coletiva. No entanto, como adverte Diller (2003, p. 723-724), o emprego de recursos públicos exige uma justificativa clara, justamente porque o Estado não é o causador do dano e não pode ser tratado como agente a ser dissuadido ou responsabilizado.

Nesse sentido, Mullenix (2015, p. 27-29) sustenta que as CRF públicas são legítimas apenas em contextos nos quais inexitem responsáveis juridicamente identificáveis ou disponíveis, como em situações de guerras, atentados terroristas ou desastres naturais. Nessas situações, torna-se possível adotar de forma coerente a

metáfora humanitária, sem o risco de interferência dos causadores do dano sobre o desenho institucional ou o funcionamento do fundo. Ao contrário, em contextos nos quais há responsáveis claramente identificáveis, a autora aponta que a criação de fundos, especialmente privados, tende a reproduzir problemas semelhantes aos observados no *Gulf Coast Claims Facility* e, como demonstrado nesta pesquisa, na Fundação Renova, nos quais a proximidade entre financiador e administrador comprometeu a confiança no mecanismo. Para Mullenix, fundos privados nesses contextos são inadmissíveis.

Stier (2011), por sua vez, diverge desse posicionamento ao admitir a possibilidade de uma CRF mesmo quando há responsáveis declarados, desde que estruturada como um modelo *quasi-public*, ou seja, com ampla participação do poder público. Para o autor, a legitimidade de um fundo dessa natureza depende da separação clara entre o causador do dano, responsável pelo financiamento, e o administrador incumbido da análise e do pagamento das reivindicações. Essa separação é fundamental para evitar incentivos econômicos que possam comprometer, ainda que apenas em aparência, a independência decisória e a confiança dos requerentes.

Os achados desta pesquisa permitem assumir uma conclusão alinhada ao entendimento de Stier (2011), no sentido de que é possível a instituição de uma CRF *quasi-public* mesmo em contextos de responsabilidade declarada. No entanto, essa possibilidade está condicionada não apenas à separação institucional entre financiador e administrador, mas também à adoção da metáfora da responsabilidade civil, de modo que a padronização seja reduzida e administrada de forma consistente, sendo possível atender às expectativas de tratamento mais individualizado nutridas pelas vítimas nesses contextos.

Nesse ponto, a contribuição de Diller (2003) e Pearl (2006) sustenta essa conclusão. Para os autores, a efetividade de uma CRF em contextos privados depende da capacidade do mecanismo de administrar coerentemente a metáfora adotada. Assim, se a CRF se pauta em uma lógica corretiva, ela deve ser capaz de promover a individualização das demandas e de evitar a padronização ampla típica dos modelos humanitários.

Ocorre que essa coerência entre metáfora e metodologia de avaliação dos danos, em contextos de responsabilidade declarada, dificilmente pode ser preservada quando a CRF se propõe a abarcar a totalidade de um conflito de difusão irradiada. A complexidade estrutural desses conflitos, aliada ao elevado número de requerentes e à heterogeneidade dos prejuízos, tende a direcionar o modelo, por necessidade operacional, às formas de padronização incompatíveis com a lógica da responsabilidade civil, como se verificou nos casos da Fundação Renova e da GCCF analisados.

Diante disso, a pesquisa sugere que a utilização legítima de CRFs privadas em conflitos irradiados exige um recorte deliberado do conflito, de forma semelhante ao que foi feito no VCF. Esse recorte deve reduzir tanto o tamanho da CRF quanto o universo de demandas, tornando viável uma estrutura menos inflada e um conjunto de reivindicações mais homogêneo. Ao limitar o escopo do mecanismo, torna-se possível reduzir a padronização ampla e adotar procedimentos baseados na análise individualizada dos danos e na proporcionalidade da compensação.

O recorte funciona, assim, como um instrumento de contenção da sobreposição indevida de metáforas indenizatórias. Sem ele, a utilização de CRFs privadas tende a reproduzir justamente a aplicação confusa ou seletiva de diferentes lógicas de reparação, apontada por Diller (2003) e Pearl (2006) como fonte de arbitrariedade e perda de legitimidade.

Além disso, proporciona a redução do tamanho da estrutura, o que diminuiria a complexidade operacional e alta institucionalização da CRF, que, como demonstrado principalmente através do estudo da Fundação Renova, foi um dos aspectos que comprometeu a efetividade do modelo.

Ainda assim, essa estratégia não pode ser adotada de forma isolada. O recorte deve integrar um sistema mais amplo de reparação, no qual a CRF funcione como um dos instrumentos disponíveis, e não como a resposta institucional exclusiva ao conflito. Como demonstrado na análise dos casos, as CRFs não são completamente inefetivas e não devem ser automaticamente descartadas,

especialmente quando combinadas com outros mecanismos capazes de responder a diferentes categorias de danos e grupos de atingidos.

A análise dos casos permitiu identificar os limites da centralização excessiva da reparação em uma única entidade, como ocorreu com a Fundação Renova. Conforme analisado na variável “organização”, estruturas dessa magnitude tendem a gerar elevados custos administrativos e a enfrentar dificuldades significativas para concretizar adequadamente as medidas necessárias, seja por limitações de capacidade técnica, seja por entraves organizacionais.

Esse problema é agravado pelo fato de que, como observa Damascena (2019), as CRFs costumam ser concebidas de forma emergencial, logo após o desastre, sob intensa pressão política e social. Esse contexto favorece fragilidades no desenho institucional e escolhas estruturais pouco refletidas, ampliando os riscos associados à centralização excessiva e à padronização indiscriminada.

Dessa forma, os achados da pesquisa indicam que a centralização da reparação em uma única entidade tende a produzir déficits estruturais tanto de legitimidade quanto de capacidade operacional. Nesse cenário, o acordo que encerrou e, posteriormente, substituiu Fundação Renova assume relevância não apenas como ajustes pontuais, mas como sinais de reorientação do desenho institucional da reparação, ao evidenciar a necessidade de redistribuição de competências e de adoção de respostas mais descentralizadas.

Esse acordo sugere que, diante da conflituosidade e da heterogeneidade dos litígios irradiados, a reparação exige a atuação combinada de diferentes mecanismos, capazes de responder de forma mais adequada a distintos grupos de atingidos e categorias de prejuízo. Nesse contexto, a utilização das CRFs como via única de resposta, especialmente na presença de responsáveis claramente identificáveis, tende a operar como anteparo institucional dos causadores do dano, comprometendo a legitimidade do sistema reparatório (ROJAS, 2019).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como problema central investigar em que medida o modelo de *Claims Resolution Facilities* (CRFs) se mostra efetivo para o tratamento e a resolução de litígios coletivos de difusão irradiada. A partir da análise desenvolvida, é possível afirmar que o modelo não alcança, nos casos examinados, um grau de efetividade plena, embora atinja resultados relevantes em termos de processamento de demandas.

A resposta ao problema de pesquisa foi construída através da descrição detalhada dos casos selecionados e, em seguida, pela análise individualizada de cada experiência, baseada em critérios pré-definidos. Esses critérios (celeridade procedimental, concretização do direito material e satisfação por parte dos afetados) permitiram avaliar o desempenho do modelo em contextos distintos, além de identificar padrões e limites recorrentes. A aplicação desses critérios conduziu à conclusão de que, apesar de que as CRFs sejam capazes de oferecer respostas rápidas, essa vantagem não se converte automaticamente em efetividade.

A constatação desta pesquisa é que a efetividade limitada observada nos casos analisados decorre de incompatibilidades estruturais entre o modelo de CRF e as características próprias dos litígios de difusão irradiada. Esses são marcados por elevada heterogeneidade, pluralidade de grupos afetados, assimetria informacional e disputas quanto à definição de elegibilidade e de critérios de compensação. Em contrapartida, o funcionamento das CRFs, em situações de grande escala, depende, em grande medida, de padronização, simplificação probatória e categorização, elementos que, embora indispensáveis para a gestão de grande volume de demandas, tendem a reduzir a capacidade do modelo de responder adequadamente às especificidades individuais e coletivas presentes em litígios desse tipo.

Dessa forma, a pesquisa demonstra que a adoção de critérios uniformes, ainda que operacionalmente necessária, tende a produzir efeitos frequentemente percebidos como injustos por determinados grupos atingidos. Tal percepção impacta diretamente o grau de satisfação e de aceitação do modelo, comprometendo sua legitimidade e, conseqüentemente, sua efetividade. A análise dos casos indica,

portanto, que os déficits identificados não se explicam apenas por falhas de implementação, mas resultam de divergências entre pressupostos intrínsecos do modelo de CRFs e a natureza dos litígios irradiados.

A pesquisa também sugere que o modelo de CRF tende a apresentar maior efetividade relativa em contextos de natureza pública, especialmente quando associado a uma metáfora humanitária ou distributiva, na qual a compensação não está diretamente vinculada à atribuição de responsabilidade civil individualizada. Nesses cenários, a padronização e a simplificação são mais facilmente legitimadas, uma vez que o objetivo central da aplicação do modelo é mais voltado à assistência social, e não a recomposição integral e individual do prejuízo sofrido. A maior participação do poder público, seja no financiamento, seja na governança, contribui para reforçar a percepção de imparcialidade e confiança, elementos essenciais para a aceitação social do modelo.

Em situações nas quais não há um responsável identificável, o modelo de CRF mostra-se, em tese, admissível e potencialmente adequado, justamente por permitir a adoção da lógica humanitária de maneira mais coerente. Ainda assim, mesmo nesses contextos, persistem desafios significativos relacionados à definição de elegibilidade, uma vez que a heterogeneidade dos danos e das experiências dos afetados impõe escolhas distributivas complexas e frequentemente contestadas. Assim, a inexistência de responsabilidade não elimina, mas apenas atenua, as incompatibilidades estruturais inerentes ao uso do modelo em conflitos irradiados.

A pesquisa indica, ainda, que a utilização de CRFs em contextos nos quais há responsabilidade atribuível não é, em si, inviável, mas depende de condições rigorosas. Nesses casos, a admissibilidade do modelo exige ampla participação do poder público, com mecanismos de controle, transparência, bem como a separação clara entre o financiador responsável pelo dano e a entidade gestora do sistema. Ademais, a efetividade do modelo nesses contextos está condicionada à realização de um recorte explícito do conflito, de modo a delimitar o escopo de atuação da CRF e reduzir a complexidade decorrente da difusão irradiada, sem, contudo, ignorar a diversidade dos danos envolvidos.

Dessa forma, conclui-se que as CRF constituem instrumentos relevantes, porém estruturalmente limitados, para o tratamento de litígios coletivos de difusão irradiada. Sua efetividade não é plena e depende diretamente da compatibilidade entre o desenho estrutural adotado, a metáfora normativa que orienta o sistema e as características do conflito em questão. O modelo mostra-se mais adequado em contextos públicos e humanitários, bem como admissível, sob condições estritas, em cenários de responsabilidade, desde que acompanhado de forte participação estatal e de delimitação precisa do conflito. Em última análise, a pesquisa evidencia que as CRFs não devem ser compreendidas como soluções universais, mas como mecanismos complementares, cujo uso exige cautela, ajustes e reconhecimento explícito de seus limites estruturais.

## REFERÊNCIAS

9-11 COMMISSION. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the 9-11 COMMISSION*. Washington, D.C.: 9-11 Commission, 2004. Disponível em: <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>. Acesso em: 12 de mai. 2025.

ACKERMAN, Robert M. The September 11th Victim Compensation Fund: Na Affective Administrativa Response to a National Tragedy. *Harvard Negotiation Law Review, Cambridge*, v. 10, n. 5, p. 137-227, mar. 2005. Disponível em: <https://digitalcommons.law.msu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=facpub> Acesso em: 17 out. 2025.

ADAMS, Luis Inácio Lucena et al. *Saindo da lama: a atuação interfederativa concertada como melhor alternativa para solução dos problemas decorrentes do desastre de Mariana*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ALEXANDER, Janet Cooper. Procedural design and terror victim compensation. *DePaul Law Review*, v. 53, p. 627-718, 2003. Disponível em: <https://via.library.depaul.edu/law-review/vol53/iss2/15/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

AMSLER, Lisa Blomgren; MARTINEZ, Janet; SMITH, Stephanie. *Dispute System Design: preventing, managing, and resolving conflict*. California: Stanford University Press, 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n. 4, p. 159-174, 1990. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4076&context=lcp>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BAKER, Lynn; SILVER, Charles. In Defense of Private Claims Resolution Facilities. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 84, n. 2, p. 45-72, ago. 2021. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol84/iss2/6/>. Acesso em: 12 de fev. 2025.

BDO CONSULTING. *Independent Evaluation of the Gulf Coast Claims Facility: Report of Findings & Observations to the U.S. Department of Justice*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 2012. Disponível em: <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/66520126611210351178.pdf> - p.12. Acesso em 23 de mai. 2025.

BERMAN, Harvey P. The Agent Orange Veteran Payment Program. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n. 4, p. 49-60, set.-out. 1990. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol53/iss4/7/>. Acesso em: 25 de fev. 2025.

BORNSTEIN, Brian H.; POSER, Susan. Perceptions of Procedural and Distributive Justice in the September 11th Victim Compensation Fund. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, v. 17, n. 1, art. 2, 2007. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cjlp/vol17/iss1/2/>. Acesso em: 25 de mai. 2025.

BRASIL. *Acordo judicial para reparação integral e definitiva relativa ao rompimento da Barragem de Fundão*. Belo Horizonte, 25 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 125*, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, DF, nº 219, 1º dez. 2010.

BRASIL. *Termo de Ajustamento de Conduta sobre governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão*. Brasília, 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/samarco/documentos/tac-governanca>

BRASIL. União; Ministério Público Federal; Estado de Minas Gerais; Estado do Espírito Santo. *Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta relativo ao rompimento da Barragem de Fundão, no Complexo Minerário de Germano, em Mariana (MG)*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/samarco/documentos/ttac>. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRAM, Jason; ORR, James A.; RAPAPORT, Carol. Measuring the effects of the September 11 attack on New York City. *Economic Policy Review*, Federal Reserve Bank of New York, v. 8, n. 2, p. 5-20, nov. 2002. Disponível em: <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/02v08n2/0211rapapdf.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BUSKEY, E. J.; WHITE, H. K.; ESBAUGH, A. J. Impact of oil spills on marine life in the Gulf of Mexico: effects on plankton, nekton, and deep-sea benthos. *Oceanography*, v. 29, n. 3, p. 174–181, 2016. Disponível em: <https://tos.org/oceanography/article/impact-of-oil-spills-on-marine-life-in-the-gulf-of-mexico-effects-on-plankt>. Acesso em 16 de jun. 2025.

CABRAL, Antonio. ZANETI JR, Hermes. Entidades de Infraestrutura Específica para a Resolução de Conflitos Coletivos: As Claims Resolution Facilities e sua Aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 287, n. 10, p. 445-483, jan. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/38285286/Zaneti\\_e\\_Cabral\\_Claim\\_Resolution\\_Facilities\\_pdf](https://www.academia.edu/38285286/Zaneti_e_Cabral_Claim_Resolution_Facilities_pdf). Acesso em 12 de nov. 2024.

CAMARGOS, Daniel. Desastre em Mariana: 55 atingidos pela barragem da Samarco morreram sem ter casa reconstruída pela Fundação Renova. *Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)*, 4 mar. 2021. Disponível em: <https://mab.org.br/2021/03/04/desastre-em-mariana-55-atingidos-pela-barragem-da->

samarco-morreram-sem-ter-casa-reconstruida-pela-fundacao-renova/. Acesso em: 23 jan. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução Ellen Grancie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CÁRITAS. *Relatório técnico*: atraso na reparação do direito à moradia. Mariana, 2021. Disponível em: <https://mg.caritas.org.br/storage/arquivo-de-biblioteca/March2022/7wPU7OZp392miwPJd536.pdf> Acesso em: 23 jan. 2026.

CÁRITAS. *Nota técnica nº 01/2023*: Nota técnica preliminar sobre as dúvidas e contato das pessoas atingidas com o PIM, NOVEL e AFE no Território 4 — Governador Valadares e Alpercata. Governador Valadares, out. 2023. Disponível em: [https://www.caritasgv.org/\\_files/ugd/163c98\\_6d7ba01f21dd41908539dab90ed7036d.pdf](https://www.caritasgv.org/_files/ugd/163c98_6d7ba01f21dd41908539dab90ed7036d.pdf); Acesso em 11 de set. 2025.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). *Morbidity and Mortality Weekly Report*. Atlanta, 2002. Disponível em: <https://www.cdc.gov/mmwr/pdf/wk/mm5142.pdf>. Acesso em: 13 de mai. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CHURCH, George J. Exxon Valdez: The Big Spill. TIME, Abr. 1989. Disponível em: <https://time.com/archive/6702281/exxon-valdez-the-big-spill/>. Acesso em: 3 set. 2025

CONK, George W. Diving into the Wreck: BP and Kenneth Feinberg's Gulf Coast Gambit. *Roger Williams UL Rev.*,[s.l], v. 17, p. 137, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2011837](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2011837). Acesso em: 12 de jun. 2025.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da; GÓES, Gisele Santos Fernandes; ROCHA, Iracecília Melsens Silva da. Claims resolution facilities: uma análise da desjudicialização da execução em processos estruturais. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 489–518, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/81919>. Acesso em 13 de ago. de 2025.

COURT, Christopher D. Economic impacts of cancelled recreational trips to coastal counties in Northwest Florida due to the Deepwater Horizon oil spill. *Marine Policy*, v. 82, p. 1–8, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1757780223003050>. Acesso em: 27 out. 2025.

CUDDY, Alice. Por que homem acusado de ser mentor do 11 de Setembro quer confessar autoria, mas EUA tentam evitar? *BBC News Brasil*, 10 jan. 2025.

Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cqjvl7ed52eo>. Acesso em: 15 abr. 2025.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; ESPÍNDOLA, Ângela Araújo da Silveira. Fundos de compensação e responsabilidade civil: limites e possibilidades na reparação de danos de massa. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 28, n. 124, p. 11–34, out. 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2025. v. 4.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 21. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. v. 1

DILLER, Matthew. Tort and social welfare principles in the Victim Compensation Fund. *DePaul Law Review*, Chicago, v. 53, n. 2, p. 719–760, 2003. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=491145](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=491145). Acesso em 10 de nov. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Chemical Safety and Hazard Investigation Board. *Investigation report: explosion and fire at the Macondo well (11 fatalities, 17 injured, and serious environmental damage)*. v. 1. Washington, DC, 2016. Disponível em: [https://www.csb.gov/assets/1/6/macondo\\_investigation\\_report\\_volume\\_1\\_05112016.pdf](https://www.csb.gov/assets/1/6/macondo_investigation_report_volume_1_05112016.pdf). Acesso em: 27 out. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Congresso. *Air Transportation Safety and System Stabilization Act of 2001*. Public Law nº 107-42, 22 set. 2001. Statutes at Large, Washington, DC. ESTADOS UNIDOS. Department of Justice. *Code of Federal Regulations*. Título 28, parte 104 — September 11th Victim Compensation Fund of 2001. Washington, DC, 2012.

ESTADOS UNIDOS. Department of Justice. *September 11th Victim Compensation Fund of 2001*. Interim final rule. 28 C.F.R. part 104, § 104.51. *Federal Register*, Washington, DC, v. 66, n. 246, p. 66274–66302, 21 dez. 2001. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2001-12-21/pdf/01-30816.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Congresso. *Oil Pollution Act of 1990*. Public Law nº 101-380, sec. 1004 — Limits on liability, 18 ago. 1990. Statutes at Large, v. 104, p. 484–515. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1990. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg484.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

ESTADOS UNIDOS. *Deep water: the Gulf oil disaster and the future of offshore drilling: report to the President*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2011. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-OILCOMMISSION/pdf/GPO-OILCOMMISSION.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

ESTADOS UNIDOS. Congresso. *Oil Pollution Act of 1990*. 33 U.S.C. §§ 1002–1003. Disponível em: <https://archive.epa.gov/emergencies/content/lawsregs/web/html/opaover.html>. Acesso em: 27 out. 2025.

FARIA, Ana Flávia França. *A utilidade das convenções processuais e da autocomposição como modelos de designs resolutivos no âmbito da tutela do direito coletivo ambiental*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. p. 143 Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/d9f54be4-b4f5-4617-84b7-890fd4e6e2ae/content>

FEINBERG, Kenneth R. *What is life worth? The inside story of the 9/11 Fund and its effort to compensate victims*. New York: PublicAffairs, 2005.

FELIPPE, Miguel Fernandes et al. A tragédia do Rio Doce: a lama, o povo e a água: relatório de campo e interpretações preliminares sobre as consequências do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão (Samarco/Vale/BHP). *Geografias*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 63-94, 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/366081917\\_Tragedia\\_Do\\_Rio\\_Doce\\_A\\_Lama\\_O\\_Povo\\_e\\_a\\_Agua\\_Relatorio\\_de\\_Campo\\_e\\_Interpretacoes\\_Preliminares\\_Sobre\\_as\\_Consequencias\\_do\\_Rompimento\\_da\\_Barragem\\_de\\_Rejeitos\\_de\\_Fundao\\_SamarcoValeBhp/download](https://www.researchgate.net/publication/366081917_Tragedia_Do_Rio_Doce_A_Lama_O_Povo_e_a_Agua_Relatorio_de_Campo_e_Interpretacoes_Preliminares_Sobre_as_Consequencias_do_Rompimento_da_Barragem_de_Rejeitos_de_Fundao_SamarcoValeBhp/download). Acesso em: 26 de jun. 2025.

FIRMIANO, M.; IRFFI, G. O Desastre Ambiental na Barragem de Fundão em Mariana–MG e seus Efeitos Econômicos e Sociais em Minas Gerais e no Espírito Santo. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 392–419, 2020. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/711>. Acesso em: 13 de jul. 2025.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Análise das matrizes de danos no contexto da reparação do desastre do Rio Doce*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. 64 p. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/1d130820-a6ee-4b2f-930b-0c0e5885869c>. Acesso em: 12 de jun. 2025.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Análise dos modelos indenizatórios da Fundação Renova e balanço da implementação do NOVEL*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021. 76 p. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/d5d79c25-2c37-4ad0-bebe-0e894b31e4e9>. Acesso em 12 de jun. 2025.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Programa de Indenização Mediada: definição do programa*. Belo Horizonte: Renova, 2017.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Reparação em números. Reparação Bacia do Rio Doce*, 2024. Disponível em: <https://www.reparacaobaciariodoce.com/reparacao-em-numeros/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

GALEA, Sandro *et al.* Psychological sequelae of the September 11 terrorist attacks in New York City. *New England Journal of Medicine*, Boston, v. 346, n. 13, p. 982-987, mar. 2002. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMsa013404>. Acesso em: 15 mar. 2025.

GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo: a codificação das ações coletivas no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GOMES, Sarah Oliveira. *Os impactos sociais vivenciados pela pessoa idosa após o rompimento da barragem de Fundão no município de Mariana - MG*. 2021. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, v. 79, p. 369-391, 1984. Disponível em: <https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/10/067-086.-GRINOVER-Ada-Pellegrini.-A-tutela-jurisdicional-dos-interesses-difusos.pdf>. Acesso em: 14 de fev. 2025.

GUIDI, N. Oil, Fire, Smoke and Mirrors: The Gulf Coast Claims Facility and its Dangerous Precedent. *William and Mary environmental law and policy review*, [s.l.], v. 39, n. 3, p. 739-764, jan. 2015. Disponível em: <https://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol39/iss3/6/>. Acesso em: 12 de jun. 2025.

HADFIELD, Gillian K. Framing the choice between cash and the courthouse: experiences with the 9/11 Victim Compensation Fund. *Law & Society Review*, v. 42, n. 3, p. 645-682, 2008.

HENSLER, Deborah R. Alternative Courts? Litigation-Induced Claims Resolution Facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, n. 5, p. 1429–1479, 2005

HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n. 4, p. 175–183, 1990. Disponível em <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol53/iss4/13/>. Acesso em 23 de mai. 2025.

HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Nota Técnica n.º 001/2016-PRESID/IBAMA: Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta relativo ao rompimento da barragem do Fundão em Mariana/MG*. Brasília, 2016. 59 p. Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/notastecnicas/2016-02-nota\\_tecnica\\_001-2016.pdf](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/notastecnicas/2016-02-nota_tecnica_001-2016.pdf). Acesso em: 13 nov. 2025.

ISSACHAROFF, Samuel; RAVE, D. Theodore. The BP Oil Spill Settlement and the Paradox of Public Litigation. *Louisiana Law Review*, [s.l.] v. 74, n. 2, p. 397-431, jan. 2014. Disponível em: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol74/iss2/7/>. Acesso em: 12 de jul. 2025.

LEWIS, Browne. It's Been 4380 Days and Counting Since Exxon Valdez: Is It Time to Change the Oil Pollution Act of 1990. *Tulane Environmental Law Journal*, v. 15, n. 1, Winter 2001. Disponível em: [https://engagedscholarship.csuohio.edu/fac\\_articles/1000](https://engagedscholarship.csuohio.edu/fac_articles/1000). Acesso em 03 de jun. 2025.

LIGHT, Alfred R. Designing the Gulf Coast Claims Facility in the Shadow of the Law: A Template from the Superfund Sec. 301 (e) Report. *Envtl. L. Rep. News & Analysis*, v. 40, n. 24, p. 111-121, nov. 2010. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1673540](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1673540). Acesso em 11 de mai. 2025.

LINZER, Peter. Rough justice: a theory of restitution and reliance, contracts and torts. *Wisconsin Law Review*, Madison, v. 2001, n. 3, p. 695–776, 2001.

LOPES, Luciano. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. *Revista Sinapse Múltipla*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 1–15, 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/sinapsemultipla/article/view/11377>. Acesso em 02 de set. 2025.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de; ALMEIDA, Ygor Bastos Mesquita Minora de . O dilema do negociador e o acesso à justiça na mediação com a Fundação Renova: implicações ao processo indenizatório pelo rompimento da Barragem de Fundão e o modelo de claims resolution facilities como abordagem para o manejo de conflitos. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 6, n. 11, p. 121-144, 2022.

MAYER, Brian; RUNNING, Katrina; BERGSTRAND, Kelly. Compensation and Community Corrosion: Perceived Inequalities, Social Comparisons, and Competition Following the Deepwater Horizon Oil Spill. *Sociological Forum*, v. 30, n. 2, p. 369-390, 2015. Disponível em : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26120247/>. Acesso em 05 de mai. 2025.

MCGOVERN, Francis E. dispute system design: the United Nations Compensation Commission. *Harvard Negotiation Law Review*, v. 14, p. 188-189, 2009.

McGOVERN, Francis. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 57, p. 1361–1389, 2005. Disponível em: [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/1268/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1268/) Acesso em: 22 jan. 2026.

MELENDI, Lucila Paula; LOPO, Rafael Martins. *Fundações corporativas e o mascaramento de intervenções sociais no setor da mineração: o caso da Fundação Renova e seu Conselho Curador*. In: ZUCARELLI, Marcos Cristiano; OLIVEIRA, Raquel; ZHOURI, Andréa (org.). O desastre no Rio Doce e a política das afetações. Montes Claros, MG: Editora Unimontes, 2024. p. 85–103. Disponível em [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/276791/ODesastredoRioDoce-Capitul04.pdf?isAllowed=y&sequence=9&utm\\_source=](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/276791/ODesastredoRioDoce-Capitul04.pdf?isAllowed=y&sequence=9&utm_source=). Acesso em 14 de jun. 2025.

MEYEROWITZ, Joanne. September 11th Revisited: The Troubled History of Victim Compensation. *Modern American History*, v. 6, n. 2, p. 178–200, 2023.

MILLARD, Elizabeth R. Anatomy of an Oil Spill: The Exxon Valdez and the Oil Pollution Act of 1990. *Seton Hall Journal of Legislation & Public Policy*, v. 18, n. 1, 1993. Disponível em: <https://scholarship.shu.edu/shlj/vol18/iss1/10/>

MISSISSIPPI CENTER FOR JUSTICE. About Us, *Mississippi Center for Justice*, [s.d]. Disponível em: <https://mscenterforjustice.org/about/>. Acesso em: 21 de jun. 2025.

MORGENSTERN, N. R.; VICK, S. G.; VIOTTI, C. B.; WATTS, B. D. *Report on the immediate causes of the failure of the Fundão tailings dam*. Vancouver: Fundão Tailings Dam Review Panel, 2016.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Programa de indenização mediada: armadilha para os atingidos pela Samarco. *MAB*, 19 jul. 2017. Disponível em:

<https://mab.org.br/2017/07/19/programa-indeniza-mediada-armadilha-para-os-atingidos-pela-samarco/> Acesso em: 23 jan. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) et al. *Parecer n. 279/2018*, 2018. Disponível

em <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-no-279-2018>. Acesso em: 15 de mar. 2025.

MULLENIX, Linda. Designing compensatory funds: in search of first principles. *Stanford Journal of Complex Litigation*, v. 3, p. 1-31, 2015. Disponível em: <https://law.stanford.edu/publications/designing-compensatory-funds-in-search-of-first-principles/>. Acesso em 17 de jun. 2025.

MULLENIX, Linda. Mass Tort Funds and the Election of Remedies: The Need for Informed Consent. *Review of Litigation*, [s.l.], vol. 31, n. 4, p.834-887, jan. 2012.

MULLENIX, Linda. Prometheus Unbound: The Gulf Coast Claims Facility as a Means for Revolving Mass Tort Claims-A Fund Too Far. *La. L. Rev.*, [s.l.], v. 71, n.3. p. 819-916, abr. 2010. Disponível em: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol71/iss3/3/>. Acesso em 17 de jun. 2025.

MULOCK, Bruce. *Small Business Disaster Assistance: Responding to the Terrorist Attacks*. CRS Report RS21061. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 29 nov. 2001. Disponível em: [https://www.everycrsreport.com/files/20011129\\_RS21061\\_96132c16e314adb733a3022c8703337b04da04b5.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20011129_RS21061_96132c16e314adb733a3022c8703337b04da04b5.pdf). Acesso em: 15 abr. 2025

NATIONAL TRANSPORTATION SAFETY BOARD (NTSB). *Flight Path Study: United Airlines Flight 175*. Washington, D.C.: NTSB, 19 fev. 2002. Disponível em: [https://www.nts.gov/about/Documents/Flight\\_Path\\_Study\\_UA175.pdf](https://www.nts.gov/about/Documents/Flight_Path_Study_UA175.pdf). Acesso em: 09 de mai. 2025.

NATIONAL SEPTEMBER 11 MEMORIAL & MUSEUM. Invisible Victims: 9/11 and undocumented immigrants. *9/11 Memorial & Museum*, 20 out. 2022. Disponível em:

<https://www.911memorial.org/events/invisible-victims-911-and-undocumented-immigrants>. Acesso em: 15 abr. 2025.

OLIVEIRA, Luciana Picanço de. *A responsabilidade ambiental em desastres de grande monta*. 2019. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.unirio.br/ppgd/dissertacoes/dissertacoes-defendidas-em-2019/a-responsabilidade-ambiental-em-desastres-de-grande-monta/view>. Acesso em: 21 de jul. de 2025.

PASSOS, Flora. Territórios tomados pela Mineração: O rompimento da barragem de minérios do Fundão em Mariana-MG e as rupturas nos modos de vida da população atingida. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 226–253, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/20828>. Acesso em: 21 de jul. 2025.

PEARL, Tracy Hresko. Restoration and relief: procedural justice and the September 11th Victim Compensation Fund. *FIU Legal Studies Research Paper Series*, n. 13-18, ago. 2013. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2311469](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2311469). Acesso em 12 de set. 2025.

PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n. 4, p. 113–136, 1990. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4074&context=lcp>. Acesso em 15 de jun. 2025.

PROJETO RIO DOCE. Avaliação PIM e SIS. *Projeto Rio Doce*, Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://projetorio doce.fgv.br/avaliacao-pim-e-sis>. Acesso em: 6 fev. 2026.

RABIN, Robert L.; SUGARMAN, Stephen D. The case for specially compensating the victims of terrorist acts: an assessment. *Hofstra Law Review*, Hempstead, v. 35, n. 3, p. 901-915, 2007. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol35/iss3/1/>. Acesso em: 10 de mai. 2025.

REPARAÇÃO BACIA DO RIO DOCE. Programa 01: Levantamento e cadastro de impactados. *Reparação Bacia do Rio Doce*, 2024. Disponível em: <https://www.reparacaobaciariodoce.com/programas/01-levantamento-e-cadastro-de-impactados/> Acesso em: 23 jan. 2026.

REPARAÇÃO BACIA DO RIO DOCE. Programas. *Reparação Bacia do Rio Doce*, 2024. Disponível em: <https://www.reparacaobaciariodoce.com/programas/> Acesso em: 23 jan. 2026.

ROJAS, Claudia Marcela Orduz; PEREIRA, Doralice Barros. As veias abertas: o rompimento da barragem de Fundão/MG e o modus operandi da Samarco (Vale/BHP Billiton). *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 41, p. 223-236, jul/dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/46679/pdf>. Acesso em: 24 de nov. 2025.

SAMARCO MINERAÇÃO S.A. Quem somos. *Samarco*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.samarco.com/quem-somos/> Acesso em: 23 jun. 2025

SANDIFER et al.. Human health and socioeconomic effects of the Deepwater Horizon oil spill in the Gulf of Mexico. *Oceanography*, v. 34, n. 1, p. 174–191, mar. 2021. Disponível em:

[https://tos.org/oceanography/assets/docs/34-1\\_sandifer.pdf](https://tos.org/oceanography/assets/docs/34-1_sandifer.pdf). Acesso em: 27 out.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Desenvolvimento em Questão*, [S. l.], v. 11, n. 22, p. 35–61, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 14 de jan. 2025.

SMITH, Marianna S. Resolving asbestos claims: the Manville Personal Injury Settlement Trust. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n. 4, p. 27–36, Autumn 1990. Disponível em:

<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4069&context=lcp>. Acesso em: 17 de jul. 2025.

STEENSON, Michael K.; SAYLER, Joseph Michael. The legacy of the 9/11 Fund and the Minnesota I-35W bridge-collapse fund: creating a template for compensating victims of future mass-tort catastrophes. *William Mitchell Law Review*, Saint Paul, v. 35, n. 2, p. 524–598, jul. 2009. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1703030](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1703030). Acesso em 14 de mai. 2025.

STIER, Byron G. The Gulf Coast Claims Facility as Quasi-Public Fund: Transparency and Independence in Claim Administrator Compensation. *Miss. CL Rev.*, [s.l.], v. 30, n.7, p. 255-275, 2011. Disponível em: <https://dc.law.mc.edu/lawreview/vol30/iss2/7/>. Acesso em 13 de mar. 2025.

SUMAILA, U. R. et al. Impact of the Deepwater Horizon well blowout on commercial fisheries in the Gulf of Mexico. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, v. 69, n. 3, p. 499–510, 2012. Disponível em: <https://cdnsiencepub.com/doi/10.1139/f2011-171>. Acesso em: 27 out. 2025.

SUMMERHAYES, C. Deep Water – The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling. *Underwater Technology*, v. 30, p. 113-115, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/270150557\\_Deep\\_Water\\_-\\_The\\_Gulf\\_Oil\\_Disaster\\_and\\_the\\_Future\\_of\\_Offshore\\_Drilling](https://www.researchgate.net/publication/270150557_Deep_Water_-_The_Gulf_Oil_Disaster_and_the_Future_of_Offshore_Drilling). Acesso em 12 de jun. 2025.

TEMER, Thais; MATTOS, Karina Denari Gomes de; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. Better than nothing? The idea of “rough justice” for individual compensation in disaster cases. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 20, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/p8448hxBbX7KyNV4bTCZwDw/?lang=en>. Acesso em 12 de jun. de 2025.

TRANSocean Ltd. About Transocean. *Transocean*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.deepwater.com/about-transocean>. Acesso em: 26 mai. 2025.

TYLER, Tom R.; THORISDOTTIR, Hulda. A psychological perspective on compensation for harm: examining the September 11th Victim Compensation Fund. *DePaul Law Review*, v. 53, n. 2, dez./2003–fev./2003, p. 355-392. Disponível em: <https://via.library.depaul.edu/law-review/vol53/iss2/7/>. Acesso em 12 de jun. 2025.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the costs of conflict*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

VASCONCELOS, Layanna Piau; OROSO, Catharina Peçanha Martins. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 306, n. 2, p. 347-366, ago. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/36898/1/A%20PARTICIPAÇÃO%20DAS%20VÍTIMAS%20NAS%20CLAIMS%20RESOLUTION%20FACILITIES%20-%20O%20QU%20E%20A%20AMÉRICA%20DO%20SUL%20TEM%20A%20CONSIDERAR%20A%20PARTIR%20DA%20EXPERIÊNCIA%20ESTRANGEIRA.pdf>. Acesso em: 16 de dez. 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/8b9f9893-a8da-44ca-92aa-9b03070db7de>. Acesso em: 12 de dez. 2024.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 77, p. 93-115, jul./set. 2020. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson\\_Vitorelli.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf). Acesso em 18 de nov. 2024.

VOA NEWS. *Immigrants hit by layoffs*. *VOA News*, Washington, D.C., 11 set. 2002. Disponível em: <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2002-09-11-69-1-67437882/278613.html>. Acesso em: 15 abr. 2025.

WOOD, Michele M.; BOURQUE, Linda B. Morbidity and mortality associated with disasters. In: RODRÍGUEZ, Hugo; DONNER, William; TRAINOR, Joseph (eds.). *Handbook of Disaster Research*. Cham: Springer, 2018. p. 357–383. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/226845811\\_Morbidity\\_and\\_Mortality\\_Associated\\_with\\_Disasters](https://www.researchgate.net/publication/226845811_Morbidity_and_Mortality_Associated_with_Disasters). Acesso em: 13 de set. 2025.

ZHAO, Elizabeth. The Dot-Com Bubble: A Historical Perspective And A Cautionary Tale For The Age Of AI. *Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)*, v. 28, n. 8, ser. 5, p. 04-07, ago. 2023. Disponível em: <https://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.28-Issue8/Ser-5/B2808050407.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.