

PGR-00280774/16

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE APOIO PERICIAL
- Centro Regional Brasília -

PARECER TÉCNICO Nº 695/2016 – SEAP

REFERÊNCIA	1.22.000.003399/2015-52
UNIDADE SOLICITANTE	PFDC, 6 ^ª CCR, PRDC/MG
REQUERENTE	Dra Deborah Duprat – PFDC Dr João Akira OMOTO, PFDC e 6 ^ª CCR Dr Edmundo Antônio Dias Netto Júnior – PRDC/MG Dra. Nívia Monica da Silva, Promotora de Justiça do MP/MG, Coordenadora do CAO-Direitos Humanos.
EMENTA	Análise de documentos relativos ao cadastramento de atingidos pelo desastre provocado pelo rompimento da Barragem de rejeitos da Samarco Mineração S/A., VALE S/A e BHP Billiton Brasil LTDA, em Mariana, MG.
TEMÁTICA	Direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais de populações vítimas de desastres; direitos das comunidades tradicionais, quilombolas e dos povos indígenas.
GUIA SISTEMA PERICIAL	Guia Nº SEAP/PGR - 002996/2016
COORDENADAS GEOGRÁFICAS	

MPF
Ministério Público Federal

Procuradoria
Geral da
República

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C – CEP 70050-900 – Brasília-DF
Tel. (61) 3105-5579 – PGR-Pericial@mpf.mp.br

1- Apresentação

A presente análise foi solicitada à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF pela Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, Dra. Nívia Monica da Silva, e pelo Procurador Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais, Dr. Edmundo Antônio Dias Netto Júnior; nela são consideradas outras abordagens periciais realizadas por analistas em antropologia do MPF, assim como pareceres e artigos do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais, da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTA-UFMG).

Trata este parecer da análise dos documentos relativos ao cadastramento dos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão, da Samarco Mineração S/A, que ocorreu em novembro de 2015 - o *Cadastro Integrado* e o *Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados*, ambos de Junho de 2016 -, apresentados pela mineradora e de responsabilidade da sua contratada, a empresa de consultoria Synergia.¹

Analisa-se estes documentos em relação ao reconhecimento de direitos das diversas pessoas, grupos, povos indígenas, comunidades, populações tradicionais vitimadas pelo desastre; direitos estes que estão inscritos na Ação Civil Pública (ACP) proposta pelo Ministério Público Federal em Minas (MPF) no dia 2 de maio do corrente ano². Analisa-se também o método e o instrumento denominado *Cadastro Integrado* em relação aos objetivos que a empresa se propõe a atingir, estando estes objetivos expressos no *Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados* e no *Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta* (TTAC), celebrado em 2 de março de 2016, entre a Samarco Mineração S/A., VALE S/A e BHP Billiton Brasil LTDA, governos Federal e dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, termo este contestado pelo MPF.³

2- Sobre as categorias de análise adotadas no TTAC e no Programa

O rompimento da barragem é aqui abordado como um grande desastre tecnológico⁴, que ainda se encontra em curso e que, sendo o maior do país até o presente, deveria servir de referência para a não repetição de outros. O mesmo pode ser

1 Foram considerados ofícios com indagações do Procurador Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais à Samarco e as respostas da empresa.

2 A ACP proposta pelo MPF em 2 de maio de 2016 vai além de contestar o Termo de Transação; tem a finalidade de, apesar do acordo, postular a reparação integral e multidimensional dos danos, inclusive contra os entes federativos, que eram autores de ação civil pública ajuizada em novembro de 2015, em cujo âmbito se originou o TTAC.

3 Em 02.03.16, a União e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo celebraram com as empresas o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, requerendo homologação judicial perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. A homologação do acordo, não efetivada na 1ª instância da Justiça Federal, veio ser realizada pelo Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, após o que foi objeto de recurso do Ministério Público Federal, por sua Procuradoria Regional da República na 1ª Região. Em sessão realizada no dia 17/08/2016, nos autos do agravo de instrumento nº 0002453-41.2016.4.01.0000, a Quinta Turma do TRF da 1ª Região declarou nula a homologação do referido acordo.



dito sobre o processo de reconhecimento dos sujeitos de direitos e reparação das violações, de modo a que sejam garantidas a proteção e, igualmente, a não repetição. Para isto, a participação efetiva desses sujeitos de direitos, individuais e coletivos, é fundamental, desde as fases iniciais, para que não venham a ocorrer outras e sucessivas violações dos direitos humanos (tais à vida, à saúde, à alimentação adequada, à moradia adequada, à participação democrática, à informação, direitos culturais, etc).

Também aqui são compreendidos os processos de cadastramento como procedimentos que, embora possam ser adotados como levantamentos preliminares, eles costumam ser, na verdade, de grande relevância para o processo de reconhecimento e digna reparação ou, ao contrário, podem resultar em ocultação ou produção de provas desfavoráveis às vítimas – que possuem muito menor domínio desses instrumentos do que as empresas que os contratam, produzem e/ou aplicam.

É preciso, portanto, que não restem dúvidas para as próprias pessoas e coletividades que venham a responder cadastros desta natureza a respeito dos seus conceitos, limitações, usos e consequências. No caso do desastre em questão, o *Programa* afirma que o *Cadastro Integrado* “servirá como referência de dimensionamento e quantificação de todos os Programas Socioeconômicos”. No TTAC é dito que “o cadastro se refere às pessoas físicas e jurídicas (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas), famílias e comunidades, devendo conter o levantamento das perdas materiais e das atividades econômicas impactadas”⁵. Não obstante, os objetivos apresentados no Programa não se limitam a “perdas materiais” e de “atividades econômicas”. E, em resposta a questões encaminhadas pelo MPF, a Samarco destaca:

(...) o processo de cadastro constitui importante etapa prévia à identificação da população diretamente impactada e ao consequente dimensionamento de todos os Programas Socioeconômicos que serão implementados para endereçar esses impactos⁶

Ainda acerca das categorias de análise e dos conceitos e critérios que as adjetivam, não sem sérias implicações na garantia de direitos, as pessoas que sofreram e ainda sofrem as consequências do desastre da Barragem de Fundão são ditas como apenas “impactadas”, nos documentos analisados. Não é esta a designação aqui adotada, pois entende-se que são **sujeitos de direitos** vitimados pelo desastre. A propósito das nomeações, ressaltam os pesquisadores do Gesta-UFMG que **atingidas** pelos riscos e pelos diversos agentes contaminantes que envolvem as atividades do empreendimento

4 Seguimos a definição adotada pela Doutora Andréa Zhouri, em ZHOURI, Andréa et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Cienc. Cult.* [online]. 2016, vol.68, n.3, pp. 36-40. ISSN 2317-6660. <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000300012>. “(...)um desastre atribuído em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência, ou envolvendo uma falha de um sistema humano, resultando em danos (ou ferimentos) significativos ou mortes”. Exemplos: o 11 de setembro, o massacre da escola Columbine, o vazamento do Exxon Valdez, o desastre da Challenger da Nasa, o desastre de Chernobyl.” (Segen, J. C. Technological disaster. McGraw-Hill Concise Dictionary of Modern Medicine, 2002. Disponível online).”

5 TTAC, página 21, grifamos.

6 Resposta da Samarco ao Ofício nº 8692/2016/MPF/PRMG/PRDC, em 02.09.2016.

minerário da Samarco no município de Mariana as atuais **vítimas** já eram desde a implantação do empreendimento na região.

3- ANÁLISE

3.1. Metodologia, participação e transparência no uso de dados

Considerando estudos já desenvolvidos sobre desastres e também licenciamentos ambientais, sabe-se do papel relevante das empresas de consultoria na produção de subsídios para avaliações e decisões das quais dependem os sujeitos de direito de que tratam. No caso em questão, os documentos *Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados* e o *Cadastro Integrado*, como já dito, foram propostos pela Sinergya, empresa de consultoria que “atua na integração de ações voltadas ao planejamento, realização e gerenciamento de projetos nas áreas de socioeconomia, urbanismo e meio ambiente e que nos últimos anos tem desenvolvido projetos com governos e empresas globais na área de mineração”.⁷

Consta do *Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados*, formulado por esta empresa, o esclarecimento que o *Cadastro Integrado* é instrumento que visa ampliar e complementar o conjunto de estudos já realizados pela Samarco e que ele “será realizado mediante a aplicação de formulário de pesquisa, que consiste em um instrumento único para coleta de dados”. É dito que o formulário “é composto por módulos temáticos para atender as especificidades de cada público”⁸ e, para o desenvolvimento do formulário, informa-se que foram aproveitadas as experiências prévias das consultorias, estudados os bancos de dados e registros de levantamentos emergenciais anteriores, analisadas as informações coletadas “em diálogo e grupos de escuta com as comunidades impactadas”, tendo sido também consultadas instituições públicas de referência (MDS, IPEA, DPU, MAPA, etc)”, e feita a “validação com as partes interessadas e pré-teste”.

Note-se que a Samarco Mineração S/A dispõe de dados ou diagnósticos anteriores ao desastre, realizados no processo de licenciamento ambiental da Barragem de Fundão, sobre algumas das comunidades. Se estes dados vierem a ser utilizados pelas empresas eles deveriam, antes, ser expostos ao conhecimento das vítimas para que estas tenham a oportunidade de avaliá-los, atualizá-los, confirmá-los ou mesmo refutá-los quando for o caso.

Apesar das afirmações sobre escuta e validação, não há no *Programa* e no *Cadastro* documentação, demonstração e/ou explicação sobre como estas se deram, e

7 Conforme consta no documento *Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados*, a Sinergya possui sede em São Paulo e filiais no Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE) e Maputo (Moçambique), a Synergia, estando presente nos principais estados do Brasil, com ações em mais de 120 municípios e, no exterior, na cidade de Maputo e na província de Tete, em Moçambique. *Programa*, pp 35-37.

8 “Programa”, p. 7, grifamos.

consta mesmo de ata de reunião do MPF com representantes da comunidade de Barra Longa, datada de 16 de agosto de 2016, a solicitação de não validação dos cadastros ali aplicados.

Reuniões com agentes públicos e envios de documentos ao MPF não caracterizam processos de participação e o que é tratado como “fóruns de diálogos” é descrito num formato que mais se parece com a apresentação de um documento já pronto, para um público passivo, que apenas chancela a proposta, no mesmo momento em que passa a conhecê-la minimamente, em termos de seu conteúdo, usos e consequências.

Também, quanto à informação de que houve “aplicação de pré-teste” que gerou “ajustes e complementações ao formulário de cadastro” - o que poderia levar ao entendimento de que houve um contato mais duradouro e que isto talvez permitisse um nível maior de participação -, temos conhecimento que ocorreu apenas em três comunidades no Município de Mariana, quando a empresa pretende realizar o cadastramento ao longo de toda a área que considera previamente como de “abrangência” dos “impactos” (“toda a extensão territorial impactada pelo acidente”⁹), cujo número de comunidades sequer está ainda mensurado, mas tão somente os municípios onde se situam.

3.2 Sobre participação na construção do Programa e do Cadastro

O formulário adotado é um modelo padronizado a ser aplicado em toda a extensão do desastre e não há nada nele que nos indique uma formulação conjunta com as vítimas ou que indique a ampla e efetiva participação devidamente informada da diversidade de vítimas envolvidas ou que permita a apreensão de seus modos de vida e de suas situações atuais em relação a estes modos de vida. Predominam as preocupações da avaliação patrimonial e a caracterização socioeconômica do tipo censitário.

As entrevistas serão feitas apenas com um dos integrantes das famílias e, portanto, não abrangerão a diversidade geracional, de gênero, étnico-racial e outros recortes¹⁰ que permitem a inclusão das diferentes perspectivas e experiências, a não ser nos casos de mulheres entrevistadas como responsáveis por suas família.

Embora conste nos documentos em análise¹¹ a assertiva de que a participação será e tem sido promovida - e também no TTAC, que prevê e orienta os Programas

9 Resposta da Samarco ao Ofício nº 8692/2016/MPF/PRMG/PRDC, em 02.09.2016, p. 8.

10 No *Cadastro Integrado* é informado que quem responderá o formulário será “preferencialmente o responsável. O mesmo prestará informações de todos os moradores. Deve-se considerar a possibilidade de complementação por outro(s) membro(s) que detenham informações dos módulos temáticos relacionados aos aspectos construtivos e atividades econômicas/subsistência”. (p.1.)

11 “Para comunicação e diálogo social com todas as partes interessadas no programa de cadastro são considerados os seguintes princípios: engajamento das comunidades nas discussões sobre as ações, reconhecimento do caráter público da difusão das informações relacionadas às ações desenvolvidas no âmbito do programa; a interlocução e o diálogo entre as partes interessadas, promover a transparência e o acesso às informações sobre o processo de cadastramento”. (*Programa* p. 6. grifamos).

Socioeconômicos - nota-se que há uma série de barreiras que se interpõem à sua realização, com destaque para a própria fragilidade do método de participação proposto, a inadequação ou imposição dos locais de escuta, assim como as definições e classificações restritivas.¹²

Entende-se aqui que a participação dos sujeitos de direitos não deve se resumir à forma, mas sobretudo tratar do conteúdo dos programas e instrumentos, e que ela deve ocorrer em todas as fases, incluindo-se a própria escolha/definição dos métodos, conceitos, critérios e instrumentos a serem adotados para o cadastro, do tipo de conhecimento que se quer gerar, dos acordos que se pretende atingir e do planejamento das ações decorrentes, dentre várias outras. Como demonstra o MPF na mencionada Ação Civil Pública, o próprio TTAC não conta com participação das vítimas do desastre, sendo este um dos seus graves equívocos, além das definições e delimitações de áreas e tipos de “impactos” que previamente limitam o alcance socioambiental, socioeconômico e sociocultural dos programas.

Diante dessa ausência de participação e da pouca informação prestada às vítimas, houve questionamentos do MPF à Samarco/Sinergya¹³, em cujas respostas pondera-se que além de reuniões em prefeituras e envio de documentos ao próprio MPF, “também foram realizadas apresentações do programa de Cadastro e sua metodologia de aplicação nos fóruns de diálogos com as comunidades de Lagoa/sede, Gesteira e Barretos”.

Assim, apesar dos diálogos e grupos de escuta serem declarados como parte do levantamento e cadastro, observa-se que o método e o modelo de aplicação resultam de uma proposta unilateralmente definida e decidida. A experiência da empresa de consultoria e os bancos de dados não substituem a participação efetiva dos sujeitos de direito, de forma ampla, com assessoria própria independente, escolhida por eles - em sua totalidade e diversidade-, e custeada pelas empresas causadoras dos danos.

Destaca-se que, no *Cadastro Integrado*, é dada pouca atenção e espaço a perguntas que permitam a apreensão da percepção dos danos pelos próprios sujeitos de direitos e em seus termos, sendo que este é apenas um - e último - módulo do levantamento cadastral, após exaustivos quesitos cujos temas podem direcionar ou se impor, nas entrevistas. Os relatos deveriam ser ouvidos no início, ser espontâneos, e as indagações do diálogo deveriam estar abertas às particularidades de cada entrevistado/a. Os fios da história e da memória deveriam ser dados pelos/as entrevistados/as, pois importam muito seus modos de rememorar e avaliar.

12 No TTAC: “CLÁUSULA 09: As partes reconhecem que devem ser assegurados aos IMPACTADOS no âmbito dos Programas Socioeconômicos: I. Reparação; II. Participação nos PROGRAMAS, PROJETOS e ações; III. Informação; (...) CL. 11: Entende-se como Participação nos PROGRAMAS a possibilidade de os IMPACTADOS efetivamente participarem, serem ouvidos e influenciar em todas as etapas e fases decorrentes do presente Acordo, tanto na fase de planejamento como na efetiva execução dos programas e ações referidas neste Acordo, devendo tal participação ser assegurada em caráter coletivo, seguindo metodologias que permitam expressão e participação individual, nos termos deste Acordo.”

13 Ofício MPF/PRMG/PRDC/nº 7805/2016, do Procurador Regional dos Direitos do Cidadão em Minas Gerais, Dr. Edmundo Dias Netto Júnior.



Portanto, o que a empresa/consultoria apresenta como “participação” até o momento não se caracteriza, de modo algum, como suficiente¹⁴, pois constata-se que:

- a) os sujeitos de direitos não participaram do acordo que delimitou os programas, sendo que este já estabeleceu definições-chave para os processos de reconhecimento¹⁵ (nos termos da empresa, para “identificação dos impactados”);
- b) não foram consultados sobre a forma como desejariam que o processo de cadastramento fosse realizado, nem participaram da discussão e construção do seu método, conteúdo e modo de aplicação;¹⁶
- c) também não tiveram acesso à devida informação sobre os danos socioambientais (e não puderam ainda oferecer seus conhecimentos e experiências sobre estes, inclusive sobre os seus meios ambientes), na medida em que estes sequer estão ainda devidamente mensurados e porque ainda continuam a produzir seus efeitos, mesmo passados quase um ano do rompimento inicial;
- d) não houve ainda Consulta Prévia Livre e Informada (OIT 169) aos povos indígenas e comunidades tradicionais, para que se manifestem sobre a forma como desejam que o processo de reparação/mitigação seja conduzido junto a eles.

3.3 – Quanto aos objetivos propostos

O foco que predomina no conjunto dos quesitos do *Cadastro* é, como dito, o dano material, quando há também danos morais, culturais imateriais, socioambientais e coletivos a serem dimensionados. Aqueles quesitos não deixam de ser úteis a avaliações patrimoniais e perfis familiares baseados em renda e condições de vida, mas não correspondem aos fins esperados e, conforme argumentamos, não contribuem para o **reconhecimento** de direitos e seus sujeitos, o que requer (re)conhecimento de suas vivências, avaliações e demandas, em seus próprios termos. Assim, há forte ênfase no mapeamento das perdas materiais, trabalho e renda familiar em detrimento das unidades, relações e redes sociológicas e socioambientais, assim como das percepções de riscos, barreiras de acesso a direitos, violências e processos de vulnerabilização, por exemplo.

Há também ambiguidades nos documentos que dificultam o seu preciso entendimento, pois consta no *Programa* que o objetivo geral é “efetuar o cadastro individualizado, levantar e avaliar os danos das pessoas físicas e jurídicas, famílias e

14 Idem, p.1.

15 Sobre este aspecto, tanto a ACP do MPF quanto a Nota Técnica do CNDH são claras e trazem profusa fundamentação.

16 Sobre o TTAC, assim se manifestaram os analistas periciais do MPF que elaboraram o parecer Técnico N° 243-SEAP, de 18 de abril de 2016: “O Termo contribuiria construtivamente para a transformação do conflito se garantisse as condições para os atingidos atuarem como os verdadeiros protagonistas da defesa e da proteção dos seus direitos, sua dignidade e cidadania. A atuação desses grupos e o conhecimento sobre seus modos de viver permitiriam aos envolvidos no processo vislumbrar formas realmente efetivas de evitar o aprofundamento da degradação socioambiental. Entretanto a exclusão dos atingidos no processo de elaboração do Termo e a ausência de mecanismos que garantam a efetiva participação da sociedade civil, de forma organizada e informada em todas as fases da negociação do conflito, impossibilitam a construção de um resultado socialmente mais justo.” (grifamos)

comunidades impactadas pelo rompimento da barragem nas áreas em que se constatarem impactos sociais, culturais, econômicos e ambientais¹⁷, o que deixa margem para que se entenda que ainda serão feitos estudos para identificar (constatar) as áreas onde aconteceram impactos sociais, culturais, econômicos e ambientais. Entretanto, a “área de abrangência” desses “impactos” já está pré-definida no TTAC.

Os quesitos do formulário do *Cadastro* não darão conta de fornecer insumos ao conhecimento dos “impactos sociais, culturais, econômicos e ambientais” pretendido, tampouco das perdas e danos, ou das violações de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, na perspectiva dos/as entrevistados/as. E isto por diversas razões, sendo uma das mais importantes, o fato de que os espaços sociais que serão considerados, conforme a espacialidade pré-definida, se restringem às áreas geográficas tomadas pela lama (que, evidentemente, não podem ser ignoradas), e apenas a partir da ótica de analistas externos que desconhecem as dinâmicas de uso, percepção e significação dos espaços físicos, conforme interpretação dos sujeitos de direito em questão.

São os objetivos específicos afirmados no *Programa*: “a) traçar o perfil socioeconômico e **cultural** de todas as famílias impactadas pelo acidente da barragem; b) proceder ao levantamento das perdas e danos das famílias e **de suas expectativas de reparação**; c) **identificar as relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre a população impactada no município**; d) **fornecer dados da população impactada para aplicação dos programas de reparação socioeconômicos e ambientais**”.¹⁸

No quadro apresentado das páginas 10 a 13 do *Programa*, constam os módulos a serem tratados no formulário de cadastro, os requisitos de informação e o “público/objeto em observação” para cada módulo. Depois das características do “morador”, passa-se para as características da família (processo migratório, tempo de residência, frequência de usos dos serviços de uso coletivo, mobilidade, cidadania, participação, lideranças da comunidade, despesas mensais). Os quesitos possuem alternativas já indicadas, ainda que, na maioria, com espaço para outras respostas, ao final da pergunta.

Vejam como estas informações sobre as famílias são pedidas no formulário, no *Cadastro Integrado*:

- O módulo de quesitos é assim descrito: “Questões referentes ao processo migratório da família, tempo de residência, frequência de uso dos serviços de uso coletivo, mobilidade, cidadania, participação, lideranças da comunidade e despesas mensais da família”);
- Pede-se o tempo de residência no “domicílio impactado”, tempo de

17 Programa, página 4. Este objetivo já estava no TTAC, com uma diferença, restringe ao levantamento de perdas materiais e das atividades econômicas. “CLÁUSULA 21: O cadastro se refere às pessoas físicas e jurídicas (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas), famílias e comunidades, devendo conter o levantamento das perdas materiais e das atividades econômicas impactadas.”

18 Programa, pp. 4-5

moradia anterior ao desastre (dito no cadastro como “evento”), onde “o responsável principal” residia antes de morar no “domicílio impactado”, se no próprio bairro, e há quanto tempo.

- Sobre “laços familiares” a pergunta é: A família mantém os laços familiares através de: () visitas; () contato telefônico; () internet, () qual (...); Não mantém contato com familiares.

Nota-se que as respostas a estes quesitos não permitirão o conhecimento das relações e redes sociológicas já referidas. De modo algum o *Cadastro* coletará dados que permitam compreender o “processo migratório” e mobilidade, uma vez que ele não possui questões com escopo para traduzir nenhuma relação dessa ordem, visto que, embora grande (ou com grande número de questões, pois ao todo são 23 módulos que se subdividem em variável número de questões), o foco recai sobre a propriedade e atividades econômicas classificadas previamente (agrícola, industrial e agroindustrial, pecuária, “subsistência dependente dos rios”, comercial/serviços) realizadas na área considerada de impacto, isto é, na espacialidade da passagem da lama, não nas espacialidades das práticas e significações das comunidades, como já dito.

Conferindo-se os módulos e seus diversos subitens, constata-se que não há entre eles um conjunto de questões que permita **traçar o “perfil cultural de todas as famílias impactadas”**, conforme prevê um dos objetivos do programa. É possível conhecer a renda familiar, tipos de trabalhos e atividades econômicas, saber dos parentes e trabalhadores que residem no “domicílio impactado”, as atividades produtivas (quando propriedade rural), áreas de produção impactadas, perda de rendimentos, atividades industriais, comerciais, dentre outros. De posse dos resultados por família, os modelos estatísticos podem delinear quadros socioeconômicos mais amplos baseados nestes dados. Os perfis socioeconômicos populacionais têm seu valor e utilidade, mas de alcance limitado para o conhecimento que subsidiará as reparações em decorrência do desastre.

A este respeito, cabe observar que os cadastros e levantamentos socioeconômicos, tais como o Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal, podem compor perfis populacionais que permitam, entre outros usos, a inclusão das famílias nos programas de acordo com os critérios de cada um. As necessidades de dados centram-se principalmente nestes critérios e em conceitos tais como “linha de pobreza” ou famílias e populações “pobres” e “extremamente pobres”. A renda familiar é o dado que corresponde a estes critérios. É o que assegura ou não o acesso ao Programa Bolsa Família, por exemplo, tendo em vista seus objetivos. Não obstante, o Ministério do Desenvolvimento Social, quando se trata de avaliar os impactos do programa, ou para conhecer as alterações nos modos de vida, o empoderamento das mulheres, ou os seus efeitos sobre a segurança alimentar e nutricional, ou as perspectivas das famílias sobre as mudanças provocadas pelo acesso à renda de cidadania, recorre sobretudo a pesquisas e estudos qualitativos e em profundidade.

Assim, os objetivos e implicações do CadÚnico não são os mesmos do cadastro em questão. Os estudos qualitativos promovidos pelo MDS, acima mencionados, estão em melhores condições de oferecer um modelo comparativo para os atores do processo

de reconhecimento e reparação das violações de direitos decorrentes do desastre tecnológico em consideração.

Pergunta-se no *Cadastro*, por exemplo, se a situação já foi restabelecida, com opções sim e não, mas sem a possibilidade de um relato de como foi este restabelecimento, a que custo, com que colaborações (se for o caso, como as pessoas da família se dedicaram a isto, o que pensam do que fizeram para este “restabelecimento”, ou o porquê não conseguiram, etc). Este é um exemplo de lacunas e deficiências do formulário de cadastro em relação aos seus próprios objetivos.

3.4 - As categorias de reconhecimento empregadas nos documentos em análise, sua extensão e as espacialidades atreladas

Os sujeitos de direito vítimas do desastre serão reconhecidos como “impactados” se atenderem aos critérios definidos no *Programa* e, antes, no TTAC. Os critérios de inclusão e exclusão nessa categoria seguem uma segunda ordem classificatória, os direta e os indiretamente impactados ou afetados. Vejamos:

Impactados: as pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo evento a saber: a. perda de cônjuge, companheiro, familiares até o segundo grau, por óbito ou por desaparecimento; b. perda por óbito ou desaparecimento de familiares diversos e/ou pessoas com quem mantinham dependência econômica e/ou pessoas com quem mantinham dependência econômica; c. perda de bens móveis ou imóveis (perda total/parcial da residência; danos a imóvel, utensílios e objetos pessoais, carros e utilitários pequenos (perda total/reparação), caminhões e micro-ônibus (perda total/reparação), motos (perda total/reparação); d. Perda da capacidade produtiva ou da viabilidade de uso de bem imóvel ou de parcela dele (...); e. perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros e extrativos (...), f. Perda de fontes de renda, de trabalho e de autossustentabilidade (...); g. prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento ou das atividades econômicas (...); h. Inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda e a subsistência e o modo de vida das populações (...); i. danos à saúde física ou mental (...); j. destruição ou interferência em modos de vida comunitários ou nas condições de reprodução dos processos socioculturais e cosmológicos de populações ribeirinhas, estuarinas, tradicionais e povos indígenas (...)¹⁹

Além das perdas de áreas, capacidades, meios e fontes de renda e subsistência, atividades econômicas e trabalho, e de bens materiais, esta lista das perdas e dos danos que definem os “impactados” como “diretamente afetados” inclui danos à saúde e perda de vidas, e também **“destruição ou interferência em modos de vida comunitários ou nas condições de reprodução dos processos socioculturais e cosmológicos de populações ribeirinhas, estuarinas, tradicionais e povos**

¹⁹ Programa de Levantamento e Cadastro, p.p 21-23, grifamos.

indígenas”.

Note-se que as perdas de vidas só serão consideradas se dentro dos limites de parentesco e afinidade estabelecidos na definição acima citada, o que pode gerar limitações e exclusões, sobretudo porque o critério não foi resultado de uma construção conjunta que considerasse possíveis singularidades das relações e contextos de vida das vítimas fatais.

Outra limitação ao reconhecimento, que poderá gerar exclusões, é se a **condição de moradia ou residência dentro da “área abrangência”** vier a ser utilizada como definidora de direitos, conforme pode-se entender da leitura de alguns trechos do TTAC e do *Programa*. Por outro lado poderíamos também compreender que mesmo fora desta área de abrangência pessoas e famílias **não residentes** nas “localidades e comunidades adjacentes” poderiam vir a ser ressarcidas de algumas perdas, a exemplo de: “perda de fontes de renda, de trabalho e de autossustentabilidade”, a “inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda e a subsistência e o modo de vida das populações”.

A circunscrição da “área de abrangência” é definida do seguinte modo nos documentos em comento:

VI. ÁREA DE ABRANGÊNCIA SOCIOECONÔMICA: localidades e comunidades adjacentes à Calha do Rio Carmo, Rio Gualaxo do Norte e Córrego Santarém e a áreas estuarina, costeira e marinha impactadas. (TTAC, p. 9)

2. Área de Abrangência: O procedimento de cadastramento abrange as localidades e comunidades adjacentes à Calha do Rio Doce, Rio de Carmo, Rio Gualaxo do Norte e Córrego Santarém e a áreas estuarinas, costeira e marinha impactadas, em que se situam os seguintes municípios: 1) em Minas Gerais, Mariana, Barra Longa, Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Rio Casca, Sem-Peixe, São Pedro dos Ferros, São Domingos do Prata, São José do Goiabal, Raul Soares, Dionísio, Córrego Novo, Pingo D'Água, Marilândia, Bom Jesus do Galho, Timóteo, Caratinga, Ipatinga, Santana do Paraíso, Ipaba, Belo Oriente, Bugre, Iapu, Naque, Periquito, Sobralia, Fernandes, Tourinho, Alpercata, Governador Valadares, Galiléia, Conselheiro Pena, Resplendor, Itueta e Aimorés; 2) No Espírito Santo, Baixo Gandu, Colatina, Aracruz, Marilândia e Linhares.²⁰

O TTAC traz, além do mesmo conceito de Impactados, também o de **“Indiretamente Impactados”**, que deixa margem a dúvidas.

III. INDIRETAMENTE IMPACTADOS: as pessoas físicas e jurídicas, presentes ou futuras, que não se enquadrem nos incisos anteriores, que residam ou venham a residir na ÁREA DE ABRANGÊNCIA e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do EVENTO, que serão contemplados com acesso à informação e a participação nas discussões comunitárias, bem como poderão ter acesso aos

²⁰ Programa de Levantamento e Cadastro, p. 3

equipamentos públicos resultantes dos PROGRAMAS. (TTAC,p. 8, grifamos).

Diante deste conceito, é possível concluir que se determinada família tiver prejuízos (materiais, sociais, morais, culturais etc) por perda de recursos de sua subsistência ou simbólicos, relacionados ao rio (pesca, coleta de recursos diversos da vegetação das margens, práticas rituais,²¹ faiscação,²² associação entre várias atividades listadas no *Programa* mas que podem vir a ser tomadas como excludentes umas das outras, etc) ou perdido a sua renda em função do desastre (caso, por exemplo, de comerciantes ambulantes que exerciam parte importante de sua atividade nas vilas e nelas não moravam), mas não estiver localizada na área de abrangência, dificilmente suas perdas serão identificadas. E, mesmo estando dentro desta área, se os impactos forem considerados indiretos seus direitos se restringirão à participação, nos moldes do *Programa*, à informação e ao acesso a equipamentos públicos resultantes dos demais programas. Pergunta-se: isto é suficiente para pessoas e comunidades que tiveram suas vidas alteradas, sem qualquer escolha, devido a um desastre de responsabilidade da empresa, que poderia ter sido evitado?

Como destacamos no início deste parecer acerca das terminologias e categorias adotadas, percebemos – em acordo com outros analistas da área sociocultural - a inadequação do termo “impactados/as”, seja pelos motivos já expostos, seja porque assim procedendo impõe-se uma determinada categoria de reconhecimento de direitos que não correspondente às diversas autodenominações possíveis, relativas a uma imensa variedade de sujeitos coletivos de direitos, que devem construir consenso em torno de uma ou mais categorias de reconhecimento. Ao assim fazê-lo, desconsidera-se categorias próprias, assim como as autopercepções e autoatribuições. Desconsidera-se mesmo, por exemplo, a categoria “atingidos”, histórica entre os que se mobilizaram pela defesa de direitos nos processos de construção de barragens em todo o país.

A abrangência do conceito proposto pelo MPF é mais alargada e nela os sujeitos de direitos vitimados pelo rompimento da barragem são percebidos como **“pessoas que integram uma classe especial de vulneráveis, os atingidos, que possuem liame coletivo que os une e estão coligados por um evento comum, consistente no rompimento da barragem geradora dos danos”**²³, ou seja

“todas as pessoas, físicas ou jurídicas, e coletividades que sofreram ou venham a sofrer quaisquer espécies de danos materiais ou imateriais em decorrência do rompimento da barragem de Fundão, incluindo,

21 Lembramos por exemplo a relação do povo indígena Krenak com o Rio Doce, suas múltiplas dimensões, o que é abordado na ACP ajuizada pelo MPF.

22 A proteção aos faiscadores, segmento que tem assento na Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, foi objeto da Recomendação Conjunta nº 01/2016, expedida pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

23 Pode-se observar, por exemplo, que em uma cidade como Barra Longa, que tem menos de 3000 habitantes em sua sede, totalizando aproximadamente 6000 pessoas no município, todos poderiam reconhecer-se como atingidos, considerando-se que a vida na cidade mudou radicalmente em decorrência do desastre.

exemplificativamente, as seguintes categorias: (...)”

O MPF, na referida ACP, adota uma visão inclusiva, considerando que “os danos afetaram indivíduos, famílias, comunidades, grupos sociais específicos” e que suprimiram diversos direitos fundamentais previstos na CF, tais como direito de propriedade (art. 5º, XXII), direito à moradia (art. 6º), direito à terra (art. 183 e 191), direito ao trabalho, à saúde, à educação, à proteção da maternidade e da infância e à alimentação (art. 6º)”²⁴

Acerca das definições sobre quem e que coletivos devem ser reconhecidos e reparados, entendemos que é uma definição a ser feita **com** os sujeitos de direitos, que já se reconhecem e podem ainda vir a se reconhecer como tais. O reconhecimento das categorias próprias é parte fundamental do processo de reivindicação de direitos, de reconhecimento e de reparação.²⁵

Destaca-se aqui que as pessoas e os coletivos vitimados por esse desastre tecnológico não são pessoas que serão “beneficiadas” por ações de reparação de uma empresa, pois isto seria naturalizar uma discursividade e uma relação desigual face ao Poder Público e à própria Empresa, e tratar sujeitos de direitos apenas como receptores sem agência.

3.5- Linguagem do Cadastro e o princípio da desconfiança

Sobre a questão da linguagem contida no cadastro face ao direito de entendimento dos sujeitos vitimados, já foi questionada pelo MPF a terminologia empregada no *Cadastro*, sendo que a Sinergya esclareceu, em resposta, que o cadastro foi construído por “equipe técnica multidisciplinar qualificada e com experiência”, que se trata de métodos e conceitos reconhecidos no processo de cadastramento de programas federais (a exemplo do Programa Bolsa Família), e que a equipe de entrevistadores que aplicará o formulário é composta por estudantes universitários ou recém-graduados que foi capacitada nos termos conceituais do cadastro. Afirma que a equipe técnica buscou simplificar os conceitos de modo que estes atendam “a requisitos técnicos de avaliação dos impactos” e que manteve esses termos pela necessidade de “cruzamento de dados com algumas bases de dados do governo”.²⁶

Consta, pois, que os dados do cadastro serão cruzados com dados governamentais e que este mapeamento servirá para gerar dados/indicadores de base comparável, “facilitando o atendimento de famílias aos programas governamentais e estudos e monitoramentos futuros do processo de atendimento às populações impactadas” e **que**

24ACP MPF 28/04/2016,p. 146)

25Reitera-se que Consensos em torno de uma única ou mais categorias para efeito de conhecimento das violações e proposição de reparações devem ser adotados em processos participativos e, no caso dos povos indígenas e tradicionais, de consulta prévia livre e informada, nos termos do art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, tal como postulado na ACP ajuizada pelo MPF.

26 Em resposta ao Ofício MPF/PRMG/PRDC/nº 7805/2016.

seu objetivo é levantar informações para a produção sobretudo de laudos: de avaliação, de vulnerabilidade social, patrimoniais, etc.

Observamos que esta opção pelo cruzamento de dados conduz as escolhas terminológicas do cadastro em detrimento da busca por um melhor entendimento do conteúdo das questões pela população que se deseja ver cadastrada.

Embora conste, entre as premissas do *Programa*, que “os impactados que não possuam os documentos necessários poderão comprovar as informações requeridas mediante declaração escrita a ser feita”²⁷, não há qualquer segurança de que suas autodeclarações serão consideradas, uma vez que está subjacente ao modelo de cadastro escolhido pela Consultora o princípio da desconfiança. Indica-nos isto, por exemplo, a exigência de que as pessoas informem e comprovem uma infinidade de dados, sendo que muitos dos quais poderiam ser obtidos por meio dos bancos oficiais. A utilização destes bancos de dados de modo cruzado, mais do que contribuir para caracterização socioeconômica e de vulnerabilidades, indicam uma preocupação em confrontar veracidades, avaliar “elegibilidades”, segundo critérios não construídos paritariamente (a validação dos cadastrados passará pelo crivo da Fundação e do Comitê Interfederativo).

3.6- Direito a informação antecipada e sobre a forma de aplicação do cadastro

O preenchimento do *Cadastro Integrado* se daria por “plantão social”, caracterizado pelo fato dele ser preenchido em local definido pela empresa e distante do local de residência do entrevistado, demandando deslocamentos e custos para as vítimas. Questionada quanto a este aspecto pelo MPF no Ofício MPF/PRMG/PRDC/nº 7805/2016, foi esclarecido pela Synergia que esta forma de aplicação dispõe de “múltiplas vantagens”, tais como: permitir o acompanhamento da equipe supervisora, a agilidade da pesquisa, ser o material auditado a distância e permitir que membros de órgãos públicos possam acompanhar devido aos agendamentos.²⁸ Exceto para o último argumento, em todos os demais a facilidade é pensada desde o ponto de vista apenas da empresa responsável, em detrimento das dificuldades que podem gerar para os/as entrevistados/as.

Também são vistos como aspectos positivos pela Synergia: não haver abordagem domiciliar, promover espaço público de cadastro, dirimir dúvidas, e haver datas e horários que poderem ser escolhidos pelos entrevistados (mas dentro dos horários e dias ofertados pela empresa, segundo os esclarecimentos da empresa de consultoria).

Apesar de serem sujeitos de direitos vítimas do desastre, vivendo um processo de perdas e de empobrecimento, só haveria apoio para deslocamento até o local de preenchimento do cadastro se a pessoa que for responder ao questionário necessitar de apoio, ou seja, se for idosa, com necessidades especiais ou gestantes (o que deve ser

²⁷ Programa... p. 5.

²⁸ pp 2 e 8.

solicitado no ato de agendamento que é feito por “equipe social qualificada tecnicamente”).

A menos que, na entrevista, tenha ali permanentemente a presença de assessoria técnica independente, a situação da entrevista, fora do ambiente familiar à vítima, além de limitar o conhecimento pretendido pelos cadastradores, intimida os/as entrevistados/as.

Questões relacionadas ao acesso à informação pelos sujeitos de direitos do desastre foram postas pelo MPF no ofício acima referido, e consta como respostas das empresas que estas terão acesso ao formulário e às informações prestadas, “quando requerida”. O formulário de cadastro deveria ter sido construído participativamente e não o foi, o que é uma falha que aqui consideramos de muito peso no resultado do levantamento. No mínimo, o cadastro deveria ser fornecido às famílias previamente ao preenchimento. Estas poderiam se reunir e discutir internamente e com a comunidade, de modo autônomo e em seus termos, contando com a assessoria escolhida.

Todo tipo de cadastro deveria incluir fornecimento imediato de uma cópia, independentemente de requisição, podendo-se, a qualquer tempo, rever as informações prestadas, visto que por ser vítima a pessoa/família não tem a obrigação de prestar nenhuma informação que possa vir a ser prejudicial ao seu processo de recomposição social, devendo ser assegurado às pessoas/famílias/comunidades o direito de retirar alguma informação equivocadamente prestada ou que lhe seja prejudicial.

É recomendável que formulários dessa natureza sejam amplamente divulgados, em distintos locais, e que fiquem disponíveis previamente e que as pessoas possam preenchê-los onde quiserem, ao menos. Há várias formas de divulgação por meio digital e impresso. Como os atendimentos se dão por agendamento, como seria o agendamento daqueles que voltariam para contestar os dados já preenchidos? Se o controle do prazo é feito pela empresa, que detém o poder de marcar os horários e as datas, qual garantia as vítimas teriam de que conseguiriam o agendamento dentro do prazo estipulado, se ela só tem 10 dias para rever seus dados? E como só terá acesso ao formulário posteriormente, quando começa a contagem desse prazo, após o preenchimento ou após o recebimento do formulário impresso?

Também é parte fundamental dos processo de reconhecimento de direitos e de reparação que os responsáveis por cadastros com tais objetivos aceitem o controle social, incorporem e solucionem as críticas apresentadas inclusive pelos movimentos sociais organizados, locais e extralocais.

Outro ponto da análise dos documentos que merece destaque é a extensão do *Cadastro Integrado*. Conforme esclarecimentos prestados pelo empreendedor ao MPF²⁹, o tempo médio de aplicação é de três horas. Trata-se de um tempo exaustivo, considerando-se a complexidade das questões, o volume de informações e as terminologias adotadas, tendente à padronização.

29 Aos 08/08/2016, em resposta ao Ofício MPF/PRMG/PRDC/nº 7805/2016.

O *Cadastro* se apresenta, pois, como o documento de maior relevância para as empresas e para os sujeitos de direitos vitimados na apuração de perdas e danos, para a recomposição, reparação e compensação, pois ele é a base para o “dimensionamento e quantificação de todos os Programas Socioeconômicos”. Consta no entanto que “no caso de identificação de fraude, devidamente apurada, o cadastro será excluído”. Trata-se de uma exclusão unilateral, de modo que deveria garantir-se aos sujeitos de direitos formas participativas de apuração, com controle social e a assessoria técnica independente. Como já observado, o *Cadastro* só tem valor absoluto após passar por critérios de “elegibilidade” e por avaliações “da extensão do dano alegado”.

Portanto, e em síntese, a metodologia empregada e a forma de aplicação do *Cadastro*, por não resultarem de um processo construído participativamente, apresenta equívocos relacionados à unilateralidade das decisões e do controle: restrição de acesso ao Cadastro, mecanismos de verificação que indicam prévias suspeições, definições restritivas, falta de diálogo com agências de pesquisa acadêmicas independentes e da participação paritária dos sujeitos de direitos na escolha das consultorias responsáveis pelo cadastro.

Observa-se, nas respostas dadas pelo empreendedor aos questionamentos formulados no Ofício MPF/PRMG/PRDC/nº 7805/2016, que o processo de cadastramento facilita o trabalho da empresa e da consultoria subcontratada em detrimento da facilitação da vida, do acesso e da compreensão deste processo pelos sujeitos de direitos violados que, em função da insegurança que a situação de cadastramento pode gerar, bem como pelo desconhecimento da finalidade de cada resposta dada e pela falta de controle do processo em que a pessoa está sendo inserida, podem vir a sofrer nova vitimização, agora não mais pelas consequências sociais, culturais, econômicas e ambientais do rompimento da barragem, mas pela forma como o desastre foi e está sendo gerido junto às famílias e comunidades vitimadas.

4. Notas adicionais sobre a inadequação do cadastro em relação a populações tradicionais e/ou etnicamente diferenciadas.

Entende-se que o *Cadastro Integrado* não é instrumento adequado para lidar com as populações indígenas, quilombolas e tradicionais (a exemplo das ribeirinhas e de pescadores artesanais, raizeiras, cipozeiras, faisqueiras, comunidades pomeranas, etc) vitimadas pelo rompimento da barragem dado seu viés patrimonialista e individual/familiar (pois como fica patente nas pps 18 e 19 do *Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados* o *Cadastro Integrado* se aplica a apenas “propriedades” e não a pessoas e comunidades orientadas por outras formas de possuir e utilizar da terra, dos recursos e das coisas que não seja pelo viés da titulariedade única e exclusiva, pois orientadas e organizadas em lastros territoriais apreendidos de modo coletivo e que dispõem de historicidade e de significados próprios e singulares que o Cadastro Integrado não será capaz de apreender.

Há que se estar atento para o fato de que as modificações e poluições ambientais afetam cada população indígena, quilombola e tradicional de modo específico, não cabendo generalizações e que estas populações, justamente pelo fato dos seus territórios

serem os sustentáculos dos seus modos de vida, identidades e saberes próprios, sentem ainda mais os efeitos de desastres ambientais, uma vez que estes, quando atingem seus territórios e recursos não afetam somente atividades produtivas, mas sobretudo as sócio reprodutivas e, portanto, suas próprias identidades, saberes e modos de vida – que são direitos constitucionalmente assegurados a elas.

Acerca dos efeitos do desastre especificamente sobre algumas das populações indígenas e da forma como estes devem ser analiticamente abordados, consta no Parecer Pericial de autoria do antropólogo Jorge Bruno Sales Souza, o apontamento acerca dos Guarani e Tupiniquim das dez aldeias, situadas em três distintas Terras Indígenas, Caieiras Velhas II, Comboios e Tupiniquim, todas localizadas no município de Aracruz, no estado do Espírito Santo. No parecer o antropólogo pondera que “ao tentar apreender quais os danos e prejuízos decorrentes dos rejeitos minerários que vazaram no Rio Doce sobre as populações indígenas de Aracruz, é preciso conhecer aspectos de sua organização social, de suas práticas de subsistência e a relação com a praia, os rios e o mangue que informem o que é culturalmente percebido como “dano” ou “prejuízo””³⁰.

Outra limitação deste tipo de cadastro junto a estas populações culturalmente diferenciadas é produzir uma visão relativamente estanque da vida das pessoas e o desastre trágico como único, quando se sabe que em termos de efeitos sociais um desastre nas proporções do rompimento da barragem de Fundão não é único, mas múltiplo, como bem marca o Parecer Antropológico acima citado: “a passagem da lama de rejeitos minerários seja marcante, o desastre não pode ser reduzido a ele, nem da perspectiva ambiental e menos ainda do ponto de vista social e cultural”.³¹

Em relação aos Krenak, sabe-se que o Rio Doce tem importância vital como fonte de subsistência e de inspiração simbólica, sendo este rio percebido e significado de modo particular, conforme demonstram as conclusões do Parecer nº 03/2016/PGR/SEAP, de autoria da antropóloga Maria Fernanda Paranhos:

A partir da pesquisa realizada, podemos afirmar que o Rio Doce é um lugar fundamental do território e no modo de ser Krenak. O rio tem um papel ativo não apenas na sustentabilidade e na recreação como também na cosmologia indígena. A relação dos Krenak com o rio é parte ativa nos seus processos socioculturais, influencia sua organização e dinâmica social, sua moral e seus valores ético-espirituais.

Por isto é que para as populações indígenas os estudos para avaliação das perdas e violações de direitos, notadamente dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais têm sido norteados por Termo de Referência apresentado pela Funai, o que deveria contar com ampla participação da comunidade na sua construção, que considere os aspectos socioculturais e espaciais de cada uma das comunidades ou unidades sociológicas indígenas, sendo as medidas de reparação, recuperação, mitigação e compensação expressas em um plano de longa duração e que permita o monitoramento

30 Parecer Pericial N 115/2016/ATPICT/SEAP, p.7.

31 Idem, p. 21.

dos danos e das medidas adotadas

O mesmo deve ser feito em relação às demais comunidades tradicionais, sendo que para muitas delas os termos de referência poderiam ser propostos por elas próprias, sendo estes construídos de modo participativo e com o apoio de assessorias independentes, instituições de pesquisa isentas e de confiança das respectivas comunidades. Este procedimento deveria ser seguido para todas as comunidades, todos os sujeitos de direitos vitimados pelo desastre, não apenas para comunidades culturalmente diferenciadas, pois além de ninguém viver isoladamente, coletivos se formam também em função da afinidade permitida pelas experiências das perdas provocadas por um mesmo desastre.

Entre as orientações do TTAC para o programa direcionado a povos indígenas, encontram-se previstos o desenvolvimento de “estudos circunstanciados” por “consultoria independente”, e “participação e consulta” aos povos indígenas para a construção do programa. Menciona-se Termo de Referência, supervisão e validação da FUNAI.

No programa para “povos e comunidades tradicionais”, estão previstos, no TTAC, estudos e participação, para estes não é mencionado o termo “consulta” mas afirma-se que o programa deverá observar a Convenção 169 da OIT (Cláusula 53).

Sobre participação social e consulta prévia livre e informada aos povos indígenas e tradicionais, a ausência destas medidas com relação ao TTAC e a Fundação prevista no acordo³², foi objeto da Nota Técnica do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CBDH), emitida em 09/06/16.

O CNDH concluiu que “a fundação prevista no acordo que a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e outros entes públicos firmaram com as empresas Samarco, Vale e BHP mantém, em si, os mesmos vícios de falta de participação que permearam todo o processo de negociação do acordo, violando o princípio do devido processo legal, em sua dimensão coletiva (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal)” (item 42 da Nota Técnica)³³

32 TTAC estabelece a criação de uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, a ser instituída pelas empresas (a Samarco e suas acionistas Vale e BHP), para executar todas as medidas previstas nos programas socioambientais e socioeconômicos (Seção I do Capítulo Quinto).

33 Para o CNDH, “17. Verifica-se, pois, que o processo de negociação, celebração e homologação do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta violou os princípios democrático (CF, art. 1º) e do devido processo legal (CF, art. 5º, inc. LIV), além dos artigos 31 a 34 da Lei 9.784/99, do princípio 10, da Declaração Rio 92, e art. 6º da Convenção nº 169 da OIT. 18. Ocorre que todos esses vícios de legitimação ativa inadequada dos entes públicos que celebraram o acordo, bem como de falta de participação dos atingidos em geral, ou de consulta prévia aos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais em particular, terminou por trazer graves consequências à forma como foi projetada a fundação de direito privado prevista no acordo. Sobre o Comitê Interfederativo, para o CNDH “44. Prevê-se, ainda, como instância externa e independente à fundação, um Comitê Interfederativo, que, tendo sido criado por meio de acordo, é perdidamente inconstitucional, ao desconsiderar os princípios da reserva legal (CF, art. 48, XI) e da separação dos poderes (CF, art. 2º).” Também o MPF em sua ACP ressalta este vício e o Parecer Técnico Nº 243, da Secretaria Pericial do MPF o aborda.

5. Sobre diferenças entre os marcos do desastre tecnológico e do licenciamento ambiental

No tocante à **independência das consultorias técnicas autoras e realizadoras dos cadastros**, em conjunto com a Fundação, assim como a autonomia das vítimas face às empresas réis, cabe ponderar que a contratação da consultoria é feita, em última análise, pelas empresas, por intermédio da fundação.

Conforme análise feita do TTAC pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), considerando o valor do aporte e de gastos que foi negociado entre as partes, “no caso do maior desastre ambiental do Brasil, a tutela dos direitos humanos não pode ser restringida pelo mecanismo da interposição de uma fundação de direito privado cujos aportes são previstos não em função da restauração socioambiental e da reparação socioeconômica, mas da possibilidade financeira de uma de suas instituidoras, a qual é controlada por duas das maiores mineradoras do planeta.” Para o CNDH, “enquanto houver solvência por parte das empresas, preocupações de ordem econômica não podem sobrepor-se aos direitos fundamentais à dignidade humana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre tantos outros que foram atingidos”.³⁴

Acerca da necessária independência dos responsáveis por estudos, cadastros, diagnósticos e pesquisas, no contexto da gestão das consequências dos desastres tecnológicos e reparação de direitos humanos violados, pondere-se que desastres dessa magnitude, relativamente ao padrão adotado no licenciamento ambiental, requerem outro modelo de relações entre as empresas responsáveis, as consultorias de pesquisa e avaliação de danos, o poder público e as pessoas, grupos, comunidades, povos e populações vitimadas e vulnerabilizadas. Os estudos de impactos ambientais são de responsabilidade das empresas consultoras contratadas pelas empresas interessadas nas obras. São estudos prévios e frequentemente muito pouco abrangentes, como ilustra emblematicamente o caso do Complexo de Germano, em Mariana/MG. Na situação pós-desastre é outra a realidade e outras são as questões de confiança, responsabilidade, autonomia e mediação.

Entendemos que, para a devida reparação, os meios e modos de interlocução, escuta, participação, pesquisa e avaliação não devem se desenvolver sob o poder e a condução privilegiada da empresa responsável pelo desastre. O poder público deve às vítimas proteção contra as assimetrias e a desigualdades de poder, especialmente nas decisões sobre como reconhecê-las, conhecer seus sofrimentos, processos e redes coletivas pré e pós rompimento da barragem, e sobre como descrever e avaliar suas perdas e necessidades.

No marco dos desastres, a autonomia dos sujeitos de direitos vitimados diante da empresa já deve ser, por si, uma medida reparadora fundamental ou, antes mesmo disso, um pressuposto indispensável à reparação e compensação integrais.

Não é assim no marco do licenciamento ambiental, isto é, nos procedimentos

34 Item 32.

para compensação que se seguem aos deslocamentos compulsórios devidos à implantação de empreendimentos com significativos impactos socioambientais e riscos de violações de direitos humanos. Pesquisas antropológicas e sociológicas identificaram perda de autonomia das populações locais e sua dependência em relação aos empreendedores como uma das consequências negativas, ou “impactos”, normalmente desconsideradas. Face às populações atingidas, empresas passam a exercer, em chave privada, alguns dos papéis do poder público, muitos dos quais assistencialistas, dada a sua grande influência política local e regional.

No modelo do licenciamento ambiental, como dito, no que diz respeito aos chamados “impactos negativos”, os estudos prévios e os levantamentos ou cadastramentos específicos para o reconhecimento dos “atingidos” têm sido objeto de análises críticas há décadas, no Brasil. Dentre as lições aprendidas, clara está a repetição, em regra, de uma divergência entre interesses das empresas, pautados prioritariamente pela redução de custos monetários, e as necessidades das populações atingidas, nem sempre reconhecidas em sua amplitude real e de modo coletivo. Predominam as abordagens patrimonialistas e as definições restritivas de áreas de impactos. Muitos desses problemas se mostram no TTAC e no *Programa de Levantamento e Cadastro* analisados, especialmente no instrumento de coleta de dados (formulário do cadastro integrado) e em seu modo de aplicação.

Sugerimos que se tenha em conta a **notável diferença entre as circunstâncias e realidades dos processos de licenciamento ambiental e dos desastres tecnológicos**, quando das decisões sobre como devem ser os processos de reconhecimento, reparação e não repetição das ações e omissões que ocasionaram os fatos sob investigação e a **quem compete gerir e decidir sobre os diálogos e as reparações** que dizem respeito aos sujeitos de direitos violados.

6. CONCLUSÕES

Desde as primeiras iniciativas, o Ministério Público tem defendido estudos independentes e apropriados para avaliação e reparação dos danos, perdas e/ou violações de direitos humanos. Na Ação Civil Pública do MPF, de maio de 2016, destacam-se o cuidado a respeito das formas adequadas de conhecimento e reconhecimento das perdas e danos e a afirmação do direito à participação, ainda que sejam indicados os cadastramentos emergenciais para assistência mais imediata às vítimas.

Para o MPF,

É fato notório que o rompimento da barragem de Fundão ocasionou o maior desastre ambiental do Brasil, com consequências ambientais, sociais e econômicas até o presente momento inestimáveis. Não há até o presente momento diagnóstico conclusivo sobre os impactos do desastre no meio físico, biótico e socioeconômico. O que há são laudos preliminares, elaborados tanto por parte do Poder Público quanto por parte das empresas, **todos eles no sentido de que seria necessário o aprofundamento dos es-**

tudos a fim de se diagnosticarem com mais precisão os desdobramentos negativos do evento. (...) Na própria redação do acordo fica patenteada a incerteza que ainda paira sobre os efeitos do evento, como, por exemplo, nos considerandos em que se utilizam de expressões como “considerando os impactos que venham a ser identificados” em relação a pescadores, agricultores, azeiros, segmentos econômicos, comunidades indígenas e demais povos, comunidades e populações tradicionais, patrimônio histórico e cultural. Há, inclusive, cláusulas do acordo em que os compromitentes assumem obrigações condicionadas à realização de prévio diagnóstico e constatação de danos. ³⁵

Uma assessoria técnica independente às vítimas também faz parte das propostas do Ministério Público. Consideramos importante que esta assessoria inclua o aporte do conhecimento antropológico, e que tenha suporte acadêmico calcado na experiência com as consequências sociais, econômicas, culturais e socioambientais de desastres como o do rompimento da Barragem de Fundão.

O antropólogo francês Didier Fassin enfrenta o desafio de estudar "atitudes e ações que automaticamente acreditamos serem boas", tais como aquelas reconhecidas como assistência humanitária.³⁶ Para Fassin - com base em inúmeros estudos de campo e em sua experiência como dirigente da organização internacional Médicos sem Fronteiras - a gestão humanitária (o governo humanitário) tem sido a resposta que nossas sociedades tem dado ao que considera intolerável, respostas que se fundam no que este autor chama de “a política da compaixão”. Neste tipo de política, contudo, há um paradoxo, pois se, de um lado, ao buscarmos o alívio do sofrimento do outro, assumimos a equivalência de vida e sofrimento entre todos os seres humanos, mas, por outro lado, expomos a estrutura de desigualdade que este tipo de ação termina por revelar e reproduzir, na medida em que ela depende do “dom” ou “benefício” do doador e não dos direitos efetivos do receptor.

A posição de vulnerabilidade do receptor e de “generosidade” do “doador” mostra uma solução de continuidade da desigualdade estrutural, que os processos burocráticos frequentemente contribuem para operacionalizar e naturalizar. Pessoas vulnerabilizadas por desastres correm o risco de serem tratadas como sujeitos tutelados por razões humanitárias e, deste modo, serem ignorados como sujeitos de direito, de ação e de conhecimento, o que efetivamente são. Esta abordagem contribui para nos alertar para a assimetria de poder que existe entre a mineradora, sua consultoria e as comunidades e pessoas vitimadas pelo desastre. Também é importante para manter-nos alertas acerca de todas as decisões adotadas nos processos de reconhecimento e reparação, de um modo geral, inclusive na escolha da assessoria técnica independente aos sujeitos de direitos vitimados pelo desastre.

35 ACP/MPF, maio de 2016 pp. 115 a 118, grifamos.

36 Fassin, Didier. 2012. *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Los Angeles: University of California Press. p. 244. Apud RANGEL, Monica Pedrosa. GIVING AND THE CULTURAL CONSTRUCTION OF THE GOOD: Towards a broad perception of people's motivations to engage in humanitarian actions - MSc in Social Anthropology 2014 – 2015 Word count: 9999. Cap. I, pp3 e 4.

Deste modo, considerando a extensão e a intensidade dos danos e perdas, e a diversidade sociocultural e ambiental em questão, entende-se que apenas o *Cadastro Integrado*, com seu modelo padronizado e patrimonialista, conforme detalhamos anteriormente, não é suficiente para dar suporte aos programas que visam reparações, menos ainda dimensionar o dano cultural e ambiental às populações vitimadas. Nem mesmo para balizar danos patrimoniais ele é totalmente eficiente ou suficiente, uma vez que parte de categorias de reconhecimento exógenas e de espacialidades pré-definidas.

Em síntese, os principais pontos de crítica aos documentos analisados são: a) a falta de participação no TTAC e na elaboração do Programa; b) a possível exclusão de famílias e comunidades que reivindiquem o direito de serem reconhecidas como “impactadas”, “atingidas”, ou “vítimas” do desastre, dado que este reconhecimento caberá a uma instância sem representatividade equitativa dos sujeitos de direitos; c) a ausência de estudos, perícias e pesquisas que se distingam dos cadastros, como frisado ao longo deste parecer, considerando-se que o método e os procedimentos do *Cadastro* não permitem o conhecimento adequado para fundamentar propostas de reparação que sejam multidimensionais, completas e compreensivas; d) a importância da independência dos responsáveis pelas pesquisas, estudos e cadastros em relação às empresas réis, de modo a que seja resguardada a autonomia dos atingidos em relação a ambas (consultoria e empresas réis), considerando-se, inclusive, que a gestão de desastres tecnológicos deve ser diferenciada dos processos de licenciamento ambiental, em especial em relação a procedimentos há muito questionados; e) a relevância das assessorias técnicas independentes aos sujeitos de direitos vitimados pelo desastre.

A maior parte dos problemas apontados ao longo deste trabalho relacionam-se, em maior ou menor medida, com a ausência de participação da população vitimada e vulnerabilizada pelo desastre na construção dos instrumentos e métodos para a sua devida reparação, pois esta ausência eleva o risco de uma parte significativa das pessoas/coletividades vitimadas serem invisibilizadas em função dos próprios métodos, espacialidades e categorias de reconhecimento não estarem respaldadas em decisões participativas, com o aporte das assessorias independentes por elas escolhidas.

Em qualquer processo de reconhecimento de direitos o diálogo deve se dar de modo o mais simétrico e continuado possível, valorizando-se as perspectivas, conhecimentos, experiências e a agência das pessoas, em abordagens participativas e capazes de acessar as dimensões coletivas, sem ignorar as escutas individuais. Trata-se de direitos e de conhecimentos pautados em princípios éticos relacionados à confiança e ao respeito à diferença, sobretudo em se tratando de um contexto de “desastre”. Trata-se também de fortalecer grupos e comunidades vulnerabilizadas, em sofrimento e sob pressões diversas.



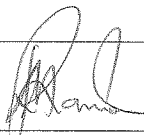

Assim como uma sociologia dos desastres busca mostrar³⁷, entendemos que o instrumental utilizado e a forma de coleta dos dados inserem-se num quadro tecnicista e distanciador dos sujeitos de direitos. Entre estes e os decisores, há todo um aparato de comprovações e o agendamento de entrevistas exaustivas, distantes de um ambiente familiar aos/às entrevistados/as, fundado na coleta de dados que serão cruzados com outras fontes e serão validados ou não para caracterização dos “eleitos”.

Defendemos no presente parecer participação e adequação teórico metodológica em toda produção de conhecimento que subsidiará o reconhecimento (“dimensionamento”) e a reparação. Para tanto, é necessária a devida consideração a - e inclusão de - todos os sujeitos de direitos vitimados pelo desastre.

Considerar significa aqui não excluir mediante conceitos prévios não escolhidos ou construídos paritariamente, supõe sejam reconhecidos os conhecimentos e avaliações dos sujeitos de direitos como de igual valor. Inclui reconhecimento das trocas cognitivas, políticas, culturais e de vivências que, inclusive, os diversos coletivos podem realizar entre si (ou já o estão fazendo). Significa a compreensão de suas perspectivas acerca dos acontecimentos, das suas perdas, do que entendem por “bens”, o compartilhamento das decisões sobre formas e medidas de reparação adequadas. Sugerimos que os meios de produção de conhecimento devem não apenas se apoiar na participação paritária, mas, também, fortalecer a autonomia das vítimas em relação à empresa responsável pelo desastre. Isto porque a perda de autonomia é um dos efeitos das atividades e dos empreendimentos que se apropriam dos, alteram e/ou destroem os ambientes de todos, que impõem modificações e/ou inviabilizam meios e modos de vida.

É o Parecer.

Brasília, 29 de setembro de 2016.

	
Luciana Maria de Moura Ramos Analista do MPU/Perícia/Antropologia	Emília Ulhôa Botelho Analista do MPU/Perícia/Antropologia

37Conforme Valêncio, “Não será a aparência de contextos participativos de produção de políticas e programas nesta área aquilo que irá capturar as genuínas vocalizações e tonalidades do sofrimento social num contexto de desastre, pois as fórmulas padronizadas de participação não adicionam caminhos para a livre expressão da pessoa humana; para lidar com as humilhações decorrentes de práticas de remoção; para priorizar os cuidados com o processo de luto e continuidade de esforços públicos de busca de entes desaparecidos; para ampliar o controle social sobre os gastos nos negócios dos desastres; para prestigiar as estratégias comunitárias de autoproteção e, enfim, para priorizar o resgate da dignidade moral e material daqueles que tudo perderam, perdem e continuam perdendo nos desastres sem fim que campeiam pelo país afora.” VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **Desastres: tecnicismo e sofrimento social.** *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2014, vol.19, n.9, pp.3631-3644. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014199.06792014>.

