

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

**Parâmetros para a Priorização no Contexto
de Desastres com Base em Critérios de
Severidade e Vulnerabilidade**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

Parâmetros para a Priorização no Contexto de Desastres com Base em Critérios de Severidade e Vulnerabilidade / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021.

195 p.

Em colaboração com: Andrea Valentim Alves Ferreira, Caio de Souza Borges, Daniela Malheiros Jerez, Flavia Silva Scabin, Gabriela Artilles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá, Joana Tavares Nabuco, Julia Carolina Malacrida de Pádua, Júlia Lambert Gomes Ferraz, Karina Denari Gomes de Mattos, Laura Alves de Oliveira, Letícia Lopes Brito, Marcela Garcia Corrêa, Naatan Gasa Paschoalini Lagoa, Olívia Landi Corrales Guaranha, Paloma Gerzeli Pitre.

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

Inclui bibliografia.

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

CDD – 627.8

EQUIPE TÉCNICA

Andrea Valentim Alves Ferreira

Caio de Souza Borges

Daniela Malheiros Jerez

Flavia Silva Scabin

Gabriela Artiles da Câmara Canto de Vasconcellos e Sá

Joana Tavares Nabuco

Julia Carolina Malacrida de Pádua

Júlia Lambert Gomes Ferraz

Karina Denari Gomes de Mattos

Laura Alves de Oliveira

Letícia Lopes Brito

Marcela Garcia Corrêa

Naatan Gasa Paschoalini Lagoa

Olívia Landi Corrales Guaranha

Paloma Gerzeli Pitre

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Desenho metodológico	21
Figura 2 — Categorias presentes nos relatos do jornal A Sirene e Ouvidoria da Fundação Renova	26
Figura 3 — Severidade segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos	32
Figura 4 — Avaliação da severidade do impacto	34
Figura 5 — Escala na metodologia do DIHR	36
Figura 6 — Escopo na metodologia do DIHR	37
Figura 7 — Irremediabilidade na metodologia do DIHR	37
Figura 8 — Arco das prioridades dos direitos humanos	40
Figura 9 — Quem está sendo deixado para trás e por quê: cinco fatores-chave para identificação de grupos em situação de vulnerabilidade	44
Figura 10 — Linha do tempo da delimitação do conceito de vulnerabilidade	50
Figura 11 — Fatores para garantia da moradia adequada: disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura	92
Figura 12 — Nexos entre desastres e pobreza	101
Figura 13 — Conceito de pobreza	104
Figura 14 — Dimensões de indicadores do Índice de Pobreza Multidimensional	110
Figura 15 — Índice de Pobreza Multidimensional Global	111
Figura 16 — Conceito de exclusão social	115
Figura 17 — Tríade do bom funcionamento do mecanismo de participação	129
Figura 18 — Intervenções para construção de capacidades sob um enfoque de direitos humanos	134
Figura 19 — Choques e fragilidades segundo o LNOB	135
Figura 20 — Exemplos de choques, tensões e desafios	137
Figura 21 — Tipos de choques, tensões e desafios	138
Figura 22 — Mapa das barragens de rejeitos de minério por risco (Minas Gerais e Espírito Santo)	143
Figura 23 — Elementos da cidade resiliente	147
Figura 24 — Elementos da resiliência	148
Figura 25 — Ações para priorização no desastre do rompimento da Barragem de Fundão, segundo as entrevistas	158
Figura 26 — Significado de priorização no desastre do rompimento da Barragem de Fundão, segundo as entrevistas	159

Figura 27 — Percentuais de majoração do dano moral para certos grupos sociais segundo a matriz de danos da AEDAS	171
Figura 28 — Majoração do dano moral para critérios interseccionais	172
Figura 29 — Priorização antes do desastre (fase de preparo)	173
Figura 30 — Priorização logo após o desastre (fase de resposta)	174
Figura 31 — Priorização após o desastre (fase de reconstrução)	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Variação da renda média per capita das famílias	108
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Composição do painel de especialistas do estudo da FGV “Parâmetros de priorização no contexto de desastres com base em critérios de severidade e vulnerabilidade”	23
Quadro 2 — Estratégias de coleta e análise de dados.....	28
Quadro 3 — Identificação de impactos severos	39
Quadro 4 — Elementos da resiliência	150
Quadro 5 — Fases da redução de riscos de desastres.....	155
Quadro 6 — Coleta de dados sobre priorização com base no LNOB – Não discriminação	161
Quadro 7 — Coleta de dados sobre priorização com base no LNOB – Geografia ...	162
Quadro 8 — Coleta de dados sobre priorização com base no LNOB – Status socioeconômico	163
Quadro 9 — Coleta de dados sobre priorização com base no LNOB – Governança	164
Quadro 10 — Coleta de dados sobre priorização com base no LNOB – Vulnerabilidade a choques	165
Quadro 11 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades – Crianças e adolescentes.....	166
Quadro 12 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades – Mulheres.....	167
Quadro 13 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades – Povos indígenas e comunidades tradicionais.....	167
Quadro 14 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades – Pessoas com deficiência.....	168
Quadro 15 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades – Pessoas negras	168
Quadro 16 — Boas práticas para melhorar a acessibilidade e reduzir vulnerabilidades – Pessoas LGBTIA+	169

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1 INTRODUÇÃO	15
2 NOTA METODOLÓGICA	21
3 IDENTIFICAÇÃO DE IMPACTOS SEVEROS	30
3.1 Escala	34
3.2 Escopo	36
3.3 Irremediabilidade	37
3.4 Proposta de parâmetros para a identificação de impactos severos	38
4 PARÂMETROS PARA A IDENTIFICAÇÃO DE GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E O COMPROMISSO DE “NÃO DEIXAR NINGUÉM PARA TRÁS”	43
4.1 A delimitação da vulnerabilidade no processo de remediação dos impactos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão	46
4.2 Não discriminação	52
4.3 Geografia	89
4.4 Status socioeconômico	100
4.5 Governança	119
4.6 Vulnerabilidade a choques e outras fragilidades	135
5 MEDIDAS DE PRIORIZAÇÃO E O CICLO DE DESASTRES	154
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS	177
APÊNDICE A	192
APÊNDICE B	194
APÊNDICE C	195

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em casos de desastres, pode não ser possível atuar sobre todos os impactos simultaneamente e, com o decorrer do tempo, alguns impactos podem se tornar irremediáveis. Além disso, medidas de resposta e reconstrução, que envolvem a reparação integral, precisam atentar para as particularidades dos atingidos. Assim, a aplicação de critérios adequados e legítimos para identificar situações a serem priorizadas é essencial para garantir que a resposta e a reparação pós-desastres ocorram de forma equitativa.

Priorizar, para fins deste relatório, significa garantir que a resposta e a reparação de impactos em caso de desastre sejam endereçadas conforme suas complexidades e as particularidades das pessoas atingidas, atendidas suas urgências. A priorização pode ocorrer de diversas formas, incluindo a definição de pessoas que serão atendidas primeiro, a adequação dos processos de remediação às características culturais das pessoas atingidas, entre outros.

- Identificação de impactos severos

Segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre empresas e direitos humanos (POs),¹ quando não for possível agir simultaneamente sobre todos os impactos adversos identificados, empresas devem priorizar ações voltadas aos impactos mais severos.² A severidade, portanto, é o critério adotado pelos POs para a priorização e é composta por três critérios: (i) a escala (o quão grave é o impacto); (ii) o escopo (o quão disseminado é o impacto); e (iii) a irremediabilidade (o quão difícil é a remediação do impacto).

Este relatório propõe a adoção dos seguintes critérios para a identificação de impactos severos no contexto de desastres e outros abusos de direitos humanos cometidos por empresas:

¹ Aplicáveis a casos de desastres envolvendo empresas, como é o caso do rompimento da Barragem de Fundão. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019e. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_parametros-para-uma-abordagem-baseada-em-direitos-humanos-para-a-resposta-e-reconstrucao-de-desastres-envolvendo-empresas.pdf>. Acesso em: 9 set. 2021.

² Os POs estabelecem, igualmente, que não se pode deixar de agir sobre todos demais impactos (ONU, 2011).

Quadro1 — Identificação de impactos severos

	Escala	Escopo	Irremediabilidade
A	O impacto vai causar a morte, impactos adversos sobre a saúde que podem levar a uma redução significativa na qualidade de vida e longevidade das pessoas atingidas, ou impactos permanentes aos modos de vida e ao meio ambiente.	20% da população de toda a área atingida em um determinado território ou > 50% da população atingida em um determinado território.	Difícil: não é possível ou é muito difícil remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre, exigindo uma grande combinação de medidas de remediação e que demandam um vasto conhecimento técnico especializado. Há uma multiplicidade de grupos e territórios atingidos com especificidades e sofrendo impactos distintos. Os impactos e grupos de pessoas atingidas são dificilmente identificáveis. As pessoas atingidas são um grupo heterogêneo e/ou dispersas em diversos territórios. Os impactos são agravados ou surgem novos impactos ao longo do tempo.
B	(I) O impacto é uma infração tangível ao atendimento a necessidades básicas (II) impacta bens culturais, econômicos, naturais e sociais identificados como de grande valor para as pessoas atingidas; e (III) impacta serviços ecossistêmicos, prioritários para a subsistência, saúde, segurança ou cultura.	10% da população de toda a área atingida em um determinado território ou >11%-50% da população atingida em um determinado território.	Moderado: há um nível razoável de complexidade para remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre, exigindo uma combinação de algumas medidas reparatórias e compensatórias e que demandam pouco conhecimento técnico especializado. Os impactos e grupos de pessoas atingidas são identificáveis com razoável facilidade. As pessoas atingidas são um grupo relativamente homogêneo e dispersas em diferentes territórios na mesma região. Os impactos são controláveis e surgem poucos impactos novos ao longo do tempo.
C	Impactos menores e que podem ser facilmente remediados.	5% da população de toda a área atingida em um determinado território ou <10% da população atingida em um determinado território.	Fácil: O nível de complexidade para remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre é baixo, exigindo uma combinação de poucas medidas reparatórias. Os impactos e grupos de pessoas atingidas já são identificados. As pessoas atingidas são um grupo homogêneo. Os impactos são estáveis e não surgem novos ao longo do tempo.

Fonte: Elaboração própria (2021).

- Identificação de grupos em situação de vulnerabilidade

Além da severidade, outro critério relevante para a adoção de medidas de priorização é a vulnerabilidade. Segundo a Estratégia Internacional para Redução de Desastres (UNISDR, na sigla em inglês) da Organização das Nações Unidas (ONU), desastres são uma séria perturbação da ordem social causada pela interação entre um evento perigoso e condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade de reação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016b).

Assim, pessoas em situação de vulnerabilidade sofrem os impactos do desastre de forma agravada, contribuindo para o agravamento da severidade do impacto na dimensão da escala. Além disso, pessoas atingidas não são um grupo homogêneo e, portanto, vivenciam os impactos sobre direitos humanos de formas diferentes, além de possuírem diferentes expectativas acerca do processo de remediação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017e). Grupos que vivem em situações de marginalização e vulnerabilidade também enfrentam barreiras adicionais para ter acesso à remediação efetiva, contribuindo para a irremediabilidade dos impactos por elas sofridos. Nesse sentido, segundo o Alto Comissariado da ONU sobre Direitos Humanos (ACNUDH), problemas de direitos humanos preexistentes tendem a ser exacerbados no caso de desastres, e novas violações ou abusos tendem a ocorrer (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b).

A fim de identificar os grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade, adota-se, neste relatório, o marco “Não Deixar Ninguém para Trás” (LNOB, na sigla em inglês para Leave No One Behind) da ONU. Estabelecido no bojo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o LNOB busca identificar grupos e indivíduos que estejam sendo deixados para trás e aqueles mais deixados para trás entre esses, compreendidos como sendo aquelas pessoas mais suscetíveis a diversas formas de violência e exclusão. Como critério para a identificação desses grupos e indivíduos, tem-se: (i) não discriminação; (ii) geografia; (iii) *status* socioeconômico; (iv) governança; e (v) vulnerabilidade a choques.

Este relatório propõe a adoção dos seguintes critérios para a identificação de grupos em situação de vulnerabilidade no contexto de desastres e outros abusos de direitos humanos cometidos por empresas:

Figura 1 — Critérios para identificação de grupos em situação de vulnerabilidade

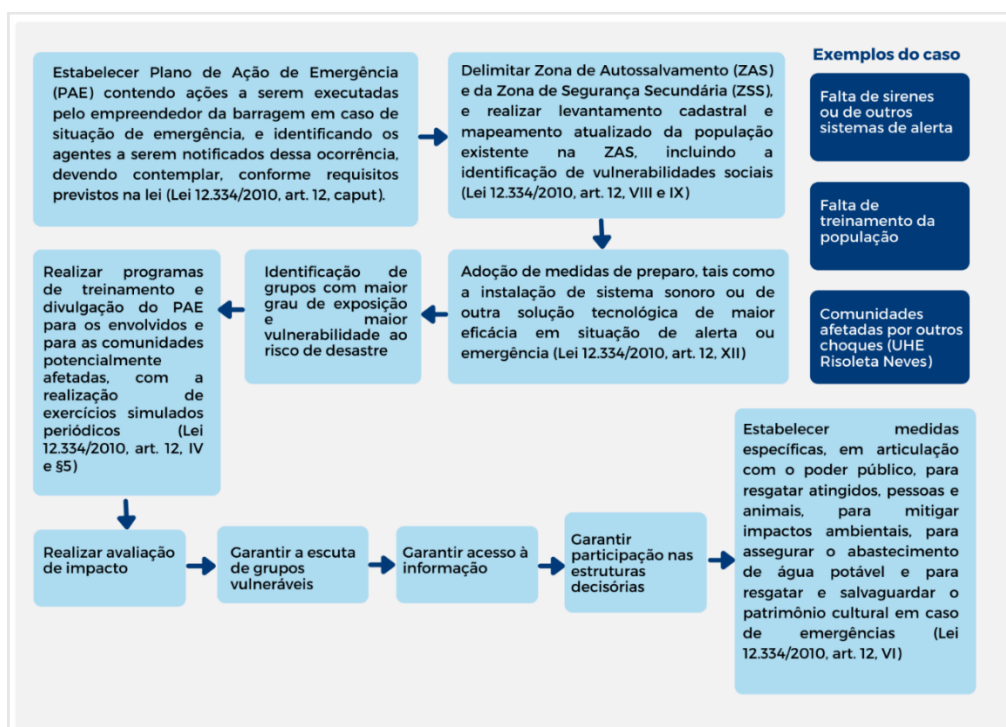
Fonte: Elaboração própria (2021).

- **Priorização e o ciclo de desastres**

Medidas anteriores ao desastre são capazes de interferir na gravidade dos efeitos ao atuar sobre as condições preexistentes de exposição e vulnerabilidade ao risco e capacidade de reação. A partir disso, nasce a ideia de ciclo de desastres, composto pelas etapas anteriores (prevenção, mitigação e preparo) e posteriores ao evento perigoso (resposta, reconstrução, recuperação e reabilitação).

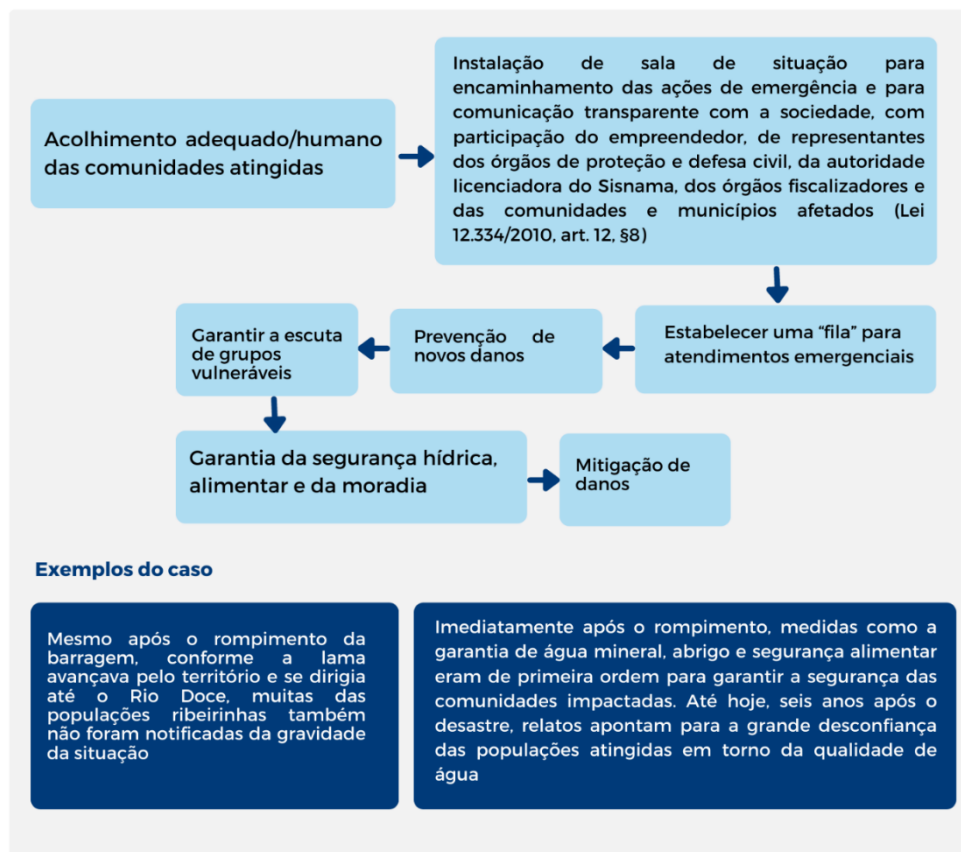
A priorização deve ocorrer em todas as etapas do ciclo de um desastre, o que também significa que ela pode tomar diferentes formas. Assim, priorizar não significa somente “estar no começo da fila”, mas garantir a realização e respeito a direitos humanos em todas as etapas do processo.

Figura 2 — Priorização antes do desastre (fase de preparo)



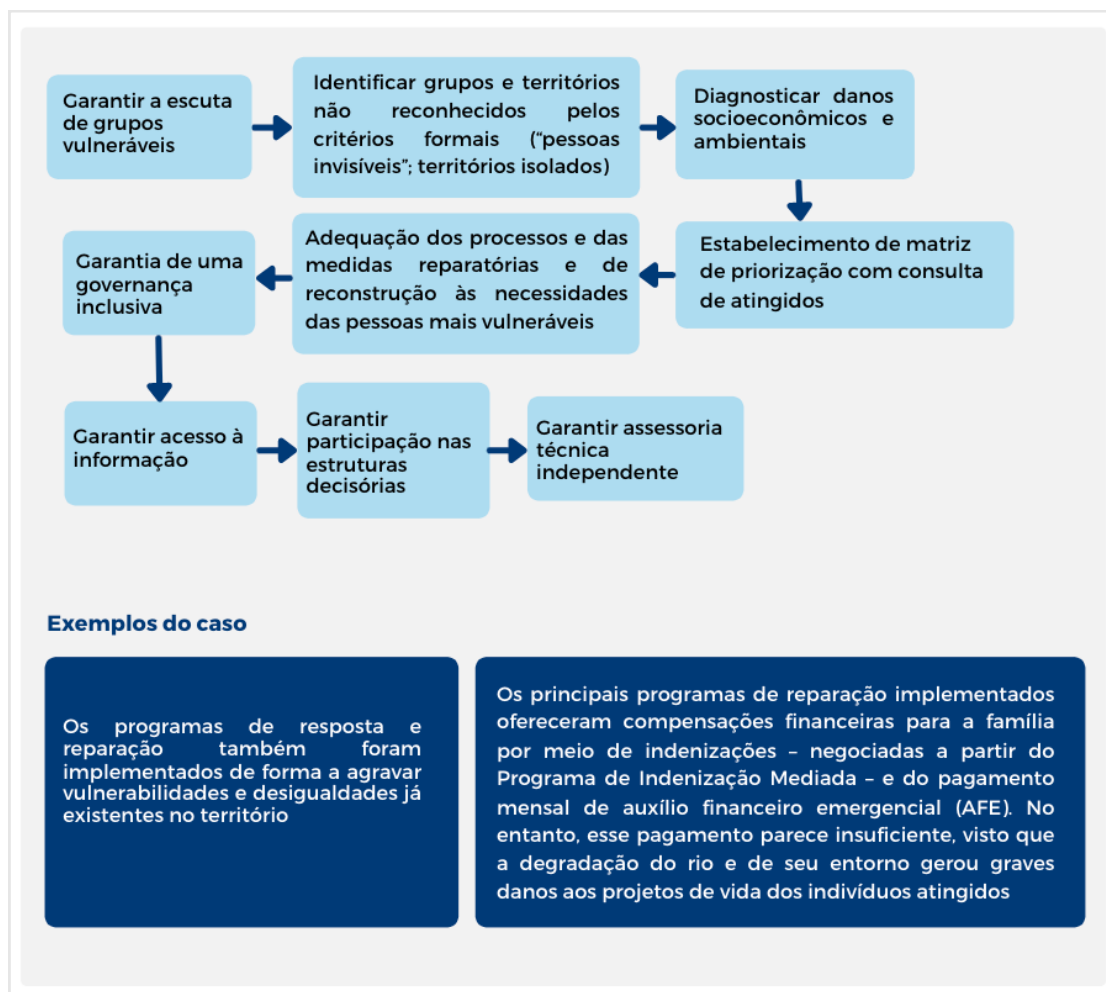
Fonte: Elaboração própria (2021).

Figura 3 — Priorização logo após o desastre (fase de resposta)



Fonte: Elaboração própria (2021).

Figura 4 — Priorização após o desastre (fase de reconstrução)



Fonte: Elaboração própria (2021).

1 INTRODUÇÃO

Este relatório tem como objetivo apresentar parâmetros voltados à priorização com base na identificação de pessoas em situação de vulnerabilidade e impactos severos a direitos humanos ocorridos em decorrência de desastres envolvendo empresas. Priorizar, para fins deste relatório, significa garantir que a resposta e a reparação de impactos em caso de desastre sejam endereçadas conforme suas complexidades e as particularidades das pessoas atingidas, atendidas às suas urgências. No caso de um desastre, que geralmente envolve grande número de pessoas atingidas, priorizar e atender a casos severos e situações vulneráveis será essencial para a busca do respeito e proteção a direitos.

Isso porque segundo denominação da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (UNISDR, sigla em inglês para United Nations International Strategy for Disaster Reduction) da Organização das Nações Unidas (ONU), um desastre consiste em

uma séria perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a eventos perigosos interagindo com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016b).

Reconhecem-se, por essa definição, dois postulados: que desastres são o resultado da interação entre eventos perigosos e condições preexistentes; e que, portanto, as consequências do desastre podem variar a depender das condições de (i) exposição ao risco, das (ii) situações de vulnerabilidade e das (iii) capacidades existentes para lidar com o desastre.

A exposição diz respeito à localização de pessoas e ativos físicos em áreas propensas a desastres. A vulnerabilidade refere-se a condições determinadas por fatores físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de indivíduos e comunidades aos impactos de eventos perigosos. Por fim, a capacidade é a soma de atributos tangíveis e intangíveis (incluindo infraestruturas, conhecimento humano, relações sociais, entre outros) de que dispõem organizações e comunidades para administrar e reduzir riscos de desastre e aumentar sua resiliência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016b).

Assim, a adoção de medidas anteriores à ocorrência do evento perigoso, de prevenção, mitigação e preparo para a ocorrência do desastre, interfere diretamente na gravidade

das consequências do desastre. A partir disso, surge o conceito de ciclo de desastres. A ação não é necessária apenas a partir da ocorrência do evento perigoso, uma vez que antes disso as pessoas já estavam submetidas ao seu risco. Da mesma forma, diferentes medidas de priorização devem ser adotadas a depender da etapa do ciclo de desastres.

No âmbito da ONU, diversos organismos de direitos humanos também reconheceram a existência de obrigações relativas a direitos humanos no contexto de crises, incluindo desastres. Segundo o Alto Comissariado da ONU sobre Direitos Humanos (ACNUDH), problemas de direitos humanos preexistentes tendem a ser exacerbados no caso de desastres, e novas violações ou abusos tendem a ocorrer (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b).

Os direitos humanos são compreendidos, assim, como um dos pilares da gestão de desastres (LANE; HESSELMAN, 2017). Por isso, deve-se empregar uma abordagem baseada em direitos humanos (ABDH)³ nas medidas que tenham por finalidade minimizar riscos e reparar impactos adversos⁴ causados por desastres.

Um desastre pode ser considerado natural ou tecnológico, a depender da natureza do evento perigoso que interage com fatores de vulnerabilidade, exposição e capacidade. Segundo o UNISDR, perigos tecnológicos são aqueles “originários de condições tecnológicas ou industriais, procedimentos perigosos, falhas na infraestrutura ou atividades humanas específicas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016b, p. 19).

Entre os desastres tecnológicos, o desastre causado por empresa apresenta uma série de especificidades, considerando a presença e continuidade da empresa no território atingido, e a responsabilidade das empresas em relação aos riscos do desastre e à resposta e reparação dos impactos causados. Esses casos são pautados por uma

³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019e. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_parametros-para-uma-abordagem-baseada-em-direitos-humanos-para-a-resposta-e-reconstrucao-de-desastres-envolvendo-empresas.pdf>. Acesso em: 9 set. 2021.

⁴ Para fins de avaliação da severidade, a ONU utiliza frequentemente o termo “impacto adverso”. Impactos adversos incluem, de forma abrangente, impactos reais (danos) ou potenciais (riscos). Nesse sentido, para este relatório, adota-se o termo “impacto”, abrangendo danos e riscos. Entretanto, reconhece-se que, no contexto do desastre do Rio Doce, o termo “dano” é usado pelas pessoas e comunidades atingidas com um caráter político, de forma a fortalecer sua luta pelo reconhecimento de seus direitos. Nesse sentido, citações diretas de frases de pessoas atingidas ou entrevistadas para este relatório podem fazer uso desse segundo termo.

crescente demanda para que as empresas respeitem os direitos humanos em todas as suas atividades e operações.

Assim, no caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, por se tratar de um desastre tecnológico envolvendo empresas, a aplicação de uma ABDH pressupõe a aplicação dos parâmetros internacionais que regem a responsabilidade de empresas por impactos adversos a direitos humanos. É neste contexto que surgem os Princípios Orientadores sobre Direitos Humanos e Empresas (POs).⁵

Organizados em 31 dispositivos, os POs estabelecem como paradigma a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos, tendo como ponto de partida os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Esses direitos, compreendidos como aqueles direitos inalienáveis e inerentes à pessoa humana, são aqueles consolidados minimamente na Carta Internacional de Direitos Humanos.⁶

Os POs reconhecem, igualmente, que, a depender das circunstâncias, as empresas devem levar em consideração padrões adicionais para garantir o respeito aos direitos humanos, como aqueles referentes aos direitos de grupos em situação de vulnerabilidade, como povos indígenas, mulheres, crianças e adolescentes, entre outros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b). Nesse sentido, em contextos de desastres, empresas devem observar os parâmetros específicos para gestão de desastres.

O cerne da responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos é não causar nenhum impacto adverso (PO 11) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011). Isso significa que o padrão ideal de resposta que se espera das empresas é agir sobre os riscos, adotando todas as medidas que possa adotar e considerando sua capacidade de influência para preveni-los. Quando isso não é possível, cabe à empresa mitigar os impactos adversos, visando minimizar seus efeitos, reduzir sua extensão e/ou

⁵ A respeito do surgimento da área de empresas e direitos humanos e do processo de elaboração dos POs, veja-se: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Centro de Direitos Humanos e Empresas. **Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU: o Dever do Estado de Proteger e a Obrigação das Empresas de Respeitar os Direitos Humanos**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28697/implementando-os-princ%c3%adpios-orientadores-sobre-empresas-e-direitos-humanos-da-ONU.PDF?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

⁶ Compreende a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

remediar impactos que cause ou para os quais contribua, garantindo sua remediação⁷ por meio de processos legítimos (PO 22).⁸

Entretanto, os POs também estabelecem que, quando não for possível agir simultaneamente sobre todos os impactos adversos identificados, empresas devem priorizar ações voltadas aos impactos mais severos, sem deixar de agir sobre todos demais impactos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011).

A severidade é, portanto, o critério proposto pelos POs tanto na priorização da mitigação dos potenciais impactos adversos a direitos humanos como nas ações emergenciais e da remediação dos impactos adversos ocorridos no desastre. A severidade, segundo os POs, é composta por três critérios: (i) a escala (o quão grave é o impacto); (ii) o escopo (o quão disseminado é o impacto); e (iii) a irremediabilidade (o quão difícil é a remediação do impacto).

A vulnerabilidade da pessoa atingida por um desastre tecnológico também é um aspecto fundamental da priorização. Conforme mencionado, pessoas em situação de vulnerabilidade sofrem os impactos do desastre de forma agravada, contribuindo para o agravamento da severidade do impacto na dimensão da escala. Pessoas atingidas não são um grupo homogêneo e, portanto, vivenciam os impactos sobre direitos humanos de formas diferentes, além de possuírem diferentes expectativas acerca do processo de remediação. Grupos que vivem em situações de marginalização e vulnerabilidade também enfrentam barreiras adicionais para ter acesso à remediação efetiva, contribuindo para a irremediabilidade dos impactos por elas sofridos.

⁷ “Remediação” e “remédios” referem-se tanto ao processo de prover remediação devido a um impacto adverso em direitos humanos quanto aos resultados substantivos que podem contrapor ou corrigir o impacto adverso. Esses resultados podem tomar diferentes formas, como desculpas, restituição, reabilitação, compensação financeira ou não financeira e sanções punitivas (criminais, administrativas, como multas), bem como a prevenção do dano, por exemplo, garantias de não repetição” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2012a, p. 7-8). Assim, o conceito de remediação é mais amplo do que o conceito de reparação, uma vez que inclui resultados e também processos. Além disso, no caso de desastres, o conceito de remediação inclui também a etapa de resposta ao desastre. A resposta tem por objetivo colocar as pessoas atingidas em segurança e garantir o atendimento às suas necessidades básicas. A reparação, por sua vez, busca colocar a pessoa atingida em uma situação de não violação de direitos e prevenir a ocorrência de riscos e danos futuros (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019e. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_parametros-para-uma-abordagem-baseada-em-direitos-humanos-para-a-resposta-e-reconstrucao-de-desastres-envolvendo-empresas.pdf>. Acesso em: 9 set. 2021).

⁸ Quando as empresas constatarem que causaram ou contribuíram para causar impactos adversos nos direitos humanos, elas devem reparar ou contribuir para sua reparação por meio de processos legítimos (ONU, 2011).

Além disso, em contextos de desastres tecnológicos, há grupos e indivíduos que se tornam vulneráveis em razão da sua interdependência em relação aos recursos naturais impactados, por exemplo. Povos indígenas possuem uma relação especial com seus territórios ancestrais e, diferentemente de outros proprietários de terras, podem não considerar a compensação ou a oferta de terras alternativas como reparação efetiva para o deslocamento forçado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017d). Portanto, além dos fatores tradicionais de vulnerabilidade, é necessário levar em conta fatores específicos do contexto na elaboração de medidas que tenham por finalidade facilitar o acesso desses grupos ao mecanismo de resposta e reparação.

Com essa finalidade, adota-se, neste relatório, o marco “Não Deixar Ninguém para Trás” (LNOB, na sigla em inglês para *Leave No One Behind*) da ONU. Estabelecido no bojo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o LNOB busca identificar grupos e indivíduos que estejam sendo deixados para trás e aqueles mais deixados para trás entre esses, compreendidos como sendo aquelas pessoas mais suscetíveis a diversas formas de violência e exclusão. Como critério para a identificação desses grupos e indivíduos, tem-se: (i) não discriminação; (ii) geografia; (iii) *status* socioeconômico; (iv) vulnerabilidade a choques e (v) governança.

Este relatório tem como objetivo endereçar esses dois aspectos da priorização no contexto de desastres – a severidade dos impactos sofridos e as situações que tornam as pessoas atingidas vulneráveis – a fim de oferecer parâmetros para sua identificação e tratamento ao longo do ciclo de desastres.

O ponto de partida para tratar da priorização é o desastre decorrente do rompimento da Barragem de Fundão. Assim, consideram-se dados sobre o caso com o objetivo de oferecer recomendações que possam ser aplicadas em relação à revisão de medidas de resposta e programas de resposta e reparação.⁹

Apesar disso, compreende-se também que os parâmetros e critérios aqui tratados podem ser considerados em outros contextos envolvendo desastres e abusos graves e sistêmicos a direitos humanos cometidos por empresas – especialmente aqueles

⁹ Apesar de o desastre ter ocorrido em novembro de 2015, essa discussão sobre priorização ainda é relevante, dado que muitos danos não foram ainda endereçados. Essa nota considera e sistematiza uma série de esforços já realizados pela FGV, desde sua contratação em 2018 no sentido de rever o conceito de vulnerabilidade aplicado em programas de resposta e pela ouvidoria disponibilizada, de chamar a atenção sobre grupos em situação vulnerável, em trabalhos realizados sobre danos causados a mulheres, crianças e adolescentes e racismo ambiental. A iniciativa de sistematizar o conceito de vulnerabilidade e severidade como parâmetros para priorização também encontra motivação no fato de esses parâmetros serem aplicáveis a outros casos de desastre envolvendo empresas e inclusive em abusos sistemáticos a direitos, que ocorrem por exemplo, em casos de instalação de grandes projetos de infraestrutura, operação de mineração, entre outros.

decorrentes de rompimento de barragens de minérios ou que afetem ecossistemas por meio do vazamento de poluentes em rios e mares.

Assim, após esta introdução e uma breve nota metodológica, este relatório se divide em três capítulos principais. O primeiro capítulo versa sobre parâmetros para a identificação de impactos severos, com base nos critérios estabelecidos pelos POs (incluindo escala, escopo e irremediabilidade). Esse capítulo tem como ponto de partida os POs e documentos técnicos que interpretam seu conteúdo normativo. Em seguida, analisam-se particularidades do desastre do rompimento da Barragem de Fundão para a formulação de uma proposta de critérios para a identificação de impactos severos nesse contexto específico.

O segundo capítulo busca estabelecer parâmetros para a identificação de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade com base no marco Não Deixar Ninguém para Trás, da ONU (incluindo não discriminação, geografia, governança, *status* socioeconômico e vulnerabilidade a choques). Também nesse capítulo, parte-se da análise sobre a normativa e parâmetros internacionais que versam sobre os diferentes fatores de geram ou agravam vulnerabilidades. Essa análise incluiu a legislação brasileira e tratados internacionais que protegem os direitos de grupos tradicionalmente excluídos, como crianças e adolescentes e idosos, bem como parâmetros para o estabelecimento de uma linha de pobreza, a legislação sobre segurança de barragens, entre outros. A partir disso, buscou-se identificar como cada um desses fatores de vulnerabilidade se manifesta no caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão.

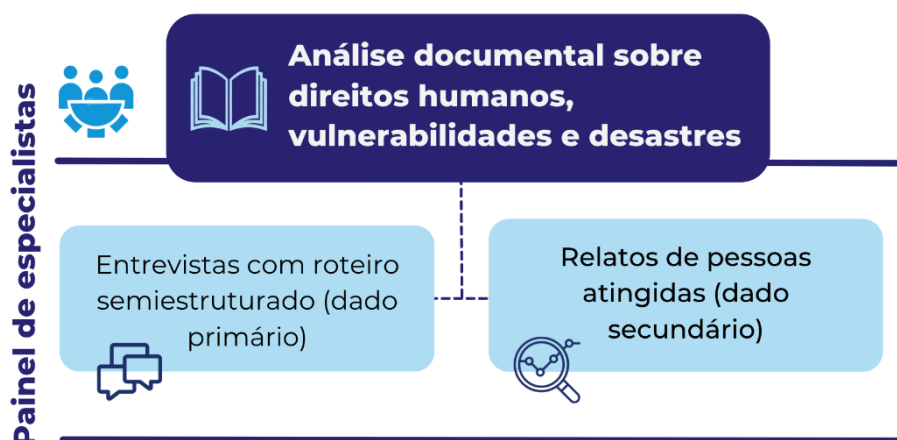
Por fim, o último capítulo busca dar maior concretude ao conceito de priorização, buscando identificar em que consiste a priorização no contexto do ciclo de desastres. Aqui, aborda-se o conceito de priorização e busca-se sugerir medidas concretas para garantir que impactos severos e grupos em situação de vulnerabilidade não sejam deixados para trás nas diferentes etapas do ciclo de desastres.

2 NOTA METODOLÓGICA

Diante do pressuposto de que algumas pessoas podem sofrer os impactos de um desastre de forma mais agravada e, portanto, devem ser priorizadas nas respostas e medidas de reparação, este relatório tem como objetivo desenvolver parâmetros para identificar quais são (i) os grupos e as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade em decorrência do desastre do rompimento da Barragem de Fundão e (ii) os impactos mais severos decorrentes do desastre, que afetam principalmente esses grupos em situação de vulnerabilidade.

Para tanto, em termos metodológicos, o presente relatório foi elaborado a partir de algumas etapas, comuns aos estudos de caso qualitativos (STAKE, 1998), a ver: análise documental; coleta de dados primários por meio de entrevistas; revisão por pares e, por fim, sistematização de dados secundários (relatos de pessoas atingidas). A Figura 1 abaixo sintetiza o percurso metodológico aqui empreendido.

Figura 1 — Desenho metodológico



Fonte: Elaboração própria (2021).

Assim, em primeiro lugar, foi feita uma análise documental sobre empresas e direitos humanos e da resposta e reconstrução pós-desastres.¹⁰ A literatura consultada incluía

¹⁰ No contexto pós-desastre, a etapa de resposta é aquela que busca garantir que as pessoas atingidas estejam em segurança e tenham suas necessidades básicas atendidas. Já a etapa de reconstrução é aquela que busca recuperar o meio ambiente natural e construído, a economia, o tecido social, entre outros, sempre com vistas à não repetição, buscando reduzir o risco de desastres futuros. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019e. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_parametros-para-uma-abordagem-baseada-em-direitos-humanos-para-a-resposta-e-reconstrucao-de-desastres-envolvendo-empresas.pdf>. Acesso em: 9 set. 2021.

parâmetros de aferição da severidade dos impactos sofridos e das situações que causam ou agravam vulnerabilidades nas pessoas atingidas por desastres, considerando referências nacionais e internacionais relacionadas a desastres e a empresas e direitos humanos. Em paralelo, foi realizada uma consulta e sistematização de argumentos elaborados em outros relatórios e avaliações da FGV na condição de expert do caso, considerando-se impactos a direitos humanos.

Em segundo lugar, foram realizadas entrevistas com diferentes atores institucionais do caso (da governança, de instituições públicas e privadas) por meio de roteiro semiestruturado (Apêndice A), construído em atenção às normativas e literatura de direitos humanos. No total, 14 atores (Apêndice B) foram selecionados por meio da *purposefull sampling*¹¹ e entrevistados por meio de videoconferência.¹² A sistematização das entrevistas foi feita a partir de transcrição e categorização dos temas mencionados, considerando a ABDH. Os critérios utilizados para selecionar os(as) entrevistados(as) incluíram a instituição que cada um dos atores representava, o grau de envolvimento com o caso e a proximidade das discussões sobre vulnerabilidade e desastres. As entrevistas objetivaram levantar a percepção de distintos atores institucionais sobre quem são as pessoas e grupos atingidos em situação de vulnerabilidade, quais os danos mais severos e quais estratégias de priorização poderiam ser adotadas para mitigar a vulnerabilização ou as barreiras de acesso enfrentadas na reparação. A ferramenta Miro permitiu a identificação de padrões, divergências, assim como associações os conceitos e exemplos trazidos do caso. A exposição dos resultados das entrevistas é explanada ao longo do relatório: no capítulo 4, alguns resultados das entrevistas que versam sobre os elementos de identificação de grupos vulneráveis são mencionados, mas não de uma forma sistemática, apenas como complemento a outras fontes de dados. Já no capítulo 5, os resultados são apresentados de forma mais sistemática, considerando principalmente as problemáticas destacadas por esses atores no atendimento a grupos em situação de vulnerabilidade, além das propostas de possíveis ações que poderiam ser implementadas.

Em terceiro lugar, foram realizadas oficinas com especialistas internacionais em direitos humanos e empresas, como o objetivo de: (i) aprimorar a metodologia adotada; (ii) aprofundar os conceitos sistematizados; (iii) enfrentar os desafios identificados na

¹¹ A amostra por conveniência em pesquisas qualitativas diz respeito a uma estratégia não aleatória de selecionar a pessoa de referência a ser entrevistada para responder às perguntas de investigação. Os sujeitos são selecionados a partir de critérios que garantem certa diversidade de visões sobre o fenômeno social estudado (ROBINSON, 2014).

¹² Essa coleta de dados primários foi aprovada pelo Comitê de Ética da Fundação Getúlio Vargas em 23 de outubro de 2020.

revisão da literatura e normativa, como nos estudos previamente realizados pela FGV no âmbito do caso do Rio Doce, incluindo (a) dificuldades na identificação de todos os grupos em situação de vulnerabilidade atingidos pelo desastre, (b) identificar quais os impactos sofridos e quais deles são mais severos, e (c) identificar medidas reparatórias que atendam às necessidades de priorização dos impactos mais severos e grupos em situação de vulnerabilidade atingidos; (iv) dialogar sobre experiências vividas em outros casos de desastre ou de abuso a direitos humanos cometido por empresas; e (v) discutir sobre os usos e limites de parâmetros e critérios voltados para a identificação e tratamento de situações severas e de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.

O comitê de especialistas internacionais foi composto por três integrantes (Quadro 1). Seu envolvimento se deu por meio uma revisão escrita, em que eles apresentaram suas principais considerações sobre uma versão preliminar deste relatório e duas oficinas de trabalho com a equipe de pesquisadores da FGV, nas quais também puderam discutir entre si quais deveriam ser os aprimoramentos teóricos, normativos e metodológicos. Todos os aportes feitos foram incorporados na versão final do presente relatório.

Quadro 1 — Composição do painel de especialistas do estudo da FGV
“Parâmetros de priorização no contexto de desastres com base em critérios de
severidade e vulnerabilidade”

Especialista	Biografia e vínculo institucional
Adriana Bessa	A dra. Adriana Bessa é advogada e pesquisadora em direito internacional dos direitos humanos, direito ambiental e direito do patrimônio cultural. Ela obteve seu doutorado no European University Institute em 2013 com uma tese intitulada “Comunidades locais tradicionais no direito internacional”. Entre 2015 e 2020, Adriana foi pesquisadora de pós-doutorado na Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Ela é palestrante convidada em direito internacional humano na Université Catholique de Lille (2015-) e em governança global da biodiversidade e proteção do conhecimento tradicional na Universidad de Alicante (2014-). Adriana acompanhou de perto o processo de negociação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses no Conselho de Direitos Humanos (2014-2018). Suas principais linhas de pesquisa enfocam os direitos das comunidades locais tradicionais, o direito à alimentação e a sustentabilidade alimentar, e os bens comuns e o patrimônio cultural em ambientes rurais.

Especialista	Biografia e vínculo institucional
Michael Addo	O dr. Michael Addo é diretor do Notre Dame London Law Program, e é professor e pesquisador em direito internacional e direitos humanos e empresas. Ele possui mestrado em direito e doutorado pela University of Essex, no Reino Unido. Ele também foi nomeado para o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (2011-2018) com mandato para promover a implementação dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos.
Sanchita Banerjee Saxena	A dra. Sanchita Banerjee Saxena é pesquisadora e trabalha na interseção de ciências sociais, políticas públicas e direitos humanos e empresas. Atualmente é diretora executiva do Institute for South Asia Studies da University of California, Berkeley, e diretora do Subir and Malini Chowdhury Center for Bangladesh Studies do Instituto. Ela também é professora de negócios responsáveis na Haas School of Business na UC Berkeley. A dra. Saxena publicou amplamente na área de trabalho e cadeias de suprimentos globais. Atualmente, é pesquisadora não residente do Institute of Human Rights and Business e atua no BRAC USA Advisory Council. A dra. Saxena é doutora em ciência política pela University of California, Los Angeles.

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em quarto lugar, foi realizada sistematização e análise de conteúdo¹³ de relatos de pessoas atingidas pelo desastre do rompimento da Barragem de Fundão. As fontes de dados utilizadas neste esforço foram: (i) o jornal A Sirene (“Feito pelos atingidos. Para os atingidos. Para não esquecer”),¹⁴ iniciativa popular que busca registrar as histórias e memórias de homens e mulheres atingidos do desastre e que possui mais de 60 edições publicadas (data de corte: fevereiro de 2016 a maio de 2021) as quais foram lidas integralmente e classificadas a partir da identificação ou menção a situações de vulnerabilidade e abusos a direitos humanos;¹⁵ (ii) a Ouvidoria da Fundação Renova (data de corte: janeiro de 2020 a julho de 2021), canal confidencial de denúncia,

¹³ A análise de conteúdo é um método utilizado nas ciências sociais para identificar padrões e tendências de significados em um conjunto textual (entrevistas, relatos, documentos etc.), sendo possível teorizar a partir dos constructos e macrocategorias criadas (MILES; HUBERMAN; SALDAÑA, 2018).

¹⁴ Cumpre destacar um *disclaimer* metodológico referente a esta fonte de dados: os editores do jornal A Sirene buscam coletar relatos de pessoas atingidas ao longo de toda a bacia do Rio Doce, no entanto há uma concentração maior de entrevistados(as) nos municípios de Mariana e Barra Longa (locais em que a iniciativa começou). Assim, a título de exemplo, enquanto os distritos de Mariana (MG) concentram, entre fevereiro de 2016 e maio de 2021, 495 relatos, Barra Longa soma 149. Já em Linhares são 28, em Rio Doce são 36, em São Mateus 8, Governador Valadares 5 etc.

¹⁵ Essa metodologia também foi adotada pela FGV (2021d) no relatório “Racismo e o Processo de Remediação do Desastre da Barragem de Fundão”, além dos estudos de Celestino et al. (2017) e Modena et al. (2018), que consideram o material jornalístico A Sirene um dos portavoices das pessoas atingidas e uma ferramenta de resistência e construção da memória coletiva.

destinado a apuração de violações de direitos e problemáticas com o processo de resposta e reparação.¹⁶ As categorias utilizadas foram as mesmas em ambas as fontes, sendo tais determinadas pelo marco conceitual, teórico e normativo construído para fins deste relatório.

No total, foram identificados 797 relatos no jornal A Sirene e 3.220 na Ouvidoria da Fundação Renova, enquadrados nas seguintes categorias (Apêndice C):¹⁷ vulnerabilidade socioeconômica (dívidas, perda de renda, insegurança alimentar, risco de despejo etc.); marcadores sociais da diferença (raça, gênero, povos e comunidades tradicionais, idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência); vulnerabilidade a choques (risco de rompimento de outras barragens); geografia (problemas de infraestrutura, moradia e acesso); problemas na reparação (morosidade no cadastro e indenizações; não reconhecimento de impactos sofridos ou agravados pelo desastre; violações de direitos à informação etc.).

¹⁶ A metodologia detalhada da análise de conteúdo da Ouvidoria está no relatório da FGV (2021e) “Proposta de Categorização Temática das Denúncias da Ouvidoria da Fundação Renova Considerando a Vulnerabilidade e a Centralidade das Pessoas Atingidas”.

¹⁷ No Anexo C, há os mapas que representam a distribuição territorial das denúncias feitas à Ouvidoria da Fundação Renova, com destaque as categorias ligadas aos marcadores sociais da diferença (gênero, raça, idade, pessoa com deficiência, tradicionais e indígenas). Esse exercício permite observar quantos manifestantes se autodeclararam desses grupos e em quais municípios eles residem. Outros mapas poderiam ser extraídos com as demais categorias, porém estes representam o teor do presente estudo e por isso optou-se por expor apenas eles.

Figura 2 — Categorias presentes nos relatos do jornal A Sirene e Ouvidoria da Fundação Renova





Fonte: Elaboração própria (2021).

Cumpra salientar que estes trechos de relatos só foram incluídos neste esforço, pois a pessoa atingida autodeclarou e narrou a situação de vulnerabilidade à qual ela está exposta (ou, no caso de crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, a pessoa atingida pode ter mencionado que possui filhos(as), pais, mães ou outros parentes de que ela cuida nestas condições).

No caso da Ouvidoria, não existem marcadores coletados no momento do atendimento que identifiquem esses casos e, portanto, é possível pensar que o universo de manifestantes que estão em situação de vulnerabilidade está sub-representado nesta amostra. Apesar disso, a autoidentificação é uma forma de construir um panorama geral das vulnerabilidades percebidas pelas próprias pessoas atingidas.

Todos os relatos expostos ao longo do relatório referentes ao jornal A Sirene foram anonimizados e expressos por um código “A + S + número de ordem de aparição”, com o intuito de preservar a integridade e privacidade das pessoas atingidas. No caso da Ouvidoria da Fundação Renova, optou-se por trazer os números agregados de menções a vulnerabilidades e citar os relatos de forma indireta, quando ilustrativo de algum caso, a fim de proteger o anonimato e confidencialidade dos manifestantes.¹⁸

O Quadro 2 abaixo sintetiza as fontes de dados e as estratégias metodológicas de análise adotadas.

Quadro 2 — Estratégias de coleta e análise de dados

	Dado	Fonte e descrição
Estudo de caso	Análise documental	Documentos técnicos. Artigos acadêmicos. Normativas internacionais sobre direitos humanos e empresas, vulnerabilidades e riscos de desastres.
	Entrevistas com roteiro semiestruturado	Realizadas entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021 com 14 atores institucionais que atuam na governança ou instituições públicas e privadas do caso.
	Comitê de especialistas (<i>peer review</i>)	Reuniões realizadas nos dias 1 e 15 de junho de 2021 e revisões periódicas da proposta de estudo com três especialistas que trabalham com impactos e danos a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade em caso de grandes empreendimentos.
	Relatos de pessoas atingidas	Leitura e sistematização de 60 edições do jornal (janeiro de 2016 a maio de 2021) e seleção de 992 trechos de relatos de pessoas atingidas que versam sobre a vulnerabilidade à qual estão expostas no contexto de pós-desastres (código de identificação: “A + S[irene] + número”). Identificação de 860 trechos de relatos de manifestantes que autoidentificaram suas vulnerabilidades à Ouvidoria da Fundação Renova.

Fonte: Elaboração própria (2021).

¹⁸ Ademais, é preciso considerar que a Ouvidoria da Fundação Renova não é uma fonte de dados comum para pesquisas, e o acesso às denúncias por parte da FGV se estabelece a partir da condição de *expert*. Por esse motivo, a exposição de trechos de forma direta seria um atentado à privacidade e confidencialidade das pessoas atingidas que recorreram ao canal como uma instância de resolução de problemáticas da resposta e reparação.

Os relatos e situações usados nesse relatório para ilustrar os parâmetros desenvolvidos não são, no entanto, suficientes para identificar severidade de sua ocorrência. Apesar desses esforços, é importante esclarecer que os parâmetros aqui propostos não se baseiam em consulta direta, por meio de processos de participação social, com as pessoas e comunidades atingidas. Esta é uma limitação do presente relatório, uma vez que a consulta e o diálogo com atingidos e a identificação da severidade dos impactos sofridos e de quais os aspectos de vulnerabilidade foram criados ou agravados pelo desastre são essenciais.

No entanto, em decorrência das barreiras impostas pela pandemia de Covid-19, agravada pela falta de contratação de assessorias técnicas independentes (ATIs) em boa parte dos territórios atingidos, não foi possível submeter este relatório à consulta pública, avaliação e aprovação pelas pessoas atingidas. Nesse sentido, cumpre destacar que os parâmetros aqui apresentados não descartam a relevância de que outros parâmetros sejam adotados, especialmente aqueles baseados na construção participativa com as pessoas atingidas.

3 IDENTIFICAÇÃO DE IMPACTOS SEVEROS

Todos os impactos adversos a direitos, reais ou potenciais, que tenham relação com atividade de uma empresa precisam ser remediados. Entretanto, em casos de impactos sistemáticos ou de grande escala e complexidade, pode não ser possível agir sobre todos os impactos adversos ao mesmo tempo. Nesses casos, é necessário que se estabeleçam critérios para a priorização das medidas de remediação, dado que a demora pode tornar irremediáveis alguns impactos. No caso de impactos causados no âmbito dos negócios, esse parâmetro é a severidade.

Todos os direitos humanos têm a mesma importância e não existe uma lista de direitos humanos prioritários. Nesse sentido, o objetivo de estabelecer a severidade do impacto não é estabelecer quais impactos precisam ser tratados ou não, uma vez que todos devem ser remediados, mas sugerir medidas que possam garantir que os impactos sejam endereçados conforme suas particularidades e complexidades (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, 2020, p. 10).

O guia “The Corporate Responsibility to Respect Human Rights” do ACNUDH esclarece que, no processo de gerenciamento de risco, os fatores de risco são as consequências de um evento (sua severidade) e sua probabilidade. Entretanto, no contexto de risco aos direitos humanos, a severidade é o fator mais importante (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, p. 6-7). Sobre severidade, descreve que:

[...] potencial impacto adverso em direitos humanos é o fator mais importante para determinar a escala e a complexidade dos processos que a empresa precisa levar em conta para conhecer e demonstrar que está respeitando direitos humanos. Os processos devem ser, antes de tudo, proporcionais aos riscos aos direitos humanos de suas operações (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, p. 19, trad. livre).

Nesse sentido, o Guia do ACNUDH afirma que um risco com baixa probabilidade de ocorrer não justifica uma diminuição nos esforços para que ele seja mitigado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, p. 83).

Não existe uma lista abstrata de impactos a direitos humanos “severos” e “não severos”. A avaliação é relativa e leva em conta quais direitos humanos estão em risco de impacto ou foram impactados de forma mais severa, isso em relação a outros direitos humanos que poderiam ser ou foram violados.

Embora não haja um rol que identifique todos os impactos considerados severos, isso não significa a ausência de critérios para assim qualificá-los. Assim, o Comentário ao PO 14 estipula três critérios a serem utilizados para determinar o quão severo é o

impacto, a saber: (i) escala; (ii) escopo; (iii) caráter irremediável. De acordo com o guia do ACNUDH, a severidade se deve à gravidade do impacto, ao número de pessoas atingidas e às limitações para se conseguir restaurar as pessoas atingidas a uma situação, no mínimo, equivalente à anterior (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014b). Ressalta-se, no entanto, que não é necessário que essas três características se manifestem simultaneamente para que um impacto seja considerado severo.

De forma análoga, o PO 24 orienta que o critério central para a priorização na remediação dos impactos adversos em direitos humanos deve ser a severidade das consequências do impacto (potencial ou real), tendo como fatores/parâmetros: (i) quão sério é o impacto? (ii) quão disseminado é o impacto? e (iii) quão irremediável é o impacto? Ou, se o impacto ocorrer, poderá ser corrigido? Com a demora, o impacto pode se tornar irremediável? (SHIFT; MAZARS, 2015, p. 12).

Além disso, o PO 24 reconhece, ainda, que a demora na remediação pode afetar o quão remediável é o impacto. Nesse sentido, a irremediabilidade é compreendida pela ONU como:

[Q]uaisquer limites à capacidade de restaurar aqueles atingidos a uma situação no mínimo igual, ou equivalente, à situação existente anteriormente ao impacto adverso. Para este propósito, a compensação financeira é somente relevante na medida que ela pode proporcionar tal restauração. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, p. 7-8).

Em contextos de desastres, essas diretrizes possibilitam a priorização na resposta e reparação aos impactos a direitos humanos a partir da identificação da sua severidade – magnitude, extensão do impacto e o número de indivíduos e/ou grupos atingidos –, como se pode verificar a partir da Figura 3.

Figura 3 — Severidade segundo os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos

PO	Descrição	Parâmetros/fatores
14	A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos aplica-se a todas as empresas, independentemente de seu tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura. Contudo, a magnitude e a complexidade dos meios pelos quais as empresas cumprem com essa responsabilidade pode variar em função desses fatores e da gravidade dos impactos adversos das empresas nos direitos humanos.	A severidade dos impactos nos direitos humanos deve ser julgada a partir de três parâmetros: I) Escala - quão sério é o dano, a gravidade do impacto nos direitos humanos. II) Escopo - quão disseminado é o dano, o número de indivíduos que são ou podem ser afetados. III) Caráter de irremediabilidade - se o dano ocorrer, não poderá ser corrigido, significa a facilidade ou não com a qual os impactados poderão ser restaurados para o desfrute dos direitos.
24	Quando for necessário priorizar medidas para fazer frente aos impactos adversos, reais e potenciais nos direitos humanos, as empresas devem primeiramente buscar prevenir e mitigar as consequências mais graves ou que possam se tornar irreversíveis caso não recebam uma resposta imediata.	A priorização da severidade é essencial remediação dos danos de um desastre, para isso deve ser analisado a partir de fatores: i) Quão sério é o dano? ii) Quão disseminado é o dano? iii) Se o dano ocorrer, pode ser corrigido? iv) Quão irremediável é o dano reparação?

Para identificação de severidade, basta que seja identificado somente um dos três parâmetros

Observar a intersecção entre vulnerabilidade e severidade, já que para grupos mais vulneráveis as consequências dos impactos serão mais severas

Fonte: Elaboração própria (2021), a partir de Organização das Nações unidas (2011).

A aferição dos impactos mais severos a direitos humanos diante de desastres está diretamente associada a como as pessoas atingidas os enfrentam, porque indivíduos ou grupos que já se encontravam em uma situação de vulnerabilidade podem tê-la acentuada ou até mesmo vir a enfrentar novos tipos de vulnerabilidade. Conforme os critérios estabelecidos pelos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, “[o]nde for necessário priorizar ações para abordar impactos adversos reais e potenciais aos direitos humanos, as empresas devem primeiro procurar prevenir e mitigar aqueles que são mais graves ou onde a resposta tardia os tornaria irremediáveis”.¹⁹ Nesse sentido:

- Todos os impactos sobre os direitos humanos precisam ser tratados;

¹⁹ Princípios Orientadores 12 e 24 e comentários (ONU, 2012a).

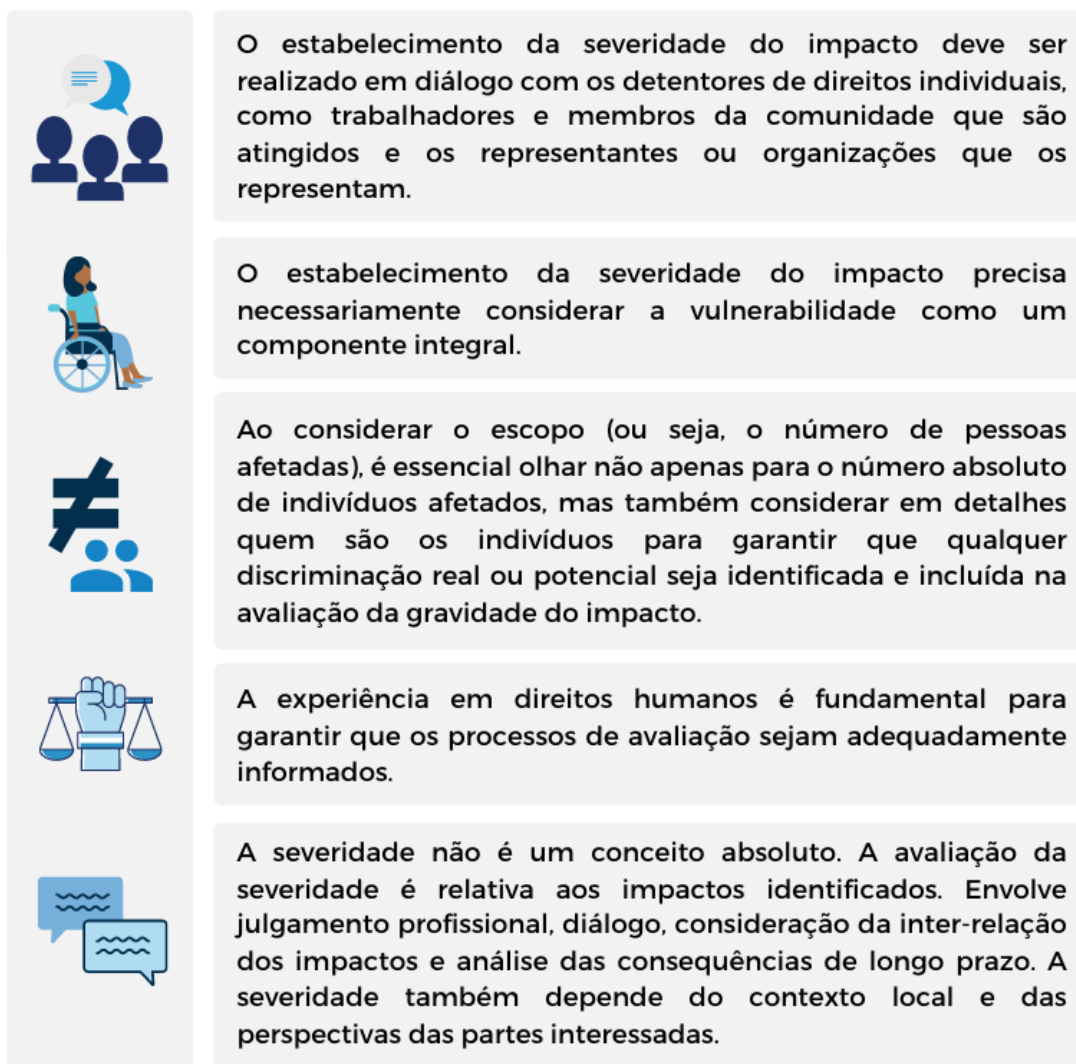
- Se não for possível abordar todos os impactos simultaneamente, os impactos devem ser tratados em ordem de severidade;
- A severidade é determinada pelo escopo (número de pessoas atingidas), escala (gravidade do impacto) e irremediabilidade (quaisquer limites para que o atingido seja reparado à situação equivalente ou melhor que antes da ocorrência do impacto adverso);
- A avaliação da severidade deve dar atenção especial aos impactos sobre os direitos humanos em grupos ou populações em situação de vulnerabilidade, incluindo mulheres, povos indígenas, pessoas com deficiência, entre outros.

Embora não seja necessário que um impacto tenha mais de uma dessas características para ser considerado severo, é comum que quanto maior a escala ou o escopo de um impacto, menos remediável ele seja (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, 2020, p. 11-12). Assim, essas características são mutuamente agravantes.

O Danish Institute for Human Rights (DIHR),²⁰ no exercício das suas atribuições, buscou desenvolver parâmetros para verificar na prática o grau da severidade dos impactos sobre direitos humanos ocorridos no contexto de atividades empresariais, partindo da definição dos POs. Neste relatório, trabalhamos com a proposta desenvolvida pelo DIHR para a aplicação do conceito de severidade estabelecido pela ONU. Em seguida, propomos um detalhamento do conceito considerando o caso do Rio Doce. Segundo o DIHR (2020, p. 13), existem cinco outros pontos a serem observados em relação à avaliação da severidade do impacto.

²⁰ O DIHR é uma instituição nacional de direitos humanos (INDH), isto é, um organismo estatal com mandato constitucional ou legal para proteger e promover direitos humanos. Ele opera de acordo com os Princípios de Paris, que foram aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 1993 e estabelecem parâmetros internacionais para o funcionamento das INDH.

Figura 4 — Avaliação da severidade do impacto



Fonte: Elaboração própria (2019), a partir de Danish Institute for Human Rights (2020).

Tendo isso em vista, especifica-se a seguir o conteúdo dos parâmetros mencionados.

3.1 Escala

A escala é voltada para identificar o quão sério é o impacto, ou seja, ela é determinada a partir da gravidade do impacto adverso em questão. Grupos em situação de vulnerabilidade frequentemente vivenciam impactos de forma exacerbada, de modo que a vulnerabilidade das pessoas atingidas deve ser levada em conta na determinação da escala do impacto.

Embora não exista uma hierarquia de direitos em um mundo onde os direitos são inter-relacionados e interdependentes, certos direitos humanos são considerados fundamentais, refletindo uma prioridade maior ao abrigo do direito internacional

(DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS; UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2009, p. 8).

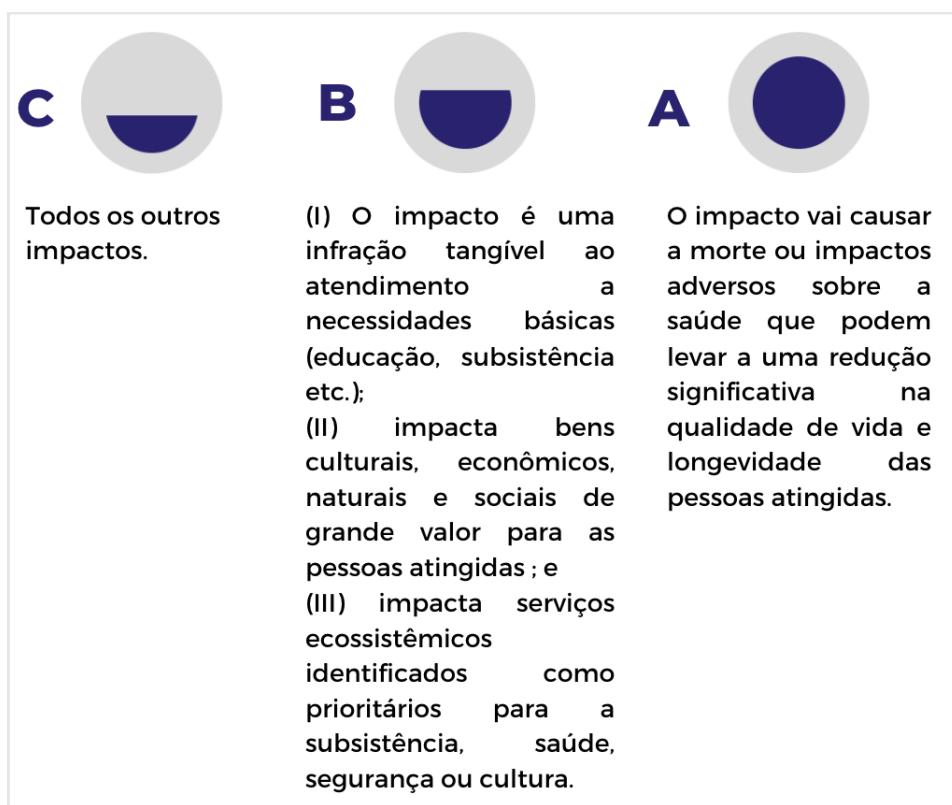
Os direitos fundamentais no âmbito do direito internacional dos direitos humanos incluem o direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa (Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, artigo 3), à liberdade da escravidão e servidão (DUDH art. 4) e à liberdade contra a tortura (DUDH art. 5). Outros direitos, como os direitos civis e os direitos econômicos e sociais, embora importantes, são consideradas menos severos pelo DIHR (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS; UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2009, p. 8).

É importante observar que a severidade se baseia nas consequências de um abuso de direitos e, muitas vezes, requer uma avaliação de longo prazo. Por exemplo, abusos dos direitos de uso da terra, como a poluição de uma bacia hidrográfica local, provavelmente afetarão a capacidade dos povos locais de obter alimentos, afetando seu direito à vida. A poluição em si não é um abuso de direitos fundamentais, mas como pode levar à perda de vidas, deve ser classificada como de alta severidade (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS; UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2009, p. 8).

Segundo o relatório mais recente do Danish Institute for Human Rights (2020), a escala pode ser dividida em três graus.²¹

²¹ Ao fornecer esses parâmetros de avaliação, o DIRH alerta que, embora algum tipo de classificação numérica possa ser útil na análise dos impactos a direitos humanos, para distinguir entre os diferentes impactos é importante lembrar que a análise dos direitos humanos não pode depender apenas desses tipos de “pontuação”, e uma descrição narrativa completa (com base em dados qualitativos ou indicadores) de impactos e medidas de mitigação propostas deve sempre ser fornecida.

Figura 5 — Escala na metodologia do DIHR



Fonte: Elaboração própria (2021), baseado em Danish Institute for Human Rights (2020).

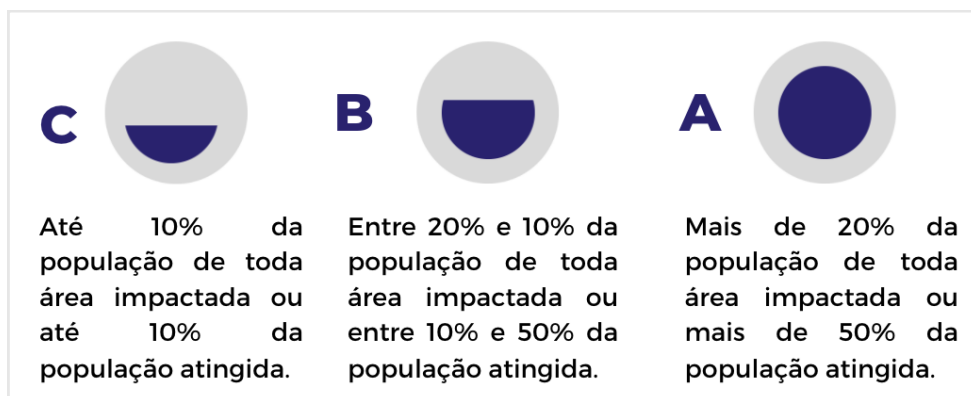
3.2 Escopo

O escopo é usado para medir o quão disseminado é o impacto, sendo determinado a partir do número de pessoas que são ou podem ser atingidas. É importante deixar claro que o escopo é medido proporcionalmente à realidade local. Por exemplo, se cinco pessoas sofrerem um mesmo impacto dentro de um universo de apenas por 10 pessoas, esse impacto deverá ser considerado severo.

Além disso, considera-se que alguns impactos podem ser pequenos em termos numéricos, mas podem ser tendenciosos para certos grupos que são proporcionalmente atingidos com mais força. Em decorrência disso, grupos de atingidos devem ser identificados conforme o contexto específico.

O relatório mais recente do Danish Institute for Human Rights divide o escopo em três graus.

Figura 6 — Escopo na metodologia do DIHR



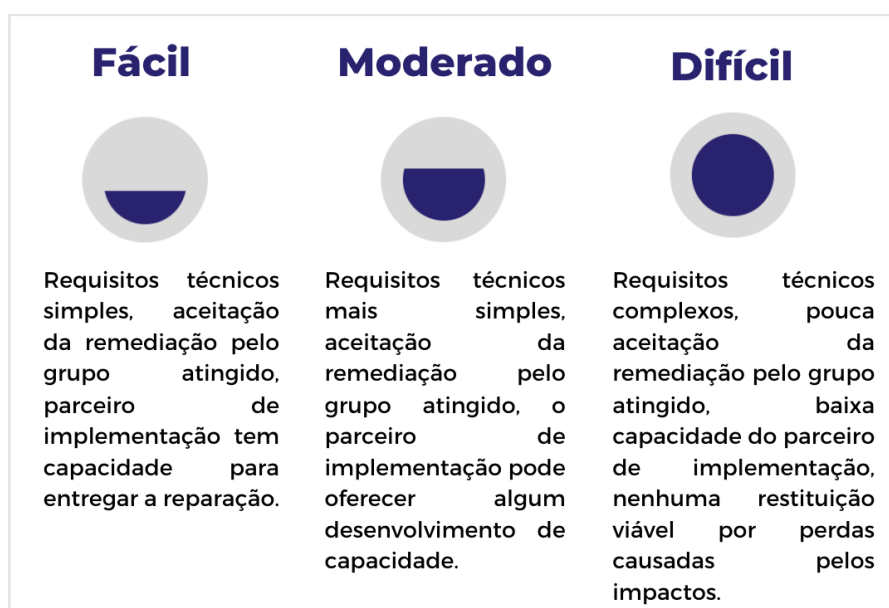
Fonte: Elaboração própria (2021), baseado em Danish Institute for Human Rights (2020).

3.3 Irremediabilidade

O critério da irremediabilidade busca responder se um impacto poderá ser corrigido, caso ele ocorra. Nesse sentido, a irremediabilidade é determinada a partir da facilidade, ou não, com que os impactos podem ser restaurados e os atingidos integralmente reparados. O tempo é um fator relevante para a determinação da irremediabilidade, tendo em vista que a demora na ação pode tornar alguns impactos irremediáveis.

O relatório mais recente do Danish Institute for Human Rights divide a escala em três graus.

Figura 7 — Irremediabilidade na metodologia do DIHR



Fonte: Elaboração própria (2021), baseado em Danish Institute for Human Rights (2020).

3.4 Proposta de parâmetros para a identificação de impactos severos

Os critérios para a determinação da severidade do impacto foram objeto de entrevistas com atores envolvidos na remediação do desastre do rompimento da Barragem de Fundão e de discussões com o Comitê de Especialistas Internacionais.

As entrevistas realizadas trouxeram pontos de atenção a serem considerados na análise da severidade dos impactos sofridos pelas pessoas atingidas. A impossibilidade de dar continuidade ao modo ou ao projeto de vida foi o critério mais mencionado para a identificação de impactos graves, seguido pela irremediabilidade.

Outros critérios citados foram: (i) a retirada da dignidade e autonomia das pessoas atingidas por um impacto; (ii) a interferência na capacidade das pessoas atingidas de proverem para si mesmas; (iii) a redução da resiliência das pessoas atingidas e o impedimento à reconstrução da sua vida; (iv) o impacto sobre bens essenciais, como a água; (v) o impacto que ameaça a vida ou causa risco de morte; (vi) violações a direitos humanos; (vii) a perduração do impacto no tempo; (viii) a ocorrência de perdas coletivas; (ix) a possibilidade de agravamento do impacto; e (x) o não reconhecimento dos impactos sofridos.

Quanto à identificação de impactos irreparáveis, grande parte dos entrevistados mencionou impactos elencados como impactos graves, como impacto ao modo ou projeto de vida, morte, impactos ao meio ambiente ou impactos à saúde. Dois critérios foram mencionados em entrevistas para essa identificação: (i) o grau de dependência da comunidade dos recursos naturais; e (ii) a vulnerabilidade da pessoa atingida.

O Comitê de Especialistas Internacionais, por sua vez, sugeriu que: (i) a escala deveria incorporar (a) no nível mais grave, impactos permanentes aos modos de vida, impactos permanentes à integridade física que tenham causado deficiências e impactos ao meio, e (b) no nível menos grave, impactos menores e que podem ser facilmente remediados; e (ii) no nível mais grave da irremediabilidade, deveriam ser considerados os grupos de difícil identificação. Quando a esse último critério, entende-se pertinente como requisito para o escopo. Em relação às sugestões quanto à escala, compreende-se que esses pontos já são abrangidos pelo critério da irremediabilidade.

A partir dessas contribuições, foi desenvolvida a seguinte proposta para a identificação de impactos severos no caso do Rio Doce, considerando os atributos de escala, escopo e irremediabilidade:

Quadro 3 — Identificação de impactos severos

	Escala	Escopo	Irremediabilidade
A	O impacto vai causar a morte, impactos adversos sobre a saúde que podem levar a uma redução significativa na qualidade de vida e longevidade das pessoas atingidas, ou impactos permanentes aos modos de vida e ao meio ambiente.	20% da população de toda a área atingida em um determinado território ou > 50% da população atingida em um determinado território.	Difícil: não é possível ou é muito difícil remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre, exigindo uma grande combinação de medidas de remediação e que demandam um vasto conhecimento técnico especializado. Há uma multiplicidade de grupos e territórios atingidos com especificidades e sofrendo impactos distintos. Os impactos e grupos de pessoas atingidas são dificilmente identificáveis. As pessoas atingidas são um grupo heterogêneo e/ou dispersas em diversos territórios. Os impactos são agravados ou surgem novos impactos ao longo do tempo.
B	(I) O impacto é uma infração tangível ao atendimento a necessidades básicas (II) impacta bens culturais, econômicos, naturais e sociais identificados como de grande valor para as pessoas atingidas; e (III) impacta serviços ecossistêmicos, prioritários para a subsistência, saúde, segurança ou cultura.	10% da população de toda a área atingida em um determinado território ou >11%-50% da população atingida em um determinado território.	Moderado: há um nível razoável de complexidade para remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre, exigindo uma combinação de algumas medidas reparatórias e compensatórias e que demandam pouco conhecimento técnico especializado. Os impactos e grupos de pessoas atingidas são identificáveis com razoável facilidade. As pessoas atingidas são um grupo relativamente homogêneo e dispersas em diferentes territórios na mesma região. Os impactos são controláveis e surgem poucos impactos novos ao longo do tempo.
C	Impactos menores e que podem ser facilmente remediados.	5% da população de toda a área atingida em um determinado território ou <10% da população atingida em um determinado território.	Fácil: O nível de complexidade para remediar os impactos de forma a trazer as comunidades e pessoas atingidas a um patamar igual ou superior àquele anterior ao desastre é baixo, exigindo uma combinação de poucas medidas reparatórias. Os impactos e grupos de pessoas atingidas já são identificados. As pessoas atingidas são um grupo homogêneo. Os impactos são estáveis e não surgem novos ao longo do tempo.

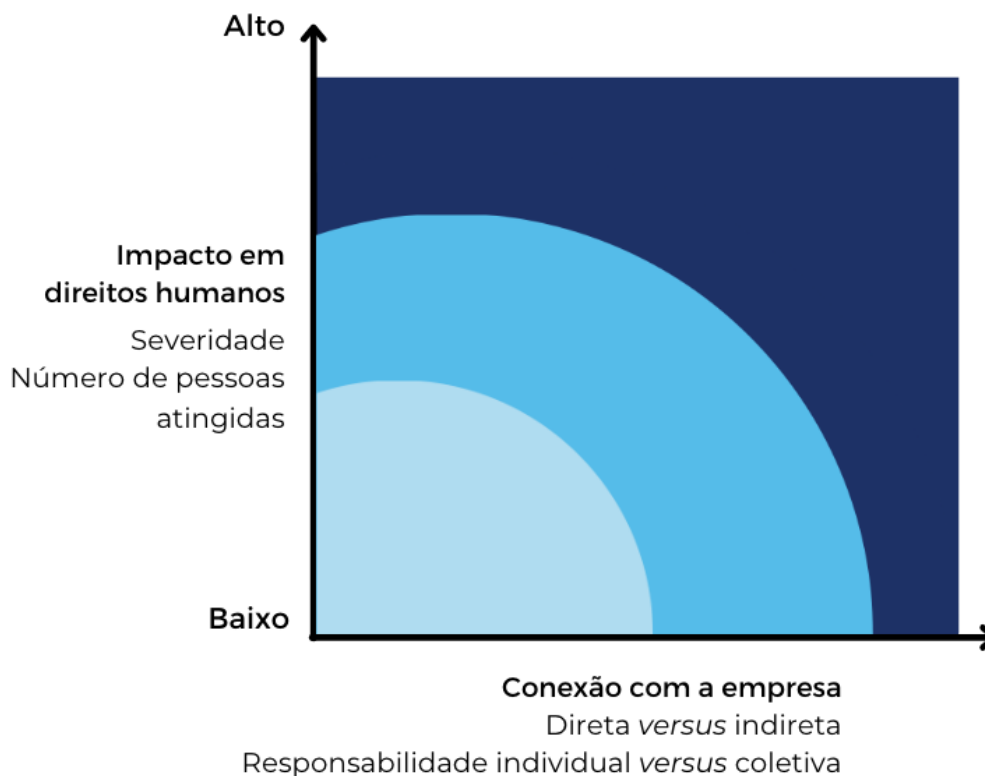
Fonte: Elaboração própria (2021).

Conforme já mencionado, os três critérios da severidade não devem, no entanto, ser analisados separadamente. É necessário analisar a escala, o escopo e a

irremediabilidade de forma conjunta para avaliar corretamente qual impacto é mais severo e deve ser priorizado. Em outras palavras, não é necessário que um impacto atinja o grau mais alto da escala, escopo ou da irremediabilidade ao mesmo tempo para que deva ser priorizado. Em razão disso, os critérios apresentados são mais bem compreendidos em formato matricial.

Ainda que o objetivo deste relatório não seja apresentar uma matriz de priorização para as pessoas atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão, uma vez que a construção de uma matriz nesse sentido exige a participação das pessoas atingidas, é interessante mencionar o modelo produzido pelo Danish Institute for Human Rights do Arco das Prioridades dos Direitos Humanos, conforme a figura abaixo:

Figura 8 — Arco das prioridades dos direitos humanos



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir da Danish Institute for Human Rights; United Nations Global Compact (2009).

O modelo mapeia as questões de direitos humanos em dois eixos: impacto nos direitos humanos e conexão com a empresa. O arco é dividido em camadas que representam áreas de baixa, média e alta prioridades, representadas em tons de azul, do mais claro

ao mais escuro, respectivamente (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS; UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2009, p. 7).

Cada eixo consiste em várias variáveis a serem consideradas ao mapear uma questão de direitos. Para avaliar o impacto a direitos humanos definido no eixo vertical, o relatório do Danish Institute for Human Rights e United Nations Global Compact (2009, p. 7) considerou (i) a severidade do abuso, ou seja, a escala, e (ii) o número de pessoas atingidas, o escopo. Com a evolução da tipologia da severidade, considera-se ser necessário incluir também o eixo da (iii) irremediabilidade na análise do eixo vertical. Para avaliar a conexão com a empresa prevista no eixo horizontal, foi levado em conta (i) se a própria empresa comete o abuso ou é cometido por terceiros e (ii) se a empresa é o único ator responsável pelo abuso ou se a responsabilidade é compartilhada com outros (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS; UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2009, p. 7).

Segundo o Danish Institute for Human Rights, o eixo horizontal do Arco de Prioridades de Direitos Humanos leva em consideração a conexão da empresa com cada questão de direitos humanos. A conexão se refere ao ator que cometeu o abuso e como o abuso está sendo cometido, podendo ser classificada como (i) conexão imediata ou mediata e (ii) responsabilidade singular vs. responsabilidade coletiva (DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS; UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT, 2009, p. 10). É importante ressaltar, no entanto, que, conforme os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, empresas têm a responsabilidade de prevenir e mitigar impactos que decorram da cadeia produtiva de suas atividades.²²

De acordo com os POs, a obrigação das empresas consiste em (PO 11) não violar direitos humanos; e enfrentar os impactos adversos em direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento. A obrigação de respeitar se estende às violações de direitos humanos com as quais a empresa tenha algum envolvimento. Nesse sentido, com os POs passa a ser exigido que as empresas evitem que suas próprias atividades gerem impactos negativos sobre direitos humanos ou para estes contribuam, bem como enfrentem essas consequências quando vierem a ocorrer e busquem prevenir ou mitigar os impactos negativos sobre os direitos humanos diretamente relacionados com operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais, inclusive quando não tenham contribuído para gerá-los (PO 13).

²² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Centro de Direitos Humanos e Empresas. **Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU: o Dever do Estado de Proteger e a Obrigação das Empresas de Respeitar os Direitos Humanos**. Brasília: FGV, 2017a.

A responsabilidade de respeitar os direitos humanos, apesar de ser válida para todas as empresas, apresenta variáveis que garantem sua adaptação à lógica da concorrência de mercado. Por isso, a magnitude e a complexidade dos meios de que as empresas devem dispor para assumir suas responsabilidades podem variar conforme seu tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura, bem como em função da gravidade dos impactos adversos que suas atividades gerem (PO 14).

Apesar disso, o modelo de representação do arco tem como ponto central permitir uma avaliação mais completa da severidade de um impacto de forma combinada, evitando que uma situação seja considerada de baixa severidade caso, por exemplo, tenha um escopo baixo, mas seja altamente irremediável.

4 PARÂMETROS PARA A IDENTIFICAÇÃO DE GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E O COMPROMISSO DE “NÃO DEIXAR NINGUÉM PARA TRÁS”

O segundo critério para a priorização é a vulnerabilidade de grupos e pessoas atingidas, que, por sua vez, está diretamente ligada à escala da severidade do impacto, conforme mencionado anteriormente. Isso porque grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade frequentemente vivenciam impactos de forma exacerbada, de modo que a vulnerabilidade das pessoas atingidas deve ser levada em conta na determinação da escala do impacto.

Em vista disso, o ACNUDH descreve que “[...] impactos em direitos humanos devem levar em consideração a vulnerabilidade destes grupos e o risco de que a demora de resposta a certos impactos poderá afetá-los desproporcionalmente” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014b, p. 84). Conforme o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, o termo “grupos vulneráveis”, quando associado a desastres ou conflitos, refere-se a todas as pessoas que podem estar em risco de serem mais atingidas pelos seus efeitos negativos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 28).

E isso por duas razões. Em primeiro lugar, dada sua condição social, econômica, política, cultural e étnica, que as faz mais suscetíveis aos riscos e impactos. Em segundo lugar porque sua condição geralmente se associa a uma situação de exclusão e sub-representação de suas especificidades, o que faz com que possam ser “deixadas para trás” e, com isso, sofram outros impactos também decorrentes da falta de preparo das ações de resposta e reparação para lidar com sua situação vulnerável.

Nesse sentido, as ações voltadas à resposta e reparação em todos os ambientes pós-desastre ou pós-conflito devem dar atenção especial às mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, povos indígenas, minorias e pessoas LGBTIA+, por exemplo. Nesse sentido, é essencial que as populações atingidas sejam sensibilizadas para o fato de que são titulares de direitos e não meros beneficiários de ações de caridade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 28).

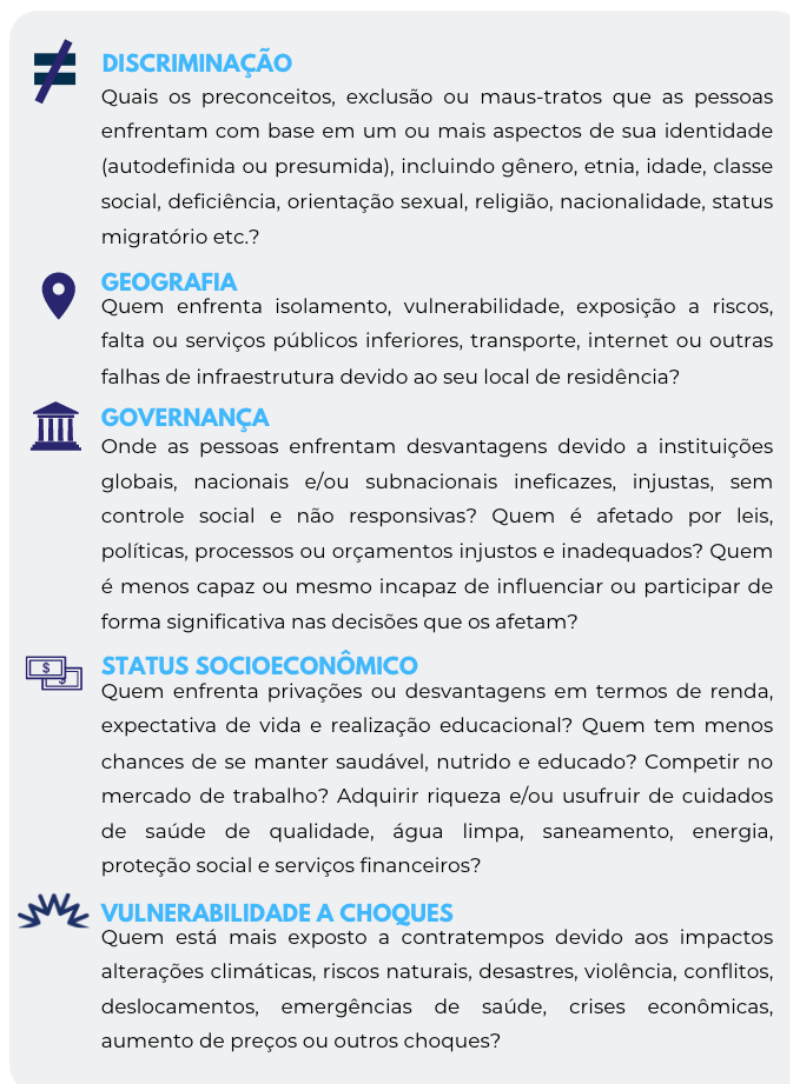
Assim, para a elaboração deste relatório, foram adotados os critérios de identificação de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade conforme o marco “Não Deixar Ninguém para Trás” (no original em inglês, *Leaving No One Behind* – LNOB).

O marco surgiu com a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pelo Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tendo os Estados-membros

das Nações Unidas prometido garantir que “ninguém será deixado para trás”. Ainda que o LNOB não tenha sido originalmente desenvolvido para pensar a priorização de grupos em situação de vulnerabilidade no contexto de desastres, a ferramenta é interessante na medida em que traz subsídios iniciais para identificar tais grupos historicamente vulneráveis. As vulnerabilidades podem ser anteriores à ocorrência de um desastre. Ainda assim, serão por ele exacerbadas, exigindo, portanto, especial atenção.

No contexto do LNOB, são usados cinco critérios de identificação de grupos em situação de vulnerabilidade: discriminação, geografia, governança, situação socioeconômica, vulnerabilidade a choques.

Figura 9 — Quem está sendo deixado para trás e por quê: cinco fatores-chave para identificação de grupos em situação de vulnerabilidade



Fonte: Elaboração própria (2021), a partir do documento *What does it mean to leave no one behind?* (ONU, 2018d).

Ainda que o LNOB possibilite um passo inicial para a identificação de grupos em situação de vulnerabilidade, sistematizando aspectos que contribuem para a identificação de vulnerabilidades de grupos e indivíduos, entende-se que tais categorias não são universais e estanques. É necessário analisar a realidade do local atingido, inclusive com a participação das pessoas atingidas nesse processo, para garantir que, efetivamente, nenhum atingido seja deixado para trás.

Outro ponto a ser ressaltado é a compreensão de que elementos que causam ou agravam vulnerabilidades de pessoas atingidas por desastres não podem ser analisados isoladamente. A vulnerabilidade deve ser entendida como a junção de parâmetros que se agravam mutuamente, formando um gradiente.

Nesse sentido, uma pessoa que acumula diferentes fatores que causam ou agravam vulnerabilidades será potencialmente mais vulnerável, ainda que se trate de um risco de desastre. Uma vez que esse risco se concretize, os impactos dele decorrentes atingirão essa pessoa de forma acentuada e ela precisará ser priorizada no processo de resposta e reparação para que isso não gere a violação ou abuso a outros direitos e sua situação de vulnerabilidade se acentue.

Tendo isso em vista, é importante entender como algumas situações que geram vulnerabilidade estão conectadas e agravam umas às outras.

Essa é uma relação que se estabelece, por exemplo, na conexão entre a vulnerabilidade por discriminação e a vulnerabilidade por status socioeconômico. Embora as pessoas que vivem em extrema pobreza não possam simplesmente ser reduzidas a uma lista de grupos em situação de vulnerabilidade, a discriminação e a exclusão, com base em raça, gênero, idade, entre outros motivos, estão entre as principais causas e consequências da pobreza, por exemplo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 3).

Ainda, é importante considerar a interseccionalidade entre o *status* socioeconômico e a localização geográfica, especialmente quando se trata da pobreza nas áreas rurais. Segundo os dados preliminares do Censo 2010, quase a metade dos extremamente pobres do país (46%) vivia em áreas rurais, a despeito de essas áreas concentrarem apenas 15,6% da população total do Brasil.²³

²³ Esses dados são corroborados por outros que compõe a análise da pobreza multidimensional, como o acesso à água em zonas rurais (19,9% das pessoas sem acesso no conjunto da população rural brasileira, comparados a 48% sem acesso quando se trata da população rural extremamente pobre) e incidência de analfabetismo (9,5% da população total e 26% da população extremamente pobre), conforme trazido pelo censo IBGE de 2010 (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 83-84).

As interseccionalidades mencionadas são apenas exemplificativas, no sentido de chamar atenção para vulnerabilidades que historicamente se manifestam na sociedade brasileira. Assim, a identificação dos fatores que causam ou agravam a vulnerabilidade das pessoas mais vulneráveis entre os atingidos pelo desastre deve ser feita a partir do levantamento de dados do caso concreto.

O objetivo é ressaltar que diferentes fatores de vulnerabilidade não são excludentes. Tais fatores devem ser considerados em conjunto, possibilitando uma análise de um gradiente completo. A partir disso, as pessoas que acumularem simultaneamente mais fatores estarão em situação mais vulnerável entre as demais pessoas atingidas em situação de vulnerabilidade e, em decorrência disso, deverão ser priorizadas.

4.1 A delimitação da vulnerabilidade no processo de remediação dos impactos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão

No caso do Rio Doce, a primeira tentativa de delimitar a vulnerabilidade no âmbito do processo de resposta e reparação dos impactos causados pelo rompimento da barragem se deu com o TTAC, em 2016. De acordo com a cláusula 21, § 4º, consideram-se como vulneráveis, para fins de cadastro, apenas as mulheres chefes de família; crianças e adolescentes; idosos; analfabetos e pessoas com deficiência.²⁴ De acordo com o TTAC, esses grupos “serão encaminhadas por esta [Fundação Renova] para atendimento em programas e políticas sociais estabelecidas e de competência do Poder Público, quando qualificadas para tais programas” (cláusula 27).

Dois anos depois, o TAC-Gov ampliou os critérios estabelecidos no primeiro instrumento, de forma a acolher também os “doentes crônicos” e a previsão genérica “entre outros” (cláusula segunda, X). Nesse mesmo ano, como tentativa de levantar dados de vulnerabilidade e mapear territórios para subsidiar políticas públicas, em especial dentro do Programa de Proteção Social (PPS), a Fundação Renova, por meio de contratação de assessoria especializada Herkenhoff & Prates (HP), decidiu elaborar os chamados “Mapas de Vulnerabilidade Social”.

Nos termos da nota metodológica publicada pela assessoria HP, os Mapas de Vulnerabilidade não pretendiam “esgotar as situações de vulnerabilidade às quais as

²⁴ Reforçada pela cláusula 30 do TTAC: “O cadastramento deverá observar o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres (Portaria Interministerial nº 2, 6 dez 2012)” (TRF-1, 2016).

populações estão submetidas, uma vez que reconhece que os cenários sociais são dinâmicos e mudanças abruptas podem ocorrer”.²⁵

Porém, mesmo identificando a amplitude do debate sobre vulnerabilidade, escolheu-se como parâmetro para classificação de vulnerabilidade o IDF – Índice de Desenvolvimento da Família.²⁶ Para o IDF, a “vulnerabilidade da família”, uma das seis dimensões citadas, é calculada de acordo com os seguintes componentes: gestantes (lactantes inclusas); crianças e adolescentes; portadores de deficiência; idosos; e dependência econômica (família monoparental). Esses critérios foram pensados com base no volume adicional de recursos de que a família necessita para atender a demanda básicas desses públicos, em comparação ao que os autores chamam de “família-padrão” (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003). Para o IDF, os grupos em situação de vulnerabilidade seriam, portanto, aqueles que impactam negativamente a geração de renda familiar (por exemplo, grupos com força de trabalho reduzida que aumentam os gastos dos membros economicamente ativos).

Confirmando a preponderância da renda como critério orientador da identificação de vulnerabilidades, o IDF foi aplicado, pela HP, em cada um dos municípios impactados e, em seguida, foi segmentado em dois grupos: o grupo de famílias pobres (renda *per capita* inferior a meio salário mínimo) e de famílias não pobres (renda *per capita* superior a meio salário mínimo).

A partir dessa nova divisão, a Fundação Renova estabeleceu com base no Cadastro Integrado os seguintes públicos como vulneráveis:

- as famílias pobres com uma criança ou mais;
- as famílias pobres com um adolescente ou mais;
- as famílias pobres com um idoso ou mais;

²⁵ Segundo a nota metodológica, a elaboração dos mapas partiu da premissa de que os dados e os contextos demográfico, histórico e econômico dos municípios poderiam fundamentar as ações de resposta e reparação dos impactos sofridos pelo rompimento da Barragem de Fundão com mais exatidão.

²⁶ O IDF foi concebido nos anos 2000 pelo economista brasileiro Ricardo Paes de Barros e, segundo informações da própria Fundação Renova, desde então tem sido aplicado em diferentes contextos de formulação e avaliação de políticas públicas. O índice é composto por seis dimensões, quais sejam: (a) desenvolvimento infantil, (b) vulnerabilidade da família, (c) acesso ao conhecimento, (d) condições habitacionais, (e) disponibilidade de recursos e (f) acesso ao trabalho. O índice varia de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, melhor é a situação familiar em termos socioeconômicos; complementarmente, quanto mais próximo de 0 o IDF familiar, mais atenção merece a família. Vale destacar que a unidade de análise do IDF é a família e não o indivíduo. No entanto, o indicador de cada família se constrói a partir dos dados desagregados de seus integrantes, composto por essas seis dimensões.

- as famílias pobres com uma pessoa com deficiência ou mais;
- as famílias pobres com uma gestante ou mais.

Sobre o uso exclusivo do critério “renda” nos Mapas de Vulnerabilidade, na NT nº 33/2019, a CTOS reafirma, em consonância com o Parecer nº 01/2019, que:

O critério proposto pela Fundação Renova baseia-se no entendimento de que as situações de vulnerabilidade são exclusivamente limitadas pelo critério de renda, impossibilitando, assim, inferir em qual fonte a Fundação se baseará para apurar, por exemplo, a resiliência dos atingidos (CIF, 2019, p. 23).

Um ano após a elaboração dos mapas, a Fundação Renova voltou a se posicionar acerca do tema. A Ramboll, que realizava o monitoramento dos programas da Fundação Renova como *expert* das instituições de Justiça atuantes no caso Rio Doce, questionou a fundação acerca das ações que vinham sendo adotadas em relação às famílias e atingidos em situações de vulnerabilidade (Ofício GI n. 047/03-2019). Com isso, a Fundação Renova, em abril em 2019, forneceu diversas informações sobre a perspectiva de direitos humanos que permeia a atuação da entidade, especialmente no que toca ao tratamento das situações de maior criticidade. De acordo com a fundação, com o intuito de aprimorar o tratamento concedido a esses casos, foram criadas

forças-tarefas internas e interdisciplinares sobre questões de gênero e sobre casos de situação de vulnerabilidade, a fim de construir procedimento para atendimento específico e prioritário a esses grupos em situação de vulnerabilidade. (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019, p. 3).

Além disso, declarou que, nos termos da nova área de direitos humanos, a vulnerabilidade seria concebida de forma ainda mais abrangente, contemplando não só os grupos já mencionados nos Mapas de Vulnerabilidade Social, mas também outros grupos até então não considerados, como se nota pelo excerto a seguir:

Também são consideradas em situação de vulnerabilidade social as famílias que estejam passando por situações que afetem sua resiliência e capacidade de agir, tais como grave privações financeiras; limitação de acesso a serviços públicos essenciais; doença grave terminal; violência doméstica e/ou comunitária; uso e abuso de álcool e drogas ou que sofreram deslocamento físico, em razão do desastre em tela (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019, p. 5).

Salienta-se que a abertura interpretativa permitida pela expressão “famílias que estejam passando por situações que afetem sua resiliência e capacidade de agir” amplia em muito o conceito previamente formulado.

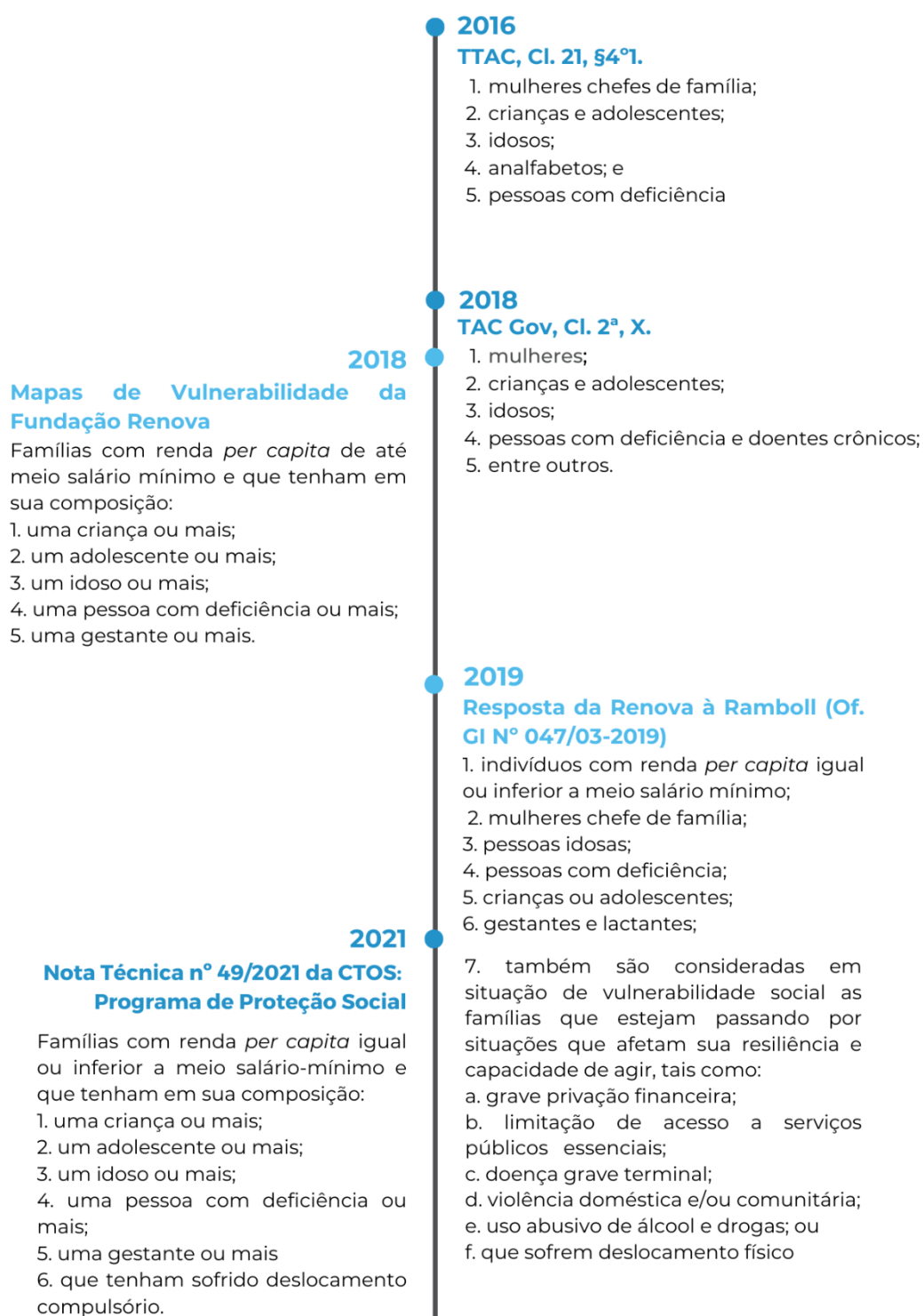
A esse respeito cumpre destacar que o relatório da FGV já apontava, quanto ao número de indivíduos cadastrados que estavam em situação de vulnerabilidade no momento do cadastramento, que a definição que combina renda e critérios familiares demonstrou-se a mais restritiva em termos de público-alvo.²⁷ Enquanto pelos critérios do TTAC (2016) estimou-se um total de 52.510 pessoas vulneráveis, e por aqueles do TAC-Gov (2018) estimou-se 76.506 pessoas vulneráveis, o critério da Fundação Renova (2018) combinando renda e composição familiar indicaria um total de 48.060. Não foi calculado o público-alvo a partir da cláusula aberta indicada no excerto acima pela Fundação Renova em 2019.²⁸

A Figura 10 abaixo sintetiza em uma linha do tempo as discussões sobre o enquadramento do conceito de vulnerabilidade no processo de remediação do desastre do rompimento da Barragem de Fundão.

²⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019b.

²⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019b, p. 142.

Figura 10 — Linha do tempo da delimitação do conceito de vulnerabilidade



Fonte: Elaboração própria (2021).

Outro fator relevante é a desconsideração da raça como fator importante da análise de vulnerabilidade das pessoas atingidas – questão que será desenvolvida no item 4.2.6.

Ainda em 2021, o conceito da vulnerabilidade no âmbito dos programas de resposta e reparação segue em discussão. Com relação ao escopo da proteção social no caso Rio Doce, o assunto é tema da Nota Técnica nº 49/2021 da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – a CTOS/CIF. Após sucessivas trocas de documentos a respeito do escopo do Programa de Proteção Social (PG05), essa Câmara Técnica definiu a abrangência do público-alvo do programa de forma a contemplar o critério renda como indicativo de vulnerabilidade social (renda *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo) além dos critérios de composição familiar (possuam em sua composição pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças ou adolescentes) somada à hipótese de vulnerabilidade ligada ao deslocamento físico em razão do rompimento.

A presente definição foi aprovada pela Deliberação CIF nº 533 em 16 de setembro de 2021, com a ressalva de que o conceito de famílias vulneráveis adotado pelo Programa de Proteção Social não vincularia os demais programas além da proteção social, que poderão adotar conceitos distintos, conforme o entendimento das demais Câmaras Técnicas e do Comitê Interfederativo (CIF).

No entanto, a Fundação Renova, responsável pela execução dos programas de resposta e reparação do desastre, segue defendendo a adoção de um critério restritivo e essencialmente ligado à renda para a identificação das pessoas vulneráveis atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão mesmo após a determinação do CIF, conforme se observa do Ofício FR.2021.1883-01, de 29 de novembro de 2021. Nesse documento, a Fundação Renova sustenta um conceito distinto daquele aprovado pelo CIF – que combina renda e composição familiar, abordagem presente desde 2018 com pequenas variações.²⁹ A inadequação do conceito apresentado pela Fundação Renova nesse ofício é tratada pela CTOS/CIF na Nota Técnica nº 52/2021/CTOS-CIF, que solicita o reconhecimento do descumprimento da Deliberação nº 533/CIF pelo sistema de governança CIF. Sabe-se que uma abordagem baseada em direitos humanos e voltada a não deixar ninguém para trás deve levar também em consideração outros elementos que possam tornar uma pessoa mais vulnerável, conforme propõe este relatório.

²⁹ Segundo a Fundação Renova (2021, p. 2): “Consideramos famílias vulneráveis a serem priorizadas pelo Programa de Proteção Social da Fundação Renova aquelas que: (i) declarem ter renda *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo OU; (ii) possuam em sua composição crianças, adolescentes, pessoas idosas ou pessoas com deficiência e que declararam renda *per capita* igual ou inferior a 04 (quatro) salários mínimos, priorizando os impactados com deslocamento físico em razão do rompimento”.

Ademais, além da abordagem restritiva defendida no escopo da proteção social, não há relatos ou evidências documentais de que os impactos identificados pela Fundação Renova no caso tenham sido classificados considerando sua severidade – outra dimensão igualmente relevante para tais ações em contextos emergenciais.

Tendo em vista que os critérios aplicados pela Fundação Renova são restritivos e excludentes, faz-se necessário um esforço, a partir dos parâmetros iniciais trazidos pelo LNOB, pelos relatos de pessoas atingidas e nas entrevistas com atores institucionais, de melhor identificar pessoas vulneráveis e os fatores que causam ou agravam tal vulnerabilidade no contexto do desastre do rompimento da Barragem de Fundão.

4.2 Não discriminação

O direito à igualdade e não discriminação é um direito transversal, no sentido de ser pré-requisito básico para o gozo de todos os direitos humanos. Por esse motivo, encontra respaldo em diversos tratados e convenções internacionais, bem como no ordenamento jurídico brasileiro.³⁰ Segundo o Comitê de Direitos Humanos da ONU, discriminação pode ser definida como:

qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em qualquer motivo, como raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status e que tenha o objetivo ou efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício por todas as pessoas, em pé de igualdade, de todos os direitos e liberdades. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1989, § 7).

Nesse sentido, o critério busca identificar pessoas ou grupos que sofrem abusos ao seu direito à igualdade e não discriminação, sofrendo exclusão, preconceito ou maus-tratos em leis, políticas, no acesso a serviços públicos e em práticas sociais devido à sua identidade.

A discriminação e desigualdade podem ocorrer de diferentes maneiras, por meio de uma lei, política ou prática que exclui ou restringe determinado grupo, sem que exista uma justificativa adequada para o tratamento diferenciado (FARHA, 2002, p.122-123). A discriminação também pode ocorrer como resultado de exclusões sistêmicas que normalmente derivam de estereótipos e preconceitos. Isso resulta em oportunidades

³⁰ No ordenamento brasileiro, a não discriminação é garantida pela Constituição Federal, que estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil na Constituição Federal, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, art. 3º, IV).

desiguais que se manifestam no acesso a serviços sociais, educação, saúde, nutrição, habitação, bens, justiça, emprego e recursos econômicos (PEDRAJAS, 2017, p. 91).

No contexto de um desastre, tal situação é potencializada e um grupo comumente discriminado não só sofrerá impactos de maneira ainda mais intensa como também terá maior dificuldade de se recuperar, sendo sua identificação importante para que possa ser endereçado de maneira priorizada. Por esse motivo é importante a aplicação de uma abordagem baseada nos direitos humanos,³¹ o que inclui a garantia do direito à não discriminação no desenvolvimento de medidas de resposta e reconstrução:

[D]ireitos humanos devem ser garantidos sem discriminação de qualquer tipo, tendo em devida conta as necessidades especiais das vítimas, particularmente as pessoas vulneráveis, especialmente em relação a políticas e práticas que possam ter um efeito discriminatório, por exemplo, pessoas com deficiência devido à sua falta de inclusão e acessibilidade. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2015b, § 40).

Neste capítulo, busca-se identificar quais são os indivíduos ou grupos que sofrem discriminação sistêmica no contexto específico do desastre do rompimento da Barragem de Fundão. Compreende-se por discriminação sistêmica aquela que é difundida, persistente e enraizada no comportamento e na organização sociais, incluindo leis, políticas, práticas e atitudes culturais, tanto na esfera pública como privada (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2009, § 12). Isso inclui a discriminação indireta, que ocorre quando leis, práticas e políticas são aparentemente neutras, mas atingem de maneira desproporcional alguns grupos e indivíduos.

Segundo o LNOB, alguns elementos que podem gerar discriminação são: gênero, idade, renda, etnia, religião, deficiência, orientação sexual, nacionalidade, pertencimento a povos indígenas, *status* de refugiado, deslocado ou situação migratória.

No contexto de desastres, o Conselho de Direitos Humanos da ONU já identificou seis grupos como particularmente vulneráveis no contexto pós-desastre (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 28). São eles: (i) crianças e adolescentes; (ii) pessoas idosas; (iii) mulheres e meninas; (iv) pessoas LGBTQIA+; (v) pessoas com deficiência; (vi) povos indígenas e; (vii) outras minorias.

Ao fazer referência a “outras minorias”, o Conselho de Direitos Humanos reconhece que “não é possível definir de forma conclusiva o conceito de minoria ou mesmo identificar

³¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019e.

as minorias existentes, ou construir uma lista conclusiva de minorias” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 35). Assim, considerando a realidade das pessoas atingidas pelo desastre do rompimento da Barragem de Fundão, adicionalmente aos grupos reconhecidos pelo Conselho de Direitos Humanos, este relatório analisará também a situação (vii) da população negra; (viii) de povos e comunidades tradicionais, tratados em conjunto com povos indígenas; e (ix) de outras minorias potencialmente discriminadas.

Esses grupos aparecem nos relatos feitos aos canais da Ouvidoria da Fundação Renova, que serão detalhados a seguir. Entre janeiro de 2020 e julho de 2021, foram feitos 1.142 relatos por mulheres; 97 relatos por pessoas negras; oito relatos por pessoas com deficiência ou mencionando pessoas com deficiência; 125 relatos de pessoas que se autoidentificaram como pertencentes a comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas; 99 relatos sobre crianças e adolescentes e 70 relatos feitos por pessoas idosas ou sobre elas.

4.2.1 Crianças e adolescentes

Entende-se que as crianças e os adolescentes estão entre os grupos mais vulneráveis da sociedade em função da etapa peculiar de desenvolvimento em que se encontram, demandando proteção e cuidados especiais. Mesmo por curtos períodos, a privação e exclusão no gozo de certos direitos podem prejudicar de maneira dramática e irreversível o desenvolvimento desse grupo. Por este motivo, a faixa etária é compreendida como um fator de vulnerabilidade, e crianças e adolescentes são compreendidos como um grupo especialmente vulnerável a violações e abusos de direitos humanos.

No Brasil, dados do Censo 2010 mostraram, por exemplo, que mais da metade dos extremamente pobres tinham menos de 19 anos (50,9%) e que quatro em cada 10 tinham até 14 anos (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 82). Em função disso, sofrem privações no gozo de diversos direitos, como o direito à educação, à alimentação adequada e à proteção social. A situação de pobreza torna as crianças, em particular as meninas, vulneráveis à exploração, negligência e abuso – especialmente crianças marginalizadas, como crianças em situação de rua, crianças com deficiência, crianças chefes de família e crianças que vivem em instituições de assistência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b, § 34).

Assim, o ordenamento jurídico brasileiro e o direito internacional dos direitos humanos reconhecem que a proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes tem

absoluta prioridade. A estrutura normativa de proteção à infância tem como base a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, que determina a criação de políticas públicas e de instituições capazes de garantir e promover os direitos da criança e dos adolescentes. A Constituição Federal de 1988 reconhece crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, estabelece que seus direitos devem ser efetivados com absoluta prioridade e garante seu direito à proteção especial, considerando sua condição de pessoa em desenvolvimento (art. 227). A proteção integral à infância é reforçada e sistematizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),³² que também reconhece a situação particular de vulnerabilidade no período da infância, adolescência e juventude.

Se em condições convencionais esse grupo já deve receber tratamentos específicos e prioritários, é possível afirmar que quando se está diante de um contexto de desastre sua vulnerabilidade é ainda mais latente. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) reconhece que, em situações de desastre, as crianças precisam de proteção especial para garantir sua segurança e bem-estar.³³ Sobre o tema, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) relata que meninos e meninas estão mais expostos a sofrer consequências adversas de desastres já que seus corpos e mentes estão em etapa de desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2017a). Outros estudos revelam que os efeitos prejudiciais do desastre na vida das crianças podem se perpetuar por muito tempo (UNIVERSITY COLLEGE CORK & THE IRISH RED CROSS SOCIETY, 2018).

As crianças são especialmente vulneráveis a esses contextos, pois enfrentam riscos específicos como desnutrição, separação de suas famílias, violência e abuso físico ou sexual. No mesmo sentido, alerta-se que adolescentes e meninos jovens são mais propensos a participar das piores formas de trabalho infantil. Já as meninas adolescentes são mais propensas a serem recrutadas como escravas sexuais ou serem traficadas (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 12-13). Crianças com deficiência são

³² Conforme o ECA (BRASIL, 1990), considera-se criança a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade (Lei nº 8.069/1990, art. 2º). Em casos excepcionais e quando disposto na lei, o estatuto é aplicável também para jovens até os 21 anos de idade (arts. 121 e 142).

³³ No seu relatório sobre o impacto do conflito armado nas crianças, a perita independente nomeada pelo secretário-geral em 1994, Graça Machel, destacou o fato de que milhões de meninas e meninos foram vítimas de assassinato, mutilação, tortura, estupro, exploração sexual, abdução, trabalho forçado e outras violações dos direitos da criança antes, durante e após conflitos. Ela reconheceu que as meninas eram mais vulneráveis, que o recrutamento e uso de crianças em conflitos armados era uma violação do direito internacional, assim como os ataques e o uso militar de locais protegidos que geralmente têm uma presença significativa de crianças, como escolas, hospitais e lares. Meninas e meninos são titulares de direitos e, portanto, também precisam estar envolvidos no processo de assistência humanitária. (ONU, 2015b, § 32).

mais propensas a serem abandonadas ou negligenciadas e as meninas com deficiência requerem atenção especial porque enfrentam maior risco de violência sexual, exploração sexual e desnutrição (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 12-13).

Além disso, uma camada adicional de vulnerabilidade é imposta ao grupo das crianças e dos adolescentes que vivem em contexto de desastre pela sua possibilidade reduzida de agência, isto é, de autonomia (CHILDREN IN A CHANGING CLIMATE COALITION, 2011). A reduzida capacidade de fazer escolhas, tomar decisões e falar por si mesmas as torna mais vulneráveis durante e após desastre, podendo, inclusive, impactar negativamente no processo de remediação.

No dia do rompimento da Barragem de Fundão, dia 5 de novembro de 2015, alguns adolescentes estavam na escola e narram o que sentiam ao ouvir e ver a passagem da lama. A preocupação com o bem-estar de familiares e com o futuro marca a memória dessa geração. Cumpre salientar que as crianças e adolescentes, deslocados das comunidades destruídas pelo desastre, ao se mudarem para distritos urbanos começaram a ser chamadas de “pés de lama” ou “marilamas” (MACHADO, 2020), o que configura um estigma a esse grupo atingido.

Estava na escola quando a barragem rompeu. Eu achava que era de água, que depois que ela passasse tudo ia voltar ao normal. Que ilusão! Para mim, a coisa mais difícil é adaptar. É ruim, sem contar que todo mundo me julga. É muito preconceito em todo lugar. Me dói pensar que a história da gente não recupera, nunca, e o que vivemos lá vai estar sempre em nosso coração. (AS1).

Eu também estava na escola no dia, só lembro da professora chorando e a gente saindo correndo. O tempo todo eu pensava na minha vó em casa, se alguém iria salvá-la. Queria ir até onde ela estava, porque se eu morresse ia morrer junto dela. No dia, o chão tremia, o barulho era forte demais e a imagem era de um mar de lama. Hoje, meu sonho é que meus avós possam entrar dentro da casa deles lá em Bento e falar que é deles. Só quero vê-los felizes. Isso não deveria ser difícil. (AS2).³⁴

No contexto pós-desastre, o relatório produzido pela FGV³⁵ diagnosticou, por meio de levantamento realizado no banco de dados de canais de relacionamento (que reúne manifestações de pessoas atingidas) entrevistas semiestruturadas, diferentes impactos ocasionados às crianças e aos adolescentes.

³⁴ Ambos os relatos foram extraídos de Jornal *A Sirene*, edição 12, mar. 2017, p. 7.

³⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Parâmetros para Identificação e Reparação dos Danos Relacionados à Educação, Proteção Social e Nutrição Causados a Crianças e Adolescentes em Razão do Desastre do Rio Doce. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021f.

Entre os impactos levantados, destacam-se impactos relacionados à nutrição, que podem ser divididos em dois principais eixos: (i) insuficiência da renda para alimentação desse grupo vulnerável, bem como do núcleo familiar; e (ii) má qualidade da água, com dificuldades de acesso à água potável (inclusive gastos excessivos para sua compra) e problemas de saúde relacionados a consumo ou contato com água de má qualidade.

Além da nutrição, foram identificados impactos à educação desses jovens, que podem ser divididos em quatro principais eixos. O primeiro diz respeito aos prejuízos aos espaços públicos e infraestruturas de interesse para crianças e adolescentes. Em concordância com esse resultado e como forma ilustrativa cumpre apresentar o caso de um adolescente de 13 anos que, junto com a família, foi deslocado compulsoriamente por conta do desastre, compartilha as memórias de brincar na rua com amigos(as) na comunidade de Bento Rodrigues, em Mariana/MG:

Uma das coisas que eu mais tenho saudade é poder andar de bicicleta lá em Bento. Nunca esqueço de quando havia ganhado uma de presente no dia de Natal. Nesse dia fiquei na rua até de madrugada andando de bicicleta. Lá a gente brincava o dia todo, aqui não tem isso. (AS3).³⁶

Outro eixo de impactos diagnosticado pela FGV diz respeito à insuficiência de renda para o acesso ao direito à educação, que se liga diretamente ao terceiro eixo identificado por este estudo: prejuízos à frequência escolar, matrícula, evasão do ensino e aprendizado.³⁷ As barreiras impostas ao pleno exercício do direito à educação também aparecem nos trechos de relatos do jornal A Sirene, sobretudo de pais e responsáveis por crianças e adolescentes em fase escolar:

Procuramos outra escola porque a antiga estava ruim. Molhava tudo e estava longe. As crianças estavam descontentes, porque a realidade de Paracatu era muito diferente da escola em que elas estavam. O espaço ali parecia muito provisório para elas. (AS4).³⁸

O quarto eixo analisado está relacionado a repercussões às possibilidades de profissionalização e mercado de trabalho para adolescentes.³⁹ Os trechos dos relatos de dois adolescentes, um menino que à época do rompimento da Barragem de Fundão

³⁶ Jornal A Sirene, edição 12, mar 2017, p. 6.

³⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para Identificação e Reparação dos Danos Relacionados à Educação, Proteção Social e Nutrição Causados a Crianças e Adolescentes em Razão do Desastre do Rio Doce**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021f.

³⁸ Jornal A Sirene, Edição 30 – setembro de 2018, p. 7.

³⁹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Relatório de Diagnóstico dos Danos Socioeconômicos de Educação, Proteção Social e Nutrição Ocasionalmente às Crianças e aos Adolescentes do Rio Doce e Parâmetros para Medidas de Reparação**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021f.

tinha 17 anos e uma menina de 14 anos, são ilustrativos das perdas de possibilidades e da estigmatização por ser atingido:

Lembro que eu estava tomando banho quando ouvi minha mãe gritando para eu sair porque a barragem tinha estourado. Saí correndo e fui salvar a vó de uma amiga. As coisas hoje em dia não estão ruins, mas é muito difícil pelos outros, por esses preconceitos que a gente sofre. Falam que a gente é culpado o tempo todo. Eu tenho o sonho de ter minha própria academia, quero estudar pra isso acontecer. (AS5).

A gente usava a cachoeira para tomar banho, pra brincar. Tinha rios, córregos. Nos dias de semana, a cachoeira que a gente ia ficava muito movimentada, a comunidade toda praticamente ia para lá. Tomávamos banho no rio. Agora, ele tá muito sujo. A lama destruiu a cachoeira toda. Eu sinto falta de conversar com meus amigos. Antes, a gente se via todos os dias. Agora, a gente só se vê na escola ou quando um vai na casa do outro. Mas todo mundo mora longe e não tem como fazer isso sempre. E lá a gente morava do lado um do outro. Hoje, no meu dia a dia, eu fico dentro de casa, na cama e mexendo no telefone. A gente fica presa, de casa pra escola e da escola pra casa. Eu gostaria que eles [das empresas] tomassem mais cuidado. (AS6).⁴⁰

Os sentimentos de perdas de lugares para brincar na natureza aparecem em destaque em outras memórias de crianças e adolescentes atingidos. Uma menina de 14 anos lamenta que: “Eu brincava quase sempre, não era todo dia. Às vezes, a gente brincava quando saía da escola e, às vezes, no final de semana. Hoje, não brinco mais de nenhuma dessas brincadeiras” (AS9).⁴¹ Os encontros, as brincadeiras de rua e ligadas à natureza se transformaram e a distância entre as famílias, que conviviam em uma comunidade rural, impõe a diversas crianças e adolescentes um encontro que ocorre apenas na escola.

Hoje, não brinco mais, porque as amigadas que a gente tinha se separaram, se distanciaram, não tem como a gente brincar. Isso é ruim, porque não tem com quem a gente brincar. Com quem a gente vai brincar? Com quem a gente não conhece? Sinto falta de brincar. (AS7).⁴²

Cumprе salientar que diversos desses impactos se fazem presentes nas vidas da população atingida pelo rompimento da Barragem de Fundão. Os relatos do jornal A Sirene e os resultados do relatório da FGV apontam para uma perda da qualidade de vida – e da autonomia – de crianças e adolescentes atingidos pelo rompimento da

⁴⁰ Jornal A Sirene, edição 36, mar. 2019, p. 7.

⁴¹ Jornal A Sirene, edição 42, out. 2019, p. 6.

⁴² Jornal A Sirene, edição 42, out. 2019, p. 6.

Barragem de Fundão.⁴³ Conforme destacado pela FGV, os prejuízos a este grupo vulnerável se iniciam com a degradação de infraestruturas importantes para a garantia do direito à educação de crianças e adolescentes atingidos como escolas e/ou estradas de acesso a essas escolas.⁴⁴ Em alguns locais, como as comunidades de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, em Mariana/MG, a lama invadiu as escolas e destruiu, além das estruturas, os materiais de aprendizado. Além dos impactos ao ensino, a degradação de espaços de convivência e lazer – como praças, praias de rio, cachoeiras – também afetou gravemente a vida desses jovens. Um menino de 12 anos conta que:

A gente ia muito em cachoeiras. Era muito comum fazer isso e era uma diversão muito grande. Chegar no rio e ver aquele tanto de gente... dava vontade de se divertir também. Tem gente que já voltou lá depois do crime, mas eu não tenho coragem de ir, porque não sei o que pode ter na água. Tá cheio de minério lá. Agora, não saio muito. (AS8).⁴⁵

Também há menções de que o desastre gerou o agravamento da violência doméstica e intrafamiliar nas regiões atingidas, o que prejudica gravemente o desenvolvimento desse grupo vulnerável.⁴⁶

4.2.2 Pessoas idosas

Do outro lado do espectro da vulnerabilidade por conta do fator da idade, encontram-se as pessoas idosas. As fragilidades produzidas pela condição de pessoa idosa, assim como as de crianças e adolescentes, têm uma relação intrínseca com sua dependência financeira, relacional e, às vezes, até de mobilidade, em relação a outras pessoas (JESUS et al., 2017). Tal fragilidade significa a existência de uma vulnerabilidade tanto individual quanto para a família (LIMA, 2016, p. 31). Em razão dessa condição, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) garante às pessoas idosas a prioridade de tratamento (art. 3º), e determina que “[n]enhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão” (art. 4º).

Tanto o Estatuto do Idoso quanto o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de

⁴³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para Identificação e Reparação dos Danos Relacionados à Educação, Proteção Social e Nutrição Causados a Crianças e Adolescentes em Razão do Desastre do Rio Doce**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021f.

⁴⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para Identificação e Reparação dos Danos Relacionados à Educação, Proteção Social e Nutrição Causados a Crianças e Adolescentes em Razão do Desastre do Rio Doce**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021f.

⁴⁵ Jornal A Sirene, edição 36, mar. 2019, p. 8.

⁴⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para Identificação e Reparação dos Danos Relacionados à Educação, Proteção Social e Nutrição Causados a Crianças e Adolescentes em Razão do Desastre do Rio Doce**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021f.

Riscos e Desastres incluem nesse grupo pessoas com 60 anos ou mais (art. 1º, Lei nº 10.741/2003). Porém, entende-se que esse critério pode ser relativizado em contextos de crises humanitárias, podendo incluir pessoas mais jovens, tendo em vista questões como isolamento, fraqueza física, perturbação das estruturas de apoio da família e da comunidade, doenças crônicas, dificuldades funcionais e diminuição da capacidade mental, que podem aumentar sua vulnerabilidade em situações de desastre (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 13).

No contexto de desastres, as pessoas idosas estão entre as que sofreram impactos de forma mais grave, uma vez que deficiências, deslocamentos, doenças, desnutrição, discriminação e insegurança agravam suas condições de vida. Por esse motivo, o Conselho de Direitos Humanos da ONU compreende que suas necessidades devem ser incluídas nas medidas de ajuda e assistência humanitária imediata e de longo prazo, bem como nas políticas e diretrizes humanitárias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 33).

No âmbito do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, os idosos atingidos sofreram graves perdas, materiais e afetivas, que geraram adoecimento e sofrimento mental. A perda da vida em comunidade, os modos de vida ligados ao rio e à terra, a perda de fotos e outros itens insubstituíveis trouxeram uma sensação de perda da própria história. Além disso, a morosidade do processo de resposta e reparação gera, para a população idosa, a falta de perspectiva de que será possível superar o desastre. No jornal *A Sirene*, foi possível identificar 38 trechos de relatos feitos por pessoas idosas ou que mencionam uma situação em que o(a) narrador(a) cuida de algum(a) idoso(a). A perda da casa e do terreno traz um sentimento de não esperança, como relatado por uma mulher atingida:

A lama veio e acabou com meus planos e minha paz. Tenho sessenta anos e vou esperar três anos para ter minha vida de volta. Eu era muito feliz debaixo das árvores do meu quintal. Como alguém pode pensar que eu não tinha nada em Paracatu? Moro numa casa confortável sim, mas que não é minha. Não tenho esperança de quase nada. E como sempre vou continuar lutando. (AS9).⁴⁷

Outra história traz lembranças do passado e da vida em comunidade:

Morando há 53 anos na comunidade do Borba, Dona Maria vive junto do rio, companheiro que lhe dava alguma pesca e um pouco de água para acionar o seu pequeno moinho. Ali criou seus dez filhos e cuidava de suas vaquinhas, patos, galinhas, porcos, perus, plantação de milho, cana, café, carambola, laranja, jabuticaba... O rejeito chegou à noite

⁴⁷ Jornal. *A Sirene*, edição 10, jan. 2017, p. 6.

em seu quintal. Dona Maria só conseguiu escapar de uma tragédia maior graças ao alerta de um amigo da família. Com pouco tempo para agir, salvou apenas os documentos e a imagem de Nossa Senhora Aparecida, santa padroeira da festa que a própria Dona Maria realiza há quinze anos em Pedras. Passou a noite daquele 05 de novembro a céu aberto, no alto da estrada, ouvindo o som da destruição. A única casa atingida pela lama no Borba foi a sua, completamente soterrada. Por isso, ela segue sozinha na luta pelo reconhecimento dos seus direitos. (AS10).⁴⁸

É possível argumentar, ainda, que todas as pessoas atingidas sofrem com a exclusão social, mas a população idosa foi especialmente atingida nesse ponto, segundo alguns relatos obtidos em entrevistas. Essa população perdeu parte de sua história em razão da destruição de casas e bens de valor afetivo – como fotos de família e enxovais. As pessoas idosas também sofrem impactos mais graves pela demora no processo de resposta e reparação, conforme apontaram entrevistas realizadas para o estudo da FGV sobre violência doméstica.⁴⁹ Cumpre pontuar, portanto, que essa falta de perspectiva também agravou o quadro de saúde mental da população idosa atingida, que se sente deprimida, sem esperanças e com uma profunda tristeza em relação a suas perdas ainda não ressarcidas.

Alguns trechos das 70 denúncias feitas por pessoas idosas, extraídas da Ouvidoria da Fundação Renova, apontam para a ligação entre casos de dependência do uso de remédios por pessoas idosas, doenças graves ou crônicas e morosidade na resposta dos programas indenizatórios. Este é o caso de uma mulher atingida, de 79 anos, que contactou o canal para denunciar que está “inválida”, com depressão, problemas de visão e que dependia da pesca no Rio Doce para sobreviver – a demora no pagamento da indenização tem imposto sérias dificuldades financeiras e conflitos familiares com seu filho. Na Ouvidoria, em 2021, a existência de pedidos informação que mencionam casos de câncer (sete relatos) em pessoas idosas sinaliza a gravidade de algumas situações reportadas.

Nesse canal de denúncias, há também exemplos de pessoas idosas que pedem por prioridade no acesso ao Novo Sistema Indenizatório – relatando, inclusive, que mesmo seis anos após o rompimento, ainda não tiveram seus direitos atendidos. No jornal A Sirene, trechos de relatos de filha de pais idosos ilustram esse contexto de piora na saúde mental por conta da morosidade da remediação.

⁴⁸ Jornal A Sirene, edição 3, jun. 2016, p. 6.

⁴⁹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Violência Doméstica contra as Mulheres Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021a.

No dia do rompimento da barragem, meus pais sofreram muito por ver que tudo o que eles tinham havia se perdido. Um trauma que, até hoje, causa sofrimentos psicológicos. [...] Meus pais são idosos e, a cada dia que passa, estão sofrendo e ficando doentes por saber que não estão conseguindo nada, que a Renova sempre fala a mesma coisa. Onde eles moram não tem como plantar nada, sendo que, antes, eles podiam plantar de tudo e criavam seus animais tranquilamente. Hoje, eles ficam tristes por verem que tudo o que tinham e gostavam de fazer acabou. E sofrem também por ver que tudo o que eles produziam para o sustento da família acabou. (AS11).⁵⁰

O meu pai tem 90 anos e chora de saudade de sua casa. Um homem que dedicou uma vida inteira trabalhando para ter tudo e, hoje, não temos nada. (AS12).⁵¹

Em suma, tais informações permitem vislumbrar a hipótese de que as pessoas idosas atingidas pelo desastre rompimento da Barragem de Fundão têm sofrido os impactos decorrentes do desastre de forma agravada em relação a outros grupos. Esses impactos incluem complicações de saúde – mental e física – e a população idosa parece não estar sendo devidamente atendida pela Fundação Renova, de forma a mitigar a morosidade e garantir uma remediação que as priorize.

4.2.3 Mulheres

Nos últimos anos, a literatura feminista tem discutido sobre a noção de desigualdades de gênero, isto é, as diferenças socialmente construídas entre mulheres e homens ao longo de suas vidas (FREITAS, 2010). No contexto de desastres, tais desigualdades tendem a ser agravadas (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 12-13), uma vez que as crises tendem a afetar mais as mulheres, que já sofrem desvantagens de acessos a oportunidades, serviços, renda etc., traduzindo-se, muitas vezes, em discriminação e violência contra esse grupo.

Nesse ponto, é importante ressaltar que o grupo social “mulheres” não é interpretado como um grupo social homogêneo. A interação entre a condição de mulher e outros marcadores sociais de diferença tratados neste relatório, como cis- ou transgeneridade, raça, deficiência e idade, faz com que o grupo seja composto por múltiplas dimensões que podem agravar sua vulnerabilidade (COLLINS; BILGE, 2021). Ainda assim, compreende-se que a condição de mulher, em si, faz com que uma pessoa esteja mais suscetível ao risco de marginalização e violência, o que justifica sua análise como um fator de vulnerabilidade seccionado.

⁵⁰ Jornal A Sirene, edição 58, fev. 2021, p. 8.

⁵¹ Jornal A Sirene, edição 55, nov. 2020, p. 7.

Cumprir também que a discriminação contra a mulher não decorre de um único fator, mas da combinação de estruturas e construções socioculturais que refletem diretamente na forma como as relações sociais são organizadas em determinada comunidade (BIROLI, 2018). Nesse contexto, a marginalização social de mulheres pode se expressar de diversas formas, como por (i) maiores dificuldades de acesso à renda e à propriedade;⁵² (ii) menores oportunidades de trabalho formal; (iii) menor representatividade em espaços de tomada de decisão; e (iv) maiores chances de sofrer atos de violência (como abusos sexuais, violência doméstica, exploração sexual de crianças e adolescentes etc.), entre outros (ARIYABANDU; FONSEKA, 2005, p. 23-40).

A diferença no acesso a recursos econômicos representa uma dimensão-chave no entendimento da desigualdade entre homens e mulheres. No Brasil, as mulheres (e principalmente as mulheres negras) estão desproporcionalmente representadas entre os pobres devido às formas multifacetadas e cumulativas de discriminação que elas suportam. Essas práticas aumentam a exclusão social de mulheres e meninas, impedem seu acesso a recursos financeiros e à educação formal e perpetuam a pobreza e a discriminação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b, §§ 23-24).⁵³

Diversos marcos normativos reconhecem a igualdade entre homens e mulheres e a importância do combate à discriminação contra a mulher. Nesse sentido, tem-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), promulgada pelo Decreto nº 4.377/2002, que busca extinguir:

toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo⁵⁴ e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (BRASIL, 2002, art. 1º).

Conforme o texto da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), promulgada por meio do

⁵² Sobre as barreiras de acesso à renda, moradia e propriedade por mulheres, veja-se: FARHA, 2002, p. 121-122; UNITED NATIONS, 2003, p. 8.

⁵³ Além disso, mulheres e meninas que vivem na pobreza são particularmente afetadas pela violência de gênero (ONU, 2012, § 63).

⁵⁴ Coloquialmente e até em alguns pronunciamentos técnicos, o conceito de sexo costuma ser englobado pelo de gênero. Porém, parte da literatura diferencia esses conceitos, compreendendo que sexo se refere às diferenças biológicas e fisiológicas que definem o ser humano como homem ou mulher; gênero se refere às identidades, funções e atributos socialmente construídos de mulheres e homens, bem como ao significado social e cultural atribuído a essas diferenças biológicas (CEDAW, 2010, p. 5). Assim, a definição da discriminação baseada em um critério de sexo biológico é restritiva e, para uma abordagem de acordo com direitos humanos, é mais adequado falar em gênero, considerando diferentes identidades de gênero, não restritas ao binômio homem/mulher.

Decreto nº 1.973/1996, o direito de toda mulher a uma vida livre de violência inclui (i) seu direito de ser livre de toda forma de discriminação; e (ii) seu direito de ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e práticas sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade de subordinação (art. 6º). A convenção ainda reconhece a situação de vulnerabilidade à violência que a mulher possa sofrer em consequência, entre outras, de sua raça ou de sua condição étnica.

No contexto de desastres, mulheres são particularmente vulneráveis a diversas formas de violência e discriminação, incluindo a intensificação da violência por parceiro íntimo, casamento infantil, violência sexual e tráfico (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 14). Mulheres também são particularmente vulneráveis aos efeitos da degradação ambiental, dadas suas posições tradicionais como coletoras, produtoras e fornecedoras de recursos para a família.⁵⁵ Em muitos dos territórios atingidos por desastres, parte considerável das atividades econômicas de pequena escala é desenvolvida informalmente e no próprio domicílio. É o caso, por exemplo, das atividades de costura, artesanato, agricultura de subsistência ou a chamada “economia de quintal”.⁵⁶ Apesar de esses setores constituírem fontes essenciais de emprego, renda e sobrevivência de mulheres, conforme já constatado por estudos técnicos agrícolas realizados em áreas atingidas por desastres (DEERE; CONTRERAS, 2011), tais atividades são raramente contempladas em estimativas de perdas e danos (WORLD BANK, 2013, v. B, p. 47), desencadeando processos de empobrecimento e o aumento da dependência financeira.⁵⁷

⁵⁵ Em áreas rurais, as mulheres dependem do meio ambiente para cultivar alimentos, adquirir água e coletar lenha, além de outras tarefas domésticas. Em princípio, quando os recursos são escassos, as mulheres são indevidamente prejudicadas à medida que suas responsabilidades diárias se tornam mais exigentes fisicamente, demoradas e cada vez mais perigosas. Por exemplo, procurar água em um ambiente devastado pela seca pode durar horas (ou dias). Em terrenos desconhecidos, há crescente ameaça de contato com fontes de água contaminadas – circunstâncias que comprometem a saúde e o bem-estar das mulheres e de outros membros da família (AUSTIN; MCKINNEY, 2016, p. 359-360).

⁵⁶ Nomenclatura criada pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), a “economia de quintal” inclui uma série de atividades desempenhadas no âmbito doméstico e que podem tanto estar voltadas para o autoconsumo quanto para finalidades comerciais. Pode incluir a criação de aves e pequenos animais em escala doméstica ou como parte de pequenos empreendimentos semicomerciais; a produção de lã, fibras, ovos, leite e derivados; os cuidados e gestão de árvores frutíferas e pequenas culturas hortícolas e vegetais próximas da moradia, entre outros (ONU, 2014a, p. 271).

⁵⁷ Além disso, dado que aqueles que vivem na pobreza têm maior probabilidade de trabalhar na economia informal, de manter empregos inseguros e mal remunerados, de estar desempregados por longos períodos ou de não poderem trabalhar, é improvável que possam contribuir e acessar o seguro social ou benefícios como pensões e subsídios de desemprego e doença. Esses problemas são particularmente graves para as mulheres, pois as responsabilidades de discriminação e assistência resultam em salários mais baixos e históricos de trabalho interrompidos, reduzindo sua capacidade de contribuir e se beneficiar de programas de seguridade social (ONU, 2012b, § 85).

Por esses motivos, conforme apontado pelo Comitê CEDAW, situações de crise tendem a exacerbar desigualdades e discriminações preexistentes com relação às mulheres (COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, 2018). No mesmo sentido, a Convenção de Belém do Pará estabelece que deve ser dada especial atenção a mulheres atingidas por situações de conflitos armados (art. 9º), que já foram equiparadas a situações de desastres no que tange aos riscos de violações de direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 22).

O Conselho de Direitos Humanos da ONU também reconhece que, em situações de desastre, a discriminação com base no gênero aumenta a vulnerabilidade de mulheres e meninas, incluindo aquelas com deficiência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 28).

Em decorrência disso, mulheres e meninas devem ser um dos grupos prioritários para ajuda humanitária e para a reconstrução pós-desastres. Para tanto, abordagens de proteção especial devem ser consideradas durante o processo de planejamento da resposta e da reconstrução, o que, por sua vez, deve ser feito garantindo a participação das mulheres na tomada de decisões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 30).

No caso da remediação do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, estudos prévios já evidenciariam diferenças significativas entre o acesso de homens e mulheres a auxílios financeiros e indenizações.⁵⁸ Tal configuração se deve, em parte, à noção de “chefe de família” ou “responsável pelo lar”, ainda muito presente em algumas culturas e ordenamentos jurídicos, que coloca na figura masculina a responsabilidade pelo recebimento e administração dos recursos financeiros. Assim, argumenta-se que ao negar às mulheres acesso direto à renda e à propriedade, medidas de resposta e reparação podem acabar reforçando divisões tradicionais de gênero e aumentando a dependência financeira de mulheres com relação a membros masculinos (pais, cônjuges etc.).

Para além disso, a marginalização de mulheres após o rompimento da Barragem de Fundão tem se manifestado de múltiplas formas, incluindo: (i) maior dificuldade de participar de processos de tomada de decisão (GALEB et al., 2021; (ii) aumento da sobrecarga das tarefas domésticas e de cuidado; (iii) não reconhecimento das atividades econômicas e de subsistência antes desempenhadas; (iv) não atendimento a necessidades básicas de saúde; e (v) aumento da violência doméstica e dos conflitos

⁵⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019a, p. 21.

intrafamiliares (DEFENSORA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO (DPES), 2018, p. 14-15).^{59 60}

Um estudo de 2019 e outro de 2020 da FGV demonstram que as mulheres foram especialmente prejudicadas no momento da resposta e reparação, sobretudo porque não foram devidamente cadastradas individualmente, mas sim alocadas como “dependentes” de seus maridos/companheiros (os responsáveis pelo lar).⁶¹ Segundo os estudos supracitados, esse processo levou a barreiras de acesso a indenizações e consequente perda de renda e de autonomia. Nesse mesmo sentido, cumpre destacar que a Fundação Renova desconsiderou as atividades produtivas realizadas por mulheres que, não raro, trabalhavam junto de seus maridos na pesca, agricultura e criação de animais.⁶²

Os trechos de relatos das duas mulheres atingidas que não foram contempladas pela indenização ilustram essa dinâmica:

Aqui em casa só meu marido recebe o cartão. Ele fez o cadastro como pescador e colocou eu, meu filho e o filho dele como dependentes, mas quando o PIM [Programa de Indenização Mediada] veio fazer entrevista, eles deixaram a gente de fora, porque nós não somos casados no papel. Todos aqui em casa são dependentes meus e dele também porque a gente trabalhava para ajudar em casa.” (AS13).⁶³

A empresa me considera dependente do meu marido e, para ela, tenho direito a receber 20% do que ele recebe. Eu não vivia de porcentagem, eu tinha meu salário e é um absurdo eu não ser reconhecida até hoje. Eu tinha um salão domiciliar, já tinha toda a estrutura, e era o único em Gesteira. Fazia escova, hidratação, relaxamento, corte, tudo. Isso está no meu cadastro, mas eles disseram que não conheciam a minha história. Não se interessaram, né? Porque estava tudo lá. Com a lama foi embora mais de 30 litros de xampu, condicionador, produto de hidratação, tudo novo. A empresa me deu só um vidro de xampu e um creme de 1 litro, três escovas, uma cadeira e uma chapinha. Mas e o ponto? Onde vou trabalhar? Vou investir em uma casa que não é minha e colocar gente que não conheço aqui? A Renova criou essa ideia de

⁵⁹ As situações de crises e desastres podem intensificar muitas formas de violência de gênero, incluindo violência por parceiro íntimo, casamento infantil, violência sexual e tráfico (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 14; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019a.

⁶⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO (DPES). **Relatório preliminar sobre a situação da mulher atingida pelo desastre do Rio Doce no Espírito Santo**, 2018, p. 14-15.

⁶¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Violência Doméstica contra as Mulheres Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021a.

⁶² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019a, p. 21; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **A Violência Doméstica contra as Mulheres Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021a.

⁶³ Jornal A Sirene, edição 27, jun. 2018, p. 6.

que a mulher não trabalha, mas, na própria equipe deles, tem muito mais mulheres do que homens. Eles fizeram isso porque sabem que nós somos maioria. (AS14).⁶⁴

Na contramão, a título de exemplo, cumpre apresentar a história de uma mulher atingida, pescadora, que foi cadastrada como tal pela Fundação Renova, mas que sofre com a morosidade no acesso às medidas indenizatórias, principalmente porque lhe é exigido um registro de formalidade que ela não possui:

Não entendo o que é esse formulário, o tal do cadastro. Preenchi em dezembro e até hoje não recebi auxílio nenhum. Querem que a gente prove que é atingido, mas eu nunca tive carteirinha de pesca. Era marisqueira, limpava muito camarão, também trabalhava na roça. Em Regência, tinha muita fartura. Agora é desemprego para todo lado. Tem que comprar água, peixe, não dá mais para plantar. Subiu o preço de tudo. Não ter uma carne pra botar no prato de comida é triste. (AS15).⁶⁵

Tais impactos do desastre e do processo de resposta e reparação também foram relatados à Ouvidoria da Fundação Renova. Entre janeiro de 2020 e julho de 2021, 1.142 relatos foram feitos por mulheres, e entre os motivos das comunicações incluem-se relatos sobre: assédio sexual (1); aborto (1); mulheres grávidas (7); conflitos domésticos (26); sobrecarga nas atividades de cuidado (104); o não reconhecimento do trabalho desempenhado ou não reconhecimento dos impactos sofridos (28). Os demais, embora genéricos, apontam para denúncias sobre a morosidade nos processos de reparação, e, em muitos desses casos (249), há menções a situações de vulnerabilidade socioeconômica, como atraso nas contas, dívidas, risco de despejo etc.

No jornal A Sirene também é possível identificar alguns trechos de relatos de mulheres que ilustram essas problemáticas enfrentadas por elas após o rompimento da Barragem de Fundão. Uma mãe, que viu a sua filha adoecer com as consequências do contato com a lama de rejeitos, representa milhares de outras mães que redobram o trabalho do cuidado com filhos(as) no pós-desastre:

Na madrugada do dia 6 de novembro de 2015, a lama chegou a Barra Longa e até hoje não saiu. Com ela, vi, dia após dia, minha filha, adoecer. No primeiro momento, veio uma diarreia que durou um mês, com o tempo, surgiram, em sua pele, bolhas e pequenos caroços. Quando saíamos à rua, na parte baixa da cidade, perto do rio, ela piorava. Percebi, aí, que sua reação estava ligada à lama. Comecei a evitar sair de casa, mas o problema bateu à minha porta quando os rejeitos da Samarco foram usados pela Prefeitura para pavimentar a rua onde moro. Minha luta envolveu muitas idas ao posto de saúde, em

⁶⁴ Jornal A Sirene, edição 30, jan. 2018, p. 10.

⁶⁵ Jornal A Sirene, edição 17, ago, 2017, p. 8.

algumas ocasiões, mais de uma vez por dia. O caso dela tornou-se crônico. (AS16).⁶⁶

Outra história ilustra como a situação de piora na qualidade de vida, perda do abastecimento de água, perda de renda por conta da paralização das atividades econômicas (das mulheres e de seus maridos), contaminação e piora na saúde, tem impactado diretamente na sobrecarga doméstica de mulheres:

Tiro dinheiro da conta de luz para pagar água mineral. Como precisei viajar para fazer o tratamento, meu marido perdeu o emprego, porque precisou ficar com os filhos em casa. Já não posso trabalhar por conta da minha saúde, já tive um AVC. Preciso dos remédios e, quando pedi ao prefeito, ele bateu no meu ombro e me mandou ir atrás da Samarco. Tenho que cuidar de mim também para conseguir cuidar do meu filho, se eu não estiver bem, quem vai cuidar dele? Ele é uma criança de três anos e nem saía, nem na lama foi. Moro na parte alta e eu e o menino estamos contaminados, e eles acham que quem mora no morro não foi atingido. Eu acho que quem mora no morro foi atingido sim. A lama estava lá sim, e a poeira que nós recebemos? (AS17).⁶⁷

Nas narrativas, as obrigações impostas pela maternidade aparecem como um motor para que muitas dessas mulheres continuem pleiteando seus direitos: “O que me dá força são meus quatro filhos. Eu levanto todos os dias e corro atrás, mesmo não estando bem. Meus filhos são meus tudo” (AS18).⁶⁸ Como já mencionado, pela maneira como é estruturada a divisão sexual do trabalho, é possível dizer que após o desastre há um impacto de sobrecarga das tarefas domésticas e do cuidado, sendo as mulheres afetadas de forma desproporcional se comparadas com os homens, haja vista que muitas também comentam que “cuidam” de seus maridos desempregados, adoecidos com depressão e doenças crônicas. Outra consequência diz respeito ao assédio sexual de homens que não faziam parte da comunidade, mas que foram contratados pelas empresas e terceirizadas para trabalhar na resposta e reparação:

Eles acham que as mulheres têm o dever de ficar com eles, principalmente quando bebem, né?! São insuportáveis! Isso tá acontecendo demais. Se você parar pra conversar, a maioria das mulheres aqui vai falar a mesma coisa. E o pior é que você fica com medo porque nunca sabe quem é quem, se pode confiar ou não. Antigamente, não tinha isso, agora tem muita firma aqui e isso foi devido à barragem. Veio muito homem de fora. Não é que nunca existiu, mas agora tá demais, é homem que você nunca viu na face da Terra. (AS219).⁶⁹

⁶⁶ Jornal A Sirene, edição 14, maio 2017 p. 7.

⁶⁷ Jornal A Sirene, edição 27, jun. 2018, p. 7.

⁶⁸ Jornal A Sirene, edição 29, ago. 2018, p. 5.

⁶⁹ Jornal A Sirene, edição 34, jan. 2019, p. 7.

Eu evito até de sentar na praça. Quando eles passam de ônibus, mexem, assobiam, uns chegam até a botar a cabeça na janela. Isso deixa a gente constrangida. Se a gente olhar, eles acham que a gente tá dando confiança e já vêm meter a cara, já vão caçar passar a mão, essas coisas. Pode chegar uma hora que eles vão cercar, violentar, a gente nunca sabe. Aí eu passo de cabeça baixa pra evitar, pra depois não falarem: “Ah, Fulana deu confiança, Fulana quis”. Se acontece alguma coisa, depois eles falam: “Ah, mas eu sou de outra cidade, eu não fiz isso”. Quem sai perdendo sempre é a mulher. Nessa hora, somos sempre culpadas. (AS20).⁷⁰

Em linhas gerais, os indícios aqui apresentados permitem argumentar que as mulheres sofrem impactos específicos em contextos de desastre e que não existem medidas de priorização efetivas para o atendimento às necessidades das mulheres na remediação no caso do Rio Doce.

4.2.4 Pessoas LGBTIA+

A não discriminação de pessoas LGBTIA+ (lésbicas,⁷¹ gays,⁷² bissexuais,⁷³ transexuais,⁷⁴ intersexuais,⁷⁵ assexuais⁷⁶ e outras) é a não discriminação por questões

⁷⁰ Jornal A Sirene, edição 34, jan. 2019, p. 8.

⁷¹ Lésbica é a pessoa do gênero feminino (cis ou trans) que é atraída afetiva e/ou sexualmente por pessoas do mesmo sexo/gênero (cis ou trans). Não é necessário que ela tenha tido, necessariamente, experiências sexuais com outras mulheres para que se identifique como lésbica. Heterossexual é o indivíduo atraído amorosa, física e afetivamente por pessoas do sexo/gênero oposto (GÊNERO e diversidade na escola: formação de professoras/es em Gênero, Orientação Sexual e Relações Étnico-Raciais. Livro de conteúdo. Versão 2009. – Rio de Janeiro: Cepesc; Brasília: SPM, 2009 apud REIS, T., 2018).

⁷² Gay é a pessoa do gênero masculino (cis ou trans) que tem desejos, práticas sexuais e/ou relacionamento afetivo sexual com outras pessoas do mesmo sexo/gênero (cis ou trans). Não precisam ter tido, necessariamente, experiências sexuais com outras pessoas do gênero masculino para se identificarem como gays (GÊNERO e diversidade na escola: formação de professoras/es em Gênero, Orientação Sexual e Relações Étnico-Raciais. Livro de conteúdo. Versão 2009 – Rio de Janeiro: Cepesc; Brasília: SPM, 2009 apud REIS, T., 2018).

⁷³ Bissexual é a pessoa que se relaciona afetiva e sexualmente com pessoas de ambos os sexos/gêneros (GÊNERO e diversidade na escola: formação de professoras/es em Gênero, Orientação Sexual e Relações Étnico-Raciais. Livro de conteúdo. Versão 2009. – Rio de Janeiro: Cepesc; Brasília: SPM, 2009 apud REIS, T., 2018).

⁷⁴ Ao desenvolver a identidade de gênero, uma pessoa pode se autodeterminar como transexual, o que implica que, apesar de corresponder fisicamente a um sexo, tem a sensação de pertencer a outro. É possível, então, que ela opte por transformar e adaptar sua realidade física de acordo com o que sua realidade psicológica ordena para satisfazer suas crenças mais internas, invocando a convicção de que sua verdadeira identidade de gênero é contrária ao seu sexo biológico (MILLOT, 1984, p. 14; MARÍN, 2019, p. 11-12).

⁷⁵ Pessoas intersexuais nascem com características sexuais (incluindo genitais, gônadas e padrões cromossômicos) que não se encaixam nas típicas noções binárias de corpos masculinos e femininos. Intersex é um termo guarda-chuva usado para descrever uma ampla gama de variações naturais do corpo. Em alguns casos, características intersexuais são visíveis no nascimento, enquanto outras não são aparentes até a puberdade. Algumas variações cromossômicas intersexuais podem não ser fisicamente aparentes (ONU, 2018b).

⁷⁶ Assexual é um indivíduo que não sente nenhuma atração sexual, seja pelo sexo/gênero oposto ou pelo sexo/gênero igual.

de orientação sexual⁷⁷ e de identidade de gênero.⁷⁸ As pessoas que se identificam como lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, homossexuais ou intersexuais (LGBTIA+) geralmente correm maior risco de discriminação, estigma e violência sexual e física.⁷⁹

Em decorrência desse cenário, parâmetros internacionais e o ordenamento jurídico brasileiro condenam todas as formas de discriminação contra pessoas com base em orientação sexual e identidade de gênero. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos ressalta a importância de que seja garantido às pessoas LGBTIA+ o acesso equitativo à participação política e a outras áreas da vida pública, além de evitar interferências em sua vida privada (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2014). Já o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero passe a ser considerada um crime (BRASIL, 2019). Esse tipo de violência foi equiparado aos crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, conforme estabelecido na Lei de Racismo (Lei nº 7.716/89).

No que tange à atuação de empresas, o ACNUDH reconhece que existem cinco padrões de conduta em relação a pessoas LGBTIA+ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017c):

- Respeitar os direitos humanos – incluindo os direitos das pessoas LGBTIA+ – em suas operações e relações comerciais, desenvolvendo políticas, conduzindo processos de devida diligência e remediando impactos adversos que venham a ocorrer. Onde níveis mais altos de violações de direitos humanos contra pessoas

⁷⁷ De acordo com os Princípios de Yogyakarta, dos quais o Brasil é signatário, compreende-se orientação sexual como uma referência à capacidade de cada pessoa de ter uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006, p. 7). Nesse sentido, citam-se algumas orientações sexuais que compõem a sigla LGBTIA+: lésbicas, gays, bissexuais e assexuais.

⁷⁸ A identidade de gênero é entendida como a profundamente sentida experiência interna e individual do gênero de cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo o senso pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive vestimenta, modo de falar e maneirismos (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006, p. 7).

⁷⁹ Conforme dados do Atlas da Violência 2019, denúncias de homicídio contra a população LGBTIA+ vêm crescendo nos últimos seis anos de estudo, com crescimento de 127% no último ano analisado. O Ipea ressalta, porém, a invisibilidade desse problema pelo ponto de vista da produção oficial de dados e estatísticas. Não se sabe, por exemplo, qual é o tamanho da população LGBTIA+ no Brasil, o que inviabiliza qualquer cálculo de prevalência relativa de violência contra esse grupo social. Por outro lado, as polícias (em geral), nos registros de violência, também não fazem qualquer classificação da vítima segundo a orientação sexual, assim como não existe tal característica nas declarações de óbito. Portanto, é difícil dimensionar e traçar diagnósticos para produzir políticas públicas que venham a mitigar a violência contra a população LGBTIA+, tornando-a ainda mais vulnerável e invisibilizada (IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 57).

LGBTIA+ foram documentados, incluindo países com leis e práticas discriminatórias, as empresas precisarão realizar uma devida diligência mais ampla para garantir que respeitem os direitos das pessoas LGBTIA+.

- Eliminar a discriminação em seu recrutamento, emprego, condições de trabalho, políticas de benefícios, respeito à privacidade ou tratamento de assédio.
- Fornecer suporte a pessoas LGBTIA+ que sejam clientes, funcionários e membros da comunidade ao entorno. Empresas devem ir além dos benefícios iguais, adotando medidas afirmativas para garantir a inclusão e a acomodação de necessidades específicas do local de trabalho de pessoas LGBTIA+.
- Evitar outras violações dos direitos humanos que possam ocorrer relacionadas às suas relações comerciais, usando sua influência para buscar garantir que seus parceiros de negócios não discriminem pessoas LGBTIA+.
- Atuar na esfera pública, usando sua influência para contribuir para impedir os abusos dos direitos humanos – incluindo contra a população LGBTIA+ – nos países em que operam.

Em situações pós-desastre, a estigmatização e a discriminação com base na orientação sexual aumentam a violência de gênero, afetando negativamente as pessoas LGBTIA+ no que diz respeito ao fornecimento de ajuda humanitária (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 36). Um exemplo disso é a discriminação que frequentemente enfrentam em programas de assistência baseados em unidades familiares “convencionais”. Nesse contexto, pessoas LGBTIA+ podem enfrentar barreiras no acesso a serviços de saúde, moradia, educação, emprego, informação, instalações humanitárias e distribuição de alimentos. Portanto, medidas de resposta e reconstrução pós-desastres que desconsiderem a vulnerabilidade de pessoas LGBTIA+ podem impedir a inclusão de famílias homoafetivas, excluí-las do processo de remediação e afetar sua saúde e sobrevivência, tendo consequências de longo prazo na sua integração (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 15).

Cumprе salientar que no caso do desastre de rompimento da Barragem de Fundão não foi possível identificar em nenhum dos trechos de relatos de bases de dados secundárias consultadas (jornal *A Sirene* e Ouvidoria) a menção de alguma pessoa que se autoidentifica como LGBTIA+. O Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova também não coletou a informação de sexualidade das pessoas atingidas, o que gera uma invisibilidade desse grupo no processo de remediação.

No mesmo sentido, foi apontada pelas entrevistas sobre priorização uma dificuldade em dimensionar os impactos sofridos pela população LGBTIA+ atingida pelo desastre, uma vez que essas pessoas foram excluídas do processo de busca pela resposta e reparação. Assim, não só não foram criadas políticas de resposta e reparação específicas para esse grupo, como também “[t]odo o processo mascara ou inviabiliza a manifestação dessas pessoas no coletivo. Seja por estarem em regiões interioranas, onde é mais difícil que isso seja pautado” (E10). Da mesma forma, também foi ressaltado que “[este] é um conjunto humano e social que se tornou um grupo humano social invisível. Eles também ficaram fora desse processo de formação de comissões” (E12).

A falta desses dados específicos impede um diagnóstico que considere o gênero e a sexualidade como marcadores de vulnerabilidade das pessoas atingidas LGBTIA+.

4.2.5 Pessoas com deficiência

Segundo dados da Sphere Association (2018, p. 14), cerca de 15% da população do mundo vive com algum tipo de deficiência. Conforme o texto da Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, entende-se por deficiência uma “restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social” (art. 1.1). Essas restrições, em interação com outros marcadores sociais da diferença, podem dificultar a participação da pessoa com deficiência na sociedade de forma plena e efetiva e em igualdade de condições com as demais (SPHERE ASSOCIATION, 2018, p. 14).

Cumprе salientar que existem grandes variações nas diferentes habilidades das pessoas para converter renda em capacidades.⁸⁰ Uma pessoa com deficiência pode ter problemas para obter uma renda suficiente para garantia de sua sobrevivência e enfrentar maiores dificuldades para converter renda nos bens necessários para viver bem e de forma digna. Assim, uma pessoa com deficiência pode estar em desvantagem ainda que com o mesmo emprego e a mesma renda em comparação com uma pessoa sem deficiência (SAMUEL et al., 2018, p. 84). Essa discriminação é reconhecida em cenários cotidianos e deve ser tratada como uma dificuldade imposta à inclusão de

⁸⁰ As capacidades são entendidas como os meios que determinam a autonomia das pessoas e seu desenvolvimento, permitindo que elas escolham um conjunto de funcionalidades, cuja amplitude depende diretamente das próprias capacidades desenvolvidas durante a vida (SEN, 2001).

peessoas com deficiência na sociedade, de modo que a deficiência é compreendida como um fator de vulnerabilidade.

Por esses motivos, diversos marcos normativos reconhecem a necessidade de proteção às pessoas com deficiência de distintas formas de discriminação. O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) estabelece que “toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação” (art. 4º, *caput* e § 1º). A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, reconhece ainda que a discriminação contra pessoas com deficiência inclui a recusa à promoção de adaptações razoáveis (art. 2º).

Em contextos de crises humanitárias, como é o caso de desastres, essa vulnerabilidade tende a ser agravada. Isso porque é ainda mais provável que as pessoas com deficiência enfrentem barreiras e obstáculos ao ambiente físico, transporte, informação, comunicação e instalações ou serviços humanitários e de resposta a crises. Além disso, a deficiência em contextos de pós-desastre também aumenta, uma vez que pessoas são feridas e passam a precisar de assistência e recursos especializados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 34).

Nesse sentido, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas reconhece que pessoas com deficiência sofrem impactos mais graves em situações de desastre, já que muitos dos recursos para ajuda humanitária, abrigo e assistência se tornam inacessíveis para eles. Esses recursos devem atender às necessidades de toda a população e também às necessidades das pessoas com deficiência, o que pode agravar situações de discriminação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 34).

No caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão e da governança implementada para garantir a remediação, ressalta-se que o TTAC reconhece a maior vulnerabilidade de pessoas com deficiência (cláusula 21, § 4), demandando um atendimento especializado e/ou prioritário. Apesar disso, algumas falas nas entrevistas sobre priorização ressaltam como as pessoas com deficiência são invisibilizadas no processo de remediação, tendo sua vulnerabilidade agravada.

Na Ouvidoria da Fundação Renova, foi possível identificar oito relatos de pessoas que mencionam que elas ou dependentes possuem algum tipo de deficiência. Um caso emblemático diz respeito a uma mulher atingida, mãe de quatro meninos, sendo um deles portador de autismo, que foi cadastrada como dependente do marido e não consegue pleitear o auxílio financeiro emergencial em sua titularidade. Ela denuncia a morosidade do novo sistema indenizatório e diz que foi abandonada pelo marido –

sendo responsável pelo cuidado de seus filhos, em especial daquele que possui autismo e que exige uma série de acompanhamentos médicos. Essa história se conecta diretamente com as discussões sobre os impactos às mulheres e a sobrecarga do cuidado (abordados no item 4.2.3).

Outro manifestante reclama à Ouvidoria que obras irão se iniciar em frente da sua casa e ele se preocupa, pois é deficiente físico. Um homem atingido também solicitou ao canal informações sobre quando será feita a entrevista de cadastro de seu pai, que possui deficiência visual, é idoso, possui doenças crônicas e necessita de acompanhamento, tal como de acesso os programas indenizatórios. Uma mulher atingida busca a Ouvidoria também para informar que está desempregada, é deficiente física, está passando dificuldades financeiras, com risco de despejo, e ainda não obteve respostas sobre seus pleitos por indenização.

No jornal *A Sirene*, um atingido também relata as dificuldades enfrentadas para que sua mãe seja reconhecida como deficiente e declara que os critérios estabelecidos pela Fundação Renova são insuficientes para tanto:

Sinto tristeza e frustração com o tratamento disponibilizado tanto pela Renova quanto por suas contratadas. Não tive nenhum direito reconhecido e não acredito em reparação justa, pois o processo é todo ditado e feito por pessoas que não representam minha família e têm outros interesses. Minha família foi abandonada por cinco anos, tratada como se não existisse. Não sabemos como e nem a quem recorrer. Perdemos nossas raízes e dividiram nossa família. Falam que priorizam os atingidos, mas não nos dão oportunidade de emprego justo, de acordo com minha formação. Estou correndo atrás da sobrevivência, pois, se dependesse da Samarco, a gente estava enterrado e esquecido. Em tudo o que precisamos, temos que mendigar nossos direitos e nem todos são atendidos. **Ouvi advogada da Renova dizer que minha mãe não era deficiente pelos critérios da Renova.** Isso me magoa e fere muito. A gente estava construindo uma casa e eles não querem reconhecer minha mãe como proprietária. (AS21).⁸¹

Em suma, esses relatos sinalizam que embora as pessoas com deficiência sejam enquadradas como vulneráveis dentro dos critérios da Fundação Renova, existem problemáticas da morosidade desse atendimento e, em alguns casos, de reconhecimento da pessoa enquanto portadora de alguma deficiência.

Desde dezembro de 2019, a FGV vem identificando problemas de acessibilidade importantes nos reassentamentos coletivos, o que prejudica a habitabilidade e a adequação cultural, em razão da alta declividade dos terrenos escolhidos (muitos acima de 30% e alguns acima de 47%), de forma que os projetos preveem os terrenos

⁸¹ Jornal *A Sirene*, edição 55, nov. 2020, p. 6.

destinados ao cultivo de hortas e à criação de animais, a depender do lote, a mais de cinco andares de altura.⁸²

Isso representa um abuso, principalmente, dos direitos das pessoas com mobilidade reduzida, idosos e pessoas com deficiência, que ficarão prejudicadas no uso de seus imóveis, uma vez que serão impedidas ou enfrentarão dificuldades desproporcionais para acessar áreas superiores de seus lotes. Além disso, considerando que as áreas superiores dos terrenos estão destinadas, segundo os projetos conceituais apresentados pela Fundação Renova, à criação de animais e outras formas de subsistência, há que se considerar os impactos da ausência de acessibilidade para outros direitos igualmente importantes, como é o caso da renda e subsistência.⁸³

4.2.6 Pessoas negras

No Brasil, a população negra (pessoas pretas ou pardas) sofre uma série de exclusões e desigualdades, como a representação no mercado informal de trabalho e na situação de pobreza, além de ser sub-representada politicamente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019). A questão racial é especialmente sensível no Brasil, onde ela se reflete não só em fatores socioeconômicos, mas principalmente nas estatísticas sobre violência.⁸⁴

⁸² FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019d.

⁸³ As opiniões técnicas sobre o Reassentamento Coletivo de Gesteira apontaram que as pessoas idosas, com deficiência ou mobilidade reduzida poderão ser prejudicadas no uso de seus próprios terrenos e dos equipamentos urbanos do reassentamento, apresentando argumentação legislativa e normativa que expôs a necessidade de revisão dos projetos de modo que garanta a acessibilidade física de todos os lotes do reassentamento, como um dos atributos de habitabilidade da moradia. Também ressaltam tanto a proibição da implantação de degraus em calçadas, quanto a importância do desenvolvimento adequado dos projetos complementares para mitigação de riscos geotécnicos, como erosões e escorregamentos, e também sobre a reprodução dos modos de vida adotados anteriormente ao desastre, que pode ser prejudicada pela declividade excessiva, impactando adversamente desde o plantio de árvores e o comércio local, até a acessibilidade física das pessoas idosas, com deficiência ou mobilidade reduzida (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Contribuições para a Discussão das Diretrizes não Consensuadas do Reassentamento Coletivo de Gesteira**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020a. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Complementação à Opinião Técnica Referente às Diretrizes não Consensuadas do Reassentamento Coletivo de Gesteira**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021b).

⁸⁴ De acordo com o “Atlas da Violência 2019”, no ano de 2017, 75,5% das vítimas de homicídios no Brasil foram indivíduos negros (definidos como a soma de indivíduos pretos ou pardos, segundo a classificação do IBGE), sendo que a taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0. Além disso, enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras teve crescimento de 4,5% entre 2007 e 2017, a taxa de homicídios de mulheres negras cresceu 29,9% (IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 49).

Por esse motivo, o ordenamento jurídico brasileiro e o direito internacional dos direitos humanos reconhecem a importância da promoção dos direitos da população negra. A Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) tem como objetivo o combate à discriminação étnico-racial e a garantia de igualdade de oportunidades às pessoas negras (BRASIL, 2010a). Já a Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 5º, XLII, que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”, o qual teve sua eficácia com a promulgação da Lei nº 7.716/1989. No âmbito internacional, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Decreto nº 65.810/1969, busca eliminar:

[...] qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundadas na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por fim ou efeito anular ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos domínios político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública. (art. 1.1).

Silvio Almeida (2019, p. 21-22) diferencia duas formas por meio das quais, historicamente, a raça opera: (i) como característica biológica, em que a identidade racial será atribuída por algum traço físico, como a cor da pele, por exemplo; e (ii) como característica étnico-cultural, em que a identidade será associada à origem geográfica, à religião, à língua ou outros costumes, “a uma certa forma de existir”. Ressalta, no entanto, que a constatação da antropologia, a partir do século XX, é a de que não há nada na realidade natural que corresponda ao conceito de raça. Nesse sentido, a raça é um elemento essencialmente político, sem qualquer sentido fora do âmbito socioantropológico (ALMEIDA, 2019, p. 22).

O autor traz o seguinte conceito de racismo:

[...] é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam. (ALMEIDA, 2019, p. 22).

Ademais, o racismo difere do preconceito racial, juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias, e da discriminação racial, que é a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados (ALMEIDA, 2019, p. 22-23).

A discriminação pode ser, ainda, direta, quando o repúdio é ostensivo a indivíduos ou grupos, motivado pela condição racial, ou indireta, quando se manifesta por um processo em que a situação específica de grupos minoritários é ignorada (discriminação de fato), ou sobre a qual são impostas regras de “neutralidade racial” (*colorblindness*) sem que se leve em conta a existência de diferenças sociais significativas, se manifestando pelo direito ou pelo impacto adverso. O autor ressalta que a consequência de práticas de discriminação direta e indireta ao longo do tempo leva à estratificação social, um fenômeno intergeracional, em que o percurso de vida de todos os membros de um grupo social, incluindo as chances de ascensão social, de reconhecimento e de sustento material, é impactado (ALMEIDA, 2019, p. 23).

Da mesma forma, o racismo, que se materializa como discriminação racial, é definido por seu caráter sistêmico, sendo caracterizado por um processo em que condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas. O racismo articula-se com a segregação racial, ou seja, a divisão espacial de raças em localidades específicas ou a definição de estabelecimentos comerciais e serviços públicos como de frequência exclusiva para membros de determinados grupos raciais (ALMEIDA, 2019, p. 24).

Nesse sentido, a questão racial também representa um fator de agravamento de vulnerabilidades no contexto de grandes obras de infraestrutura, políticas públicas e escolhas governamentais com impacto socioeconômico e ambiental. Quando se leva em consideração a injusta distribuição do saneamento e da infraestrutura, observa-se que riscos ambientais (incluindo riscos de desastres, deslizamentos e inundações) oneram desproporcionalmente os grupos sociais que possuem menor renda (JESUS, 2017, p. 31). Os grupos étnicos mais vulneráveis estão mais suscetíveis à exclusão territorial e social, periferação e diminuição da qualidade de vida e da saúde. As “áreas de sacrifício”⁸⁵ (para onde são destinados resíduos tóxicos) estão, muitas vezes, ocupadas por habitantes negros, bem como a população negra também é aquela que sofre de forma mais acentuada com riscos de desastres socioambientais (JUSTIÇA GLOBAL, s.d.).

No caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, já foram identificados cenários que podem ser entendidos como a ocorrência desse tipo de discriminação, a exemplo do processo de remoção de rejeitos no município de Barra Longa (MG). Como aponta cartilha da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), o rejeito depositado nos

⁸⁵ O termo é empregado por Victor de Jesus (2017, p. 34) quando cita a desigualdade da distribuição dos custos ambientais e a “geografia de rejeitos” descrita por Porto-Gonçalves.

bairros centrais do município foi removido para áreas periféricas, onde a população residente é majoritariamente negra e menos favorecida economicamente. Além de não ter sido realizado em conjunto com medidas que mitigassem a dispersão de poeira e prevenissem a população do contato com o material, o procedimento acabou por penalizar de maneira desproporcional populações negras e empobrecidas (UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO, 2019, p. 26).

Portanto, o uso do termo raça deve perpassar a percepção de que o fenômeno é gerador de dinâmicas sociais correspondentes (PAIXÃO; CARVANO, 2008, p. 32). O dado cor/raça é parte intrínseca do perfil de uma pessoa, assim como nome, data e local de nascimento, idade, sexo. Além disso, é reconhecido pelo IBGE, ao lado de sexo e gênero, como essencial para a compreensão das dinâmicas que balizam a desigualdade no Brasil (GOMES; MARLI, 2018, p. 15).

Entretanto, a informação sobre raça ou cor não foi coletada pela Fundação Renova em nenhum de seus formulários aplicados às pessoas atingidas, evidenciando uma falha no enquadramento de identidades e narrativas do cadastro de atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão.⁸⁶ É possível desagregar as informações do cadastro a partir de gênero, idade e classe social⁸⁷ e, mesmo com um desenho metodológico baseado no CadÚnico, a Fundação Renova não inseriu a dimensão racial na coleta de informações das pessoas atingidas.

Ademais, ressalta-se a identificação de três relatos que versam sobre casos de racismo feitos por meio dos canais da Ouvidoria da Fundação Renova no período entre janeiro de 2020 e julho de 2021. Em um estudo conduzido pela FGV (2021d) há também uma análise de relatos proferidos em uma audiência pública em Barra Longa que buscou apurar justamente os casos de racismo e tratamento desigual dado a pessoas negras e brancas na resposta e reparação.⁸⁸

Num estudo desenvolvido logo após o rompimento da Barragem de Fundão, o Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), da Universidade Federal de Juiz de Fora, constatou, com base em dados do Censo do IBGE, uma relação direta entre o predomínio da população negra e a maior exposição às situações de riscos relacionadas com as barragens de rejeito da Samarco. Tal correlação foi confirmada para todos os demais setores censitários dos municípios atingidos no estudo

⁸⁶ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019b, p. 236.

⁸⁷ Se considerados os fatores renda e participação em programas sociais do governo.

⁸⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Racismo e o Processo de Remediação do Desastre da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021d.

da FGV (2021d).⁸⁹ Um mapa nessa publicação explicita que, em média, 70% da população que reside nos municípios atingidos se autodeclararam pretos ou pardos no Censo de 2010, e, assim, “a rota da lama e do racismo fica explícita: às margens do Rio Doce havia pessoas negras, tanto em Minas Gerais como no Espírito Santo [...] e este risco desigual de exposição a desastres pode ser considerado uma forma de racismo ambiental, que é uma das manifestações do racismo estrutural”.⁹⁰

A título de exemplo, em Bento Rodrigues, comunidade que se encontrava a pouco mais de 6 km da Barragem de Fundão e a 2 km da barragem do Santarém, a população é 85% negra; em Paracatu de Baixo, que se encontrava a 40 km a jusante da barragem rompida, a população é 80% negra; no povoado de Gesteira, a aproximadamente 62 km da barragem, os negros perfazem 70,4% da população geral; e em Barra Longa, a cerca de 76 km de distância da barragem, a população negra constitui 60,3% do total geral (MANSUR et al., 2016, p. 33). Todas essas comunidades sofreram com a perda de imóveis e o deslocamento compulsório em decorrência das consequências da passagem da lama em suas residências e terrenos.

Diante desse contexto, era de se esperar que a dimensão racial fizesse parte dos indicadores de vulnerabilidade pensados pela Fundação Renova, informando sobre possíveis assimetrias e desigualdades raciais no processo de remediação. Entretanto, apesar da notável relevância dos dados referentes ao perfil racial das pessoas atingidas, a raça/cor não foi considerada no momento de formulação e execução do questionário do Cadastro Socioeconômico pela Fundação Renova.⁹¹ Como consequência, todas as informações relativas aos processos de resposta e reparação não podem ser desagregadas de acordo com a raça da pessoa atingida, o que acaba por gerar o apagamento de uma dimensão social essencial para a análise de vulnerabilidade e, consequentemente, a elaboração de programas e políticas de reparação que não contemplam a discriminação em todas as suas formas.⁹² Para além desse processo, há uma série de relatos que denunciam o tratamento desigual de pessoas negras na resposta e reparação, dinâmica também discutida pelo estudo da FGV (2021d). No

⁸⁹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Racismo e o Processo de Remediação do Desastre da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021d.

⁹⁰ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Racismo e o Processo de Remediação do Desastre da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021d.

⁹¹ Para mais informações sobre o tratamento da dimensão racial no Cadastro da Fundação Renova, ver: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019b, p. 44-45.

⁹² Para mais informações, consultar o Capítulo 3 de: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Racismo e o Processo de Remediação do Desastre da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021d.

jornal A Sirene, duas mulheres negras relatam como tem se sentido em relação a remediação:

A lama de rejeito veio, entrou na minha casa de baixo, abalou a casa de cima. Aí a gente pediu para reformar, aí eles falaram que iam reformar só lá embaixo. Eles estão arrumando lá embaixo, mas estão arrumando do jeito deles. Eles falam que quando nos tiraram de nossas casas, temos que voltar com ela melhor do que estava, mas qual melhor? Tá pior. [...] É tristeza, dá vontade de chorar ver a nossa casa desse jeito, e rico não precisa nem reclamar. A gente é pobre, não tem auxílio, não tem nada. A diferença que tenho, para as outras pessoas que conseguem a casa, é que sou militante. A casa de rico, eles fazem o melhor possível; militante, preto e pobre não consegue nada. (AS22).⁹³

A Renova, na hora de mandar a lama, mandou; na hora de acabar com o serviço da gente, que é preto e pobre, o engenho lá onde a gente trabalhava, ela cortou os nossos cartões. Agora, a gente que mora no alto do morro, a Renova não teve a dignidade de vir aqui explicar por que estava cortando o cartão. Ligaram ou mandaram uma carta, mas não tiveram a dignidade de vir aqui dar uma explicação, porque, se ela visse a situação de como a gente vive, todo o serviço de roça que a gente tinha, veio a lama e acabou com tudo. (AS23).⁹⁴

Estes casos mostram como algumas pessoas negras se sentem discriminadas nos acessos aos programas de resposta e reparação, principalmente pela morosidade. Cumpre destacar que a desagregação dos dados coletados em contextos de diagnóstico populacional e socioeconômico, principalmente no que tange a grupos historicamente excluídos, como é o caso das pessoas negras no Brasil, é também um princípio defendido pela ONU, que aponta para a potencialidade de descrição mais acurada da realidade, tal como identificação de desigualdades raciais, de gênero, socioeconômicas e geográficas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018a).

Ainda, é importante frisar que além das discriminações e abusos reportados, a não consideração da raça/cor no momento de formulação e execução do questionário do cadastro tem gerado a dificuldade de se diagnosticar e tratar propriamente as questões de racismo ambiental no caso. Revela-se como um mecanismo de apagamento de uma dimensão essencial e que deve ser considerada no processo de identificação de pessoas vulneráveis como pressuposto para a reparação integral. Denota, portanto, a inexistência de medidas de priorização adequadas voltadas à população negra.⁹⁵

⁹³ Jornal A Sirene, edição 41, set. 2019, p. 7

⁹⁴ Jornal A Sirene, edição 45, jan. 2020, p. 10.

⁹⁵ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Racismo e o Processo de Remediação do Desastre da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021d.

4.2.7 Povos indígenas e povos e comunidades tradicionais

Os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (PIPCT) possuem em comum o fato de serem grupos que se autoidentificam como culturalmente diferenciados, com formas próprias de organização social, econômica, cultural e política, (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 34) e que possuem estreitas relações físicas, culturais e espirituais com os territórios que ocupam e com os elementos incorpóreos que deles emergem. Verifica-se que os territórios desses povos e comunidades se relacionam com as tradições e expressões orais, costumes e línguas, artes e rituais, conhecimentos e usos relacionados com a natureza, artes culinárias, direito costumeiro, vestimentas, filosofia e seus valores (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 49), de modo que a manutenção da sua identidade coletiva e sua sobrevivência são interdependentes da proteção de seus territórios e dos recursos naturais neles presentes (JESUS, 2017, p. 34). Justifica-se, portanto, seu tratamento conjunto para fins de identificação de fatores de vulnerabilidade.

Um dos aspectos de vulnerabilidade dos PIPCT se traduz em fatores econômicos. Os órgãos de direitos humanos da ONU e mecanismos especiais indicam um padrão sistemático de pobreza entre os PIPCT. Além da baixa renda monetária *per capita*, os PIPCT também sofrem com a desvalorização das suas habilidades pela sociedade em geral. Isso leva a uma incapacidade de atender às suas necessidades básicas, incluindo acesso a alimentos, serviços, infraestrutura e recursos produtivos, como terra, água, florestas e outras formas de riqueza natural.

O respeito ao seu modo de vida, em contraposição à assimilação da cultura dominante, também pode contribuir para baixos níveis de treinamento formal e reduz suas chances de acessar trabalho decentemente pago, entre outras oportunidades econômicas. Já o afastamento geográfico tende a implicar acesso inadequado aos serviços e infraestrutura do governo. Como consequência, eles são propensos a ter uma baixa pontuação nos indicadores de renda, capacidade humana, saúde e mortalidade.⁹⁶ Por fim, a relação especial com seus territórios e com os recursos naturais faz com que os

⁹⁶ É necessário ressaltar que a pobreza indígena é multidimensional, destacando o processo de empobrecimento causado pela expropriação dos povos indígenas de suas terras ancestrais, perda de controle sobre seus recursos naturais e conhecimento indígena e sua assimilação forçada na sociedade dominante e integração na economia de mercado. Uma vez que os indicadores econômicos convencionais usados para medir a pobreza nem sempre refletem a verdadeira extensão da pobreza indígena, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas reconhece a necessidade de incorporar as próprias definições e indicadores de pobreza dos povos indígenas na Estratégia de Redução da Pobreza (ONU, s.d.a).

PIPCT sofram de forma acentuada os efeitos da degradação ambiental, tornando-se, portanto, mais vulneráveis.

Povos indígenas enfrentam situações distintas de tensão social, ameaças e vulnerabilidade decorrentes em parte da expansão das frentes econômicas (extrativismo, trabalho assalariado temporário, projetos de desenvolvimento) que vêm ameaçando a integridade do ambiente nos seus territórios e também seus saberes, sistemas econômicos e organização social. No Brasil, muitos desses povos estão ameaçados de desaparecimento, sendo que entre alguns deles o número de indivíduos se reduziu a ponto de comprometer a sua reprodução biológica. Embora precários, os dados disponíveis indicam, em diversas situações, taxas de morbidade e mortalidade três a quatro vezes maiores que aquelas encontradas na população brasileira em geral (BRASIL, 2002).

Por esses motivos, diversos marcos normativos nacionais e internacionais ressaltam a importância do combate à discriminação e proteção dos direitos desses grupos. No Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT – Decreto nº 6.040/2007) busca o reconhecimento e a garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais de povos e comunidades tradicionais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Povos indígenas e quilombolas⁹⁷ estão abrangidos pela definição de povos e comunidades tradicionais do PNPCT⁹⁸ e estão entre os povos representados pelo Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).⁹⁹ Não obstante, possuem normativas específicas no ordenamento jurídico brasileiro reconhecendo sua

⁹⁷ As populações quilombolas contemporâneas são comunidades remanescentes dos antigos quilombos, formados ainda no período de escravidão como locais de resistência em áreas rurais e urbanas. Sua autodefinição se liga à descendência dos primeiros agrupamentos formados pelas populações negras escravizadas (COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, s.d.a).

⁹⁸ Segundo a PNPCT (BRASIL, 2007), compreende-se por povos e comunidades tradicionais “[...] os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3º, I)”. Adota-se, portanto, um conceito amplo de povos e comunidades tradicionais, de forma a incluir os mais diversos segmentos presentes no país, não se limitando aos processos de autoidentificação e origem étnica.

⁹⁹ O CNPCT foi criado pelo Decreto nº 8.750/2016, originalmente ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Decreto nº 9.465/2018 transferiu o Conselho para o Ministério dos Direitos Humanos. Composto por 29 representantes de segmentos de Povos e Comunidades Tradicionais e 15 governamentais, o conselho se propõe a dar voz e visibilidade aos diversos segmentos de povos e comunidades tradicionais e propiciar um debate aberto e direto com os gestores públicos federais.

identidade e seu direito de propriedade sobre as terras tradicionalmente ocupadas.¹⁰⁰

¹⁰¹ A identificação da vulnerabilidade dos povos quilombolas, frise-se, perpassa também as questões identificadas no critério referente à população negra, além da vulnerabilidade de PIPCT, uma vez que os quilombos se caracterizam pela intersecção desses dois grupos.

No âmbito internacional, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), internalizada por meio do Decreto nº 5.051/2004, protege os direitos dos povos culturalmente tradicionais, incluindo seu direito à autoidentidade.¹⁰² A convenção também institui o direito à participação e consulta e o direito de decidir sobre atividades que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e território, além de reconhecer o direito de posse e propriedade em relação à terra que ocupam ou utilizam coletivamente.

O Sistema Interamericano de Proteção a Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2016) reconhece o direito de pertencer a um ou mais povos indígenas, de acordo com a identidade, tradições, costumes e sistemas de pertença de cada povo, não podendo haver nenhuma discriminação de qualquer espécie resultante do exercício desse direito (art. VIII), sendo necessárias ações positivas para prevenir e erradicar todas as formas de violência e discriminação, particularmente contra mulheres, meninas e meninos indígenas (art. VII.3). Ressalta-se o direito desses povos de não serem submetidos ao racismo, discriminação racial, xenofobia ou outras formas relacionadas de intolerância (art. XII).

Não existe um rol taxativo e estanque de PIPCT no Brasil. Também não existe uma cultura indígena única. PIPCT são heterogêneos, de modo que este tópico não pretende dar conta da diversidade de traços sociais, culturais e econômicos particulares de cada

¹⁰⁰ Com relação aos povos indígenas, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) reconhece o respeito à sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições, e aos seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, *caput*, da Constituição Federal). As terras tradicionalmente ocupadas são aquelas (i) habitadas em caráter permanente; (ii) utilizadas para atividades produtivas; (iii) imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; ou (iv) necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (art. 231, §1º, Constituição Federal).

¹⁰¹ O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988, regulamentado por meio do Decreto nº 4.887/2003, previu o reconhecimento da propriedade definitiva das terras remanescentes das comunidades dos quilombos.

¹⁰² A Convenção nº 169 reconhece como indígenas os povos (i) descendentes de populações que habitavam determinado país à época da sua colonização; e (ii) que conservem suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas (artigo 1º, 1, b, da Convenção nº 169 da OIT). Além disso, a Convenção nº 169 emprega o termo “povos tribais” para denominar aqueles povos que (i) se distinguem de outros setores da sociedade em razão de suas condições sociais, culturais e econômicas; e (ii) que estejam regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou legislação específica (OIT, 1989, art. 1º, 1, a).

um deles. Esses grupos têm em comum, porém, a tradicionalidade, as relações territoriais específicas com os espaços tradicionalmente ocupados e o fato de manterem traços de identidade que os distinguem de grupos dominantes da sociedade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, s.d.a). Justifica-se, portanto, o seu tratamento conjunto para fins de identificação de fatores de vulnerabilidade.

A intrínseca relação com seus territórios e com os recursos naturais faz com que os PIPCT sofram de forma acentuada os efeitos da degradação ambiental, especialmente quando associada a desastres ou causada por eles (GILL; RITCHIE, 2018, p. 39-60), causando impactos aos seus modos de vida. A degradação do solo, da água, da biota e dos espaços de convivência afeta a alimentação culturalmente adequada, as atividades tradicionais de subsistência e a manutenção e transmissão de seus saberes e fazeres culturais, espirituais e religiosos. Além disso, conforme reconhecido pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, terras tradicionais são mais propensas a riscos naturais e a altos níveis de pobreza, colocando os PIPCT em uma posição de maior vulnerabilidade em casos de desastres (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b, § 35).

Outro aspecto de vulnerabilidade dos PIPCT a ser considerado diz respeito aos impactos negativos do desastre, especialmente do processo de resposta e reparação, na organização social e na noção de coletividade, indispensáveis para sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral como povos que possuem modos de vida diferenciados (UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO, 2019, p. 26). Os povos indígenas e comunidades tradicionais enfrentam diversas barreiras de acesso ao processo de resposta e reparação, que vão desde a invisibilidade e a negativa pela Fundação Renova de sua tradicionalidade para acesso aos programas específicos para atendê-los até o desrespeito ao autogoverno e às especificidades das comunidades no processo de resposta e reparação.

No caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, foram identificados os seguintes tipos de famílias tradicionais: família cigana, família extrativista, família de pescadores artesanais, família pertencente a comunidade de terreiro, família ribeirinha.^{103; 104} Destaca-se, ainda, um quantitativo significativo de famílias indígenas impactadas (296), que potencialmente utilizam o rio como repositório de saberes e meio

¹⁰³ O processo, todavia, não foi exaustivo na medida que não contempla diversas outras categorias em processo de identificação (MPF, 2017, p. 2).

¹⁰⁴ Há de se considerar que os dados apresentados derivam das famílias registradas no cadastro, sendo a forma de registro declaratória, o que difere de um levantamento censitário convencional realizado por meio da presença de recenseador. Observa-se que ao realizar a seleção dos tipos de família listados acima, foram excluídas as famílias identificadas como agricultura familiar, por ser uma categoria muito ampla (MPF, 2017, p. 3-4).

de reprodução física; famílias quilombolas (108); famílias ribeirinhas (55) e pescadores artesanais (174), que lidam diretamente com o uso da água como meio de trabalho, além de famílias ciganas (54), cuja a territorialidade é, historicamente, uma das mais sensíveis e marginalizadas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 11)

Diversos impactos sofridos por esses povos e comunidades já foram identificados e estão intrinsecamente ligados à sua tradicionalidade.

Menciona-se, por exemplo o estudo do componente quilombola da Comunidade Remanescente de Quilombo do Degredo, localizada no município de Linhares, no Espírito Santo, realizado pela consultoria Herkenhoff & Prates (2019). A chegada da lama à região da foz do Rio Doce e a contaminação da água para consumo da comunidade foram objeto de obrigação de fornecimento de água pela Samarco, o que foi questionado no incidente de divergência de interpretação do cumprimento do TTAC, apresentado pela Samarco perante a 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG (JUSTIÇA FEDERAL, s.d.a) Na ocasião, a Samarco buscou afastar a obrigação de fornecimento de água potável para as famílias da Comunidade de Degredo (Deliberação nº 161 do CIF), alegando que não há nexos de causalidade entre o desastre e a má qualidade da água na região, e as consequentes multas punitivas diárias aplicadas conforme a Deliberação nº 188 do CIF.

Impactos nesse sentido foram relatados pelos povos Tupiniquim e Guarani de Aracruz, no Espírito Santo, no âmbito do estudo do componente indígena (ECI): (i) comprometimento da autodeterminação, autonomia e autogoverno dos povos indígenas Tupiniquim e Guarani durante o processo de remediação; (ii) o estabelecimento de barreiras ao processo de remediação devido à prevalência de linguagens técnico-científicas sem o estabelecimento de diálogo com a linguagem e os saberes locais; (iii) risco de perda das identidades étnicas Tupiniquim e Guarani pela impossibilidade da reprodução e transmissão dos modos de vida, tendo em vista a paralisação das práticas culturais, espirituais e religiosas; e o comprometimento das condições adequadas necessárias para a permanência nos territórios tradicionais pela degradação ambiental dos recursos naturais.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Ressalta-se que os danos elencados nessa matriz de priorização são meramente exemplificativos, apresentados com o intuito de ilustrar particularidades da afetação de povos indígenas por desastres, como o do rompimento da Barragem do Fundão. Nesse sentido, um estudo aprofundado dos danos sofridos pelos povos Tupiniquim e Guarani de Aracruz, Espírito Santo, é apresentado em pesquisa da FGV desenvolvida a partir da análise do Estudo do Componente Indígena (ECI), realizado pela Polifônicas e publicado em 2020, identificou uma série de danos sofridos pelos povos Tupiniquim e Guarani de Aracruz em decorrência do rompimento da Barragem do Fundão (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros e**

No caso dos povos Tupiniquim e Guarani atingidos pelo desastre ocasionado pelo rompimento da Barragem de Fundão, a degradação ambiental, a insegurança gerada pela falta de informação sobre a qualidade ambiental e a percepção de impactos negativos nos seus territórios e recursos naturais comprometeu: (i) a fruição de um meio ambiente equilibrado e o uso e gozo dos recursos naturais necessários para a sua subsistência física e cultural tradicional; (ii) o acesso e fruição da água segura para uso próprio, lazer e convivência sociocultural; (iii) os meios de subsistência e geração de renda; (iv) a manutenção e transmissão dos saberes e práticas tradicionais; (v) a alimentação saudável em quantidade, qualidade e culturalmente adequadas; (vi) e sua saúde física, mental e nutricional, entre outros impactos.¹⁰⁶ Como mencionado, tais danos para esses povos e comunidades são especialmente graves, pois quando somados ocasionam a impossibilidade de reprodução dos seus modos de vida e, conseqüentemente, o risco de perda da identidade étnica a médio e longo prazos.

A respeito do povo Krenak, atualmente residente no município de Resplendor (MG), as entrevistas sobre priorização realizadas para este relatório ressaltam sua relação com o rio e os impactos sofridos para além da fruição do meio ambiente, incorporando também os impactos resultantes às suas práticas tradicionais e religiosas. Nesse sentido:

Os indígenas têm uma relação com o rio muito mais específica, unificada entre todos os moradores da aldeia, que compartilham desses rituais. A morte do rio para o indígena Krenak é muito mais séria que para os demais. A juventude já perdeu esse elo, pois eles cresceram fora da água. A tradição já foi modificada – isso é um dano. Há uma geração de adultos que entende essa tradição, mas não pode exercê-la, e outras gerações que crescem longe disso. Para os mais idosos, isso é ainda mais dramático, muitos não conseguem entender por que isso está acontecendo. A saúde mental desse povo também sofre pelo fator histórico e pela introdução de fatores financeiros que mudam essa realidade. O dinheiro resolveu uma série de problemas, mas gerou outros. Lixo dentro da aldeia. Durante um tempo os indígenas recebiam grandes quantidades de água mineral. Isso gerou uma nova relação com a água e com um lixo que antes não havia ali. (E1).

É importante também ressaltar que o acesso desses grupos à governança para a resposta e reparação do desastre foi igualmente um ponto reiterado nas entrevistas sobre priorização:

Subsídios para a Reparação dos Danos Socioeconômicos dos Povos Tupiniquim e Guarani em Aracruz (ES). Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020b.

¹⁰⁶ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Parâmetros e Subsídios para a Reparação dos Danos Socioeconômicos dos Povos Tupiniquim e Guarani em Aracruz (ES).** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020b.

Temos instrumentos democráticos de participação, mas isso não é a mesma coisa que essa governança que cria um poder paralelo, que cria um poder quase público para empresas. Há até um enfraquecimento das nossas bases normativas, que deixam de cumprir sua função de justiça e passam a ser relativizadas. O caso da AT de Degredo e dos Krenak, que tiveram que ser negociados com o juiz e com as empresas e acabaram se comprometendo com coisas que violam direitos básicos, de comunicação, expressão política, de religião, de valores antagônicos aos princípios da própria comunidade. Isso traz mais problemas de desagregação social. (E4).

Na Ouvidoria da Fundação Renova, foi possível identificar, entre janeiro de 2020 e julho de 2021, 125 denúncias feitas por pessoas atingidas pertencentes a povos e comunidades tradicionais, sendo que o grande montante desses casos versa sobre os incidentes de cancelamento do auxílio financeiro emergencial. Ademais, no jornal *A Sirene*, há alguns relatos de indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e garimpeiros que lamentam a perda da relação com a natureza e os impactos aos meios de subsistência e geração de renda, comumente ligados diretamente aos recursos naturais e ao Rio Doce. A título de exemplo, destaca-se o trecho do relato de um cacique:

No território de Comboios e Córrego do Ouro, nós estamos neste momento complicado, porque, a partir do momento que o indígena não pode caçar, pescar, usufruir do seu espaço cultural, que é o rio e o mar, já era uma prisão. (AS24).¹⁰⁷

O rompimento da barragem é mais uma batalha que a população indígena vem encontrando, principalmente no território tupiniquim de Comboios, onde já existem vários outros problemas dentro do seu território, de impacto social, econômico e cultural. A fé do povo indígena não é só no deus, que é Tupã, mas sim de tudo que dá a garantia ao povo indígena: é a fé do rio, da mata, do mar, da terra, da natureza, dos pássaros. Se não fosse a fé de ter lutado tanto pela garantia da vida, nós não estaríamos aqui hoje. Há um século atrás, não existiríamos mais. Tudo que a gente tem vencido e vai vencer na batalha faz parte da fé. A fé faz parte do dia a dia, do corpo, da alma, do sangue, do espírito do povo indígena. (AS25).¹⁰⁸

Uma mulher quilombola comenta a tristeza de ver a comunidade se deslocar, devido à perda de autonomia e oportunidades no território:

Degredo para nós era o paraíso; um lugar tranquilo. E pescar era nossa vida. Tanto é que a gente nem chamava de trabalho. Todo mundo se encontrava no mar, mas se você for lá agora, não vai achar ninguém. Depois da proibição da pesca por causa da lama, cada um teve que seguir seu rumo. Muitos foram para a cidade em busca de emprego e estão passando por dificuldades. As pessoas, que eram acostumadas

¹⁰⁷ Jornal A Sirene, edição 43, nov. 2019, p. 6.

¹⁰⁸ Jornal A Sirene, edição 50, jun. 2020, p. 7.

a viver aqui, foram forçadas a sair, a deixar seus costumes e o modo de viver. (AS26).¹⁰⁹

Assim, conforme mencionado, os múltiplos impactos que afetam esses povos e comunidades são especialmente graves, pois quando somados ocasionam a impossibilidade de reprodução dos seus modos de vida e, conseqüentemente, o risco de perda da identidade étnica nos médio e longo prazos. A autoidentificação como PIPCT, portanto, implica a necessidade de adoção de medidas de priorização desses grupos em reconhecimento à sua situação de especial vulnerabilidade frente às conseqüências do desastre do rompimento da Barragem de Fundão.

4.2.8 Outras minorias potencialmente discriminadas

A identificação de quem são as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade deve passar, necessariamente, por um processo participativo com a população local. No contexto de desastres, a participação das pessoas atingidas na identificação de minorias potencialmente discriminadas é ainda mais importante para que ninguém seja deixado para trás no processo de remediação. Nesse sentido, o presente relatório apresenta diretrizes gerais, reconhecendo que a vulnerabilidade e a discriminação são contextuais e devem ser verificadas no caso concreto.

Os subitens anteriores trouxeram grupos que se encontram tradicionalmente em situação de vulnerabilidade e que, conforme relatos de atores institucionais e das próprias pessoas atingidas, potencialmente podem ter sido mais gravemente atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão. Os distintos dados apresentados ao longo deste capítulo corroboram tal compreensão, demonstrando que certos impactos foram sofridos apenas (ou de forma mais acentuada) por grupos que possuem alguns traços específicos em sua identidade, isto é, possuem suas vivências definidas por um ou mais marcadores sociais da diferença.

Os grupos mencionados foram corroborados também pelas entrevistas sobre priorização realizadas – cujos resultados serão explorados em maior profundidade no item 5. Ao serem perguntados sobre quais grupos sofreram impactos mais graves, alguns entrevistados mencionaram grupos tradicionalmente vulneráveis, como povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, idosos, crianças e adolescentes, mulheres, pessoas pretas, pessoas com deficiência. Grande parte dos entrevistados mencionou a falta de dados sobre pessoas LGBTIA+. Ainda, alguns grupos tradicionais atingidos pelo desastre foram mencionados, como quilombolas, pescadores

¹⁰⁹ Jornal A Sirene, edição 32, nov. 2018, p. 9.

tradicionais, garimpeiros, faiscadores e povo de santo. Também foram citados areeiros e ribeirinhos entre os grupos mais gravemente atingidos pelo desastre.

O rol aqui apresentado é, no entanto, exemplificativo e, reitera-se, é imprescindível que haja um processo participativo junto às comunidades atingidas para a construção de uma matriz de priorização aplicável à resposta e reparação do desastre.

Nesse sentido, o marco do LNOB reconhece ainda outros grupos potencialmente vulneráveis, como minorias religiosas, migrantes e pessoas soropositivas. Quando tratamos de discriminação por questões de religião no Brasil, é importante atentar para a discriminação de religiões de matrizes africanas, originadas de práticas religiosas das populações negras africanas escravizadas no Brasil (NOGUEIRA, 2020). Trata-se de religiões como o candomblé, o batuque, o tambor de mina, a pajelança, a macumba, a umbanda, entre outras, e que em geral se organizam dentro de um espaço territorial chamado terreiro. Povos de terreiro são um conjunto de populações, em sua maioria de origem afro-brasileira, que está ligado às comunidades religiosas de matrizes africanas por vínculos de parentescos ou iniciáticos (COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, POVOS DE TERREIRO, s.d.b). Além da sua matriz religiosa, são também um povo reconhecido pelo CNPCT como tradicional, sendo, portanto, um grupo potencialmente discriminado e mais vulnerável no contexto do desastre do rompimento da Barragem de Fundão.

4.3 Geografia

Conforme definido pelo marco do LNOB, o critério geográfico busca identificar pessoas às quais são negadas oportunidades sociais e econômicas, segurança ou serviços públicos de qualidade *com base em seu local de residência*. É preciso observar, portanto, quais são as características do território habitado que fazem com que pessoas e grupos se tornem mais vulneráveis ou mais suscetíveis a diversos tipos de exclusão.

Nesses termos, são consideradas situações vulneráveis: (i) locais com oferta reduzida de infraestrutura e serviços básicos; (ii) locais isolados e de difícil acesso; e (iii) locais com meio ambiente degradado e áreas de risco.

No caso de um desastre, a vulnerabilidade geográfica deve ser considerada desde o momento da resposta emergencial, no qual um dos objetivos, conforme orienta a agência humanitária, é a identificação de pessoas que estejam desaparecidas e possam ter ficado isoladas.

A partir de então, o objetivo é garantir a segurança, o acesso à infraestrutura e ao meio ambiente saudável. Assim, a geografia enquanto elemento gerador ou agravador de vulnerabilidades guarda relação com o direito à moradia adequada, sobretudo no que tange aos aspectos que se referem à moradia e sua interação com o ambiente no entorno.

Tal como abordado em relatório da FGV¹¹⁰ o direito à moradia adequada é parte do direito a um padrão de vida adequado.¹¹¹ Como tal, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU compreende que o direito à moradia abrange mais do que o direito a um abrigo, incluindo também o direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, item 8). Portanto, moradia adequada é aquela que inclui privacidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica e localização adequadas a um custo razoável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, item 8).

Entre os aspectos que compõem o direito à moradia adequada, aqueles que guardam relação com o ambiente no entorno são os aspectos da disponibilidade de serviços e infraestruturas e da localização adequada.¹¹² O requisito da disponibilidade de serviços e infraestruturas importa dizer que uma moradia não é adequada se os habitantes não têm acesso à água potável, saneamento básico, energia e outras estruturas essenciais ao gozo dos seus direitos. Já a localização adequada é aquela que apresenta uma proximidade a oportunidades de emprego, hospitais, escolas, serviços de transporte coletivo, vias de acesso, além de se manter distante de fontes de poluição ou áreas de risco (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, item 8).

Assim, consideram-se abrangidas pelo critério da geografia aquelas pessoas que residem em: (i) locais com recursos naturais contaminados ou degradados; (ii) locais

¹¹⁰ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019d.

¹¹¹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019d.

¹¹² Os demais aspectos do direito à moradia adequada identificados pelo Comentário Geral nº 4 (segurança da posse, acessibilidade física e econômica, habitabilidade e adequação cultural) também são relevantes para a identificação de grupos vulneráveis. Uma moradia que não é habitável ou acessível do ponto de vista financeiro pode indicar a vulnerabilidade socioeconômica de alguns grupos e indivíduos, a ser tratada na seção 4.4, sobre a situação socioeconômica. A ausência de moradias acessíveis do ponto de vista físico ou inadequadas aos padrões culturais pode indicar a discriminação contra pessoas com deficiência ou minorias étnicas, tratada na seção 4.2 acima, sobre não discriminação. Porém, nesta seção, trata-se especificamente de elementos inerentes ao território habitado que geram ou agravam vulnerabilidades, de modo que serão abordados os aspectos que tratam da moradia e sua relação com o ambiente ao entorno.

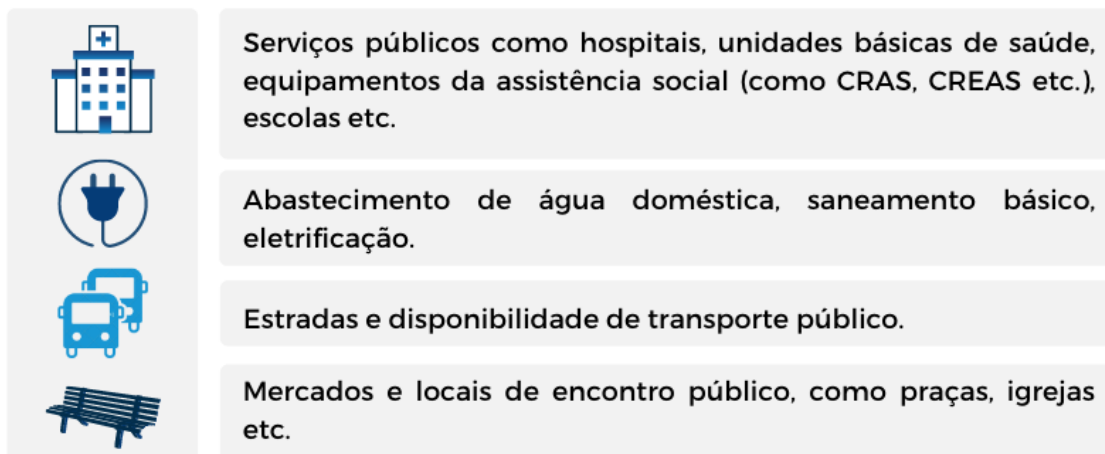
com condições climáticas que podem deixá-las isoladas e vulneráveis ou próximos de áreas de alto risco; (iii) bolsões de pobreza de difícil acesso; (iv) assentamentos periféricos; (v) favelas urbanas desproporcionalmente impactadas pela poluição ambiental, criminalidade e violência; (vi) locais sem infraestrutura, transporte ou serviços públicos, como estradas, transporte público, acesso à internet, saneamento ou energia elétrica; (vii) locais onde o isolamento físico gera um custo particularmente alto de mobilidade; e (viii) áreas rurais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018d).

4.3.1 Infraestrutura e serviços básicos

O eixo de infraestrutura e serviços básicos considera a disponibilidade de recursos considerados essenciais para o bem-estar econômico, social, ambiental e cultural de pessoas e comunidades. Nesse sentido, o Comentário Geral nº 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em seu item 8b, identifica a “disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas” como aspecto essencial do direito à moradia. O item 8f, por sua vez, menciona que é preciso garantir a proximidade a “possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, item 8).

A finalidade é garantir não apenas que as moradias estejam equipadas, internamente, com serviços essenciais, como água potável, saneamento básico, energia elétrica e acesso a redes de informação e comunicação (incluindo internet, telefonia, televisão e rádio). Devem também estar localizadas em regiões providas por infraestruturas de forma a garantir o gozo, por meio do usufruto de serviços públicos e privados, dos seus direitos humanos, incluindo os direitos à saúde, à educação, ao lazer, à segurança, entre outros. Assim, para garantir o desenvolvimento das comunidades, deve-se garantir o acesso a serviços primários, como escolaridade, assistência médica, serviços sociais (como apoio familiar e apoio à renda), abastecimento doméstico de água, estradas, transporte público, eletrificação, mercados e locais de encontro público, como praças, igrejas etc.

Figura 11 — Fatores para garantia da moradia adequada: disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura



Fonte: Elaboração própria (2021,) a partir do Comentário Geral n. 4 da ONU (1991).

Conforme identificado no estudo da FGV (2019d), as infraestruturas e os serviços devem estar localizados próximos às moradias, de forma a permitir modos de transportes ativos, isto é, caminhadas ou bicicletas. Assim, um local que não gera vulnerabilidades do ponto de vista da mobilidade deve prever que as moradias das pessoas atingidas estejam a uma caminhada de distância até as infraestruturas e serviços.¹¹³

Os serviços públicos são um componente essencial do sistema urbano, sejam eles fornecidos pelos governos ou por meio do financiamento público da prestação desses serviços por agentes privados. Entende-se que certos serviços devem estar disponíveis a todos, independentemente de renda, capacidade física ou acuidade mental (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018e, p. 41). No entanto, em centros urbanos, as diferenças em infraestrutura entre áreas centrais e periféricas, principalmente no caso de favelas, são responsáveis por acentuar vulnerabilidades e exclusões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017c, p. 21).

A urbanização mal planejada nesses locais cria desigualdades espaciais marcadas por dificuldades econômicas, acesso desigual a serviços e um padrão de vida inadequado de forma geral. As pessoas residentes nessas localidades também são sistematicamente excluídas dos processos de tomada de decisão que as afetam, e seus

¹¹³ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019d.

direitos são negligenciados, gerando exclusão, discriminação e pobreza (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017c, p. 22).

As áreas rurais, por sua vez, tendem a possuir recursos físicos e econômicos mais precários do que aqueles presentes em áreas urbanas, uma vez que os investimentos em serviços públicos tendem a ser menores nessas localidades (DAMMAN, 2007, p. 522). Assim, a pobreza e a subnutrição tendem a ser mais difundidas nessas áreas, tornando as pessoas que lá residem ainda mais vulneráveis.

No contexto de desastres, pessoas e grupos que não possuem acesso a infraestrutura e serviços sofrem impactos de forma mais acentuada e têm reduzida sua capacidade de reagir ao desastre. A ausência de serviços públicos de saúde pode agravar impactos sobre a saúde física e mental das pessoas atingidas, por exemplo. A falta de acesso a redes de informação e comunicação dificulta o acesso à informação sobre riscos de desastres futuros, sobre os impactos de desastres que já ocorreram e sobre medidas de resposta e reconstrução em curso.

No caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, o acesso a infraestrutura e serviços foi um dos fatores causadores e agravadores de vulnerabilidades. No contexto da pandemia da Covid-19, por exemplo, a falta de acesso à internet impõe uma barreira à participação de muitas pessoas atingidas nas instâncias da governança e da resposta e reparação do desastre. Impossibilitadas de participar desses espaços, essas pessoas não conseguem reivindicar seus direitos, sendo deixadas para trás no processo de remediação.

Outros fatores sobre o agravamento de vulnerabilidades em decorrência da localização geográfica mencionados em entrevistas sobre priorização foram a demora na construção dos reassentamentos e a proximidade geográfica do rio. Também foram elencados fatores ligados à disponibilidade de infraestrutura e serviços locais, como: meios de transporte; serviços de comunicação, em especial de acesso à internet; distância das estradas principais; asfaltamento das vias; serviços de saúde e serviço social.

No que tange os impactos causados ao direito à moradia e o acesso à infraestrutura, foi possível identificar nos relatos feitos à Ouvidoria da Fundação Renova entre janeiro de 2020 e julho de 2021 as seguintes problemáticas: falta de acessibilidade (3); pedidos de compensação financeira por impactos à moradia (4); deslocamento compulsório (10); impacto na propriedade (42); problemas com moradia temporária (22); problemas com acesso à água e abastecimento (15); e identificação de trincas e rachaduras nas casas (16).

Em consonância, categorias similares foram extraídas de trechos de relatos do jornal A Sirene, sendo que 19 trechos de relatos mencionam casos de trincas e rachaduras nas casas; 38 comentam sobre deslocamento compulsório; 13 falam sobre impactos nas ruas e calçadas; e 27 sinalizam que rejeitos foram deslocados para ruas e proximidades de suas casas, causando novos impactos à acessibilidade e habitabilidade da moradia. A título de exemplo, cumpre trazer alguns destes casos:

A gente tá num território que, primeiro, não é o nosso e, segundo que tem uma imagem distorcida de nós e isso pode representar muito perigo. Principalmente, as pessoas que estão no reassentamento familiar, que escolheram uma propriedade aqui na sede de Mariana, eu fico muito incomodada com o fato da Renova colocar uma placa dizendo que aquela casa ou aquele lote é do reassentamento familiar, porque isso acaba dando muita visibilidade e causando uma situação muito vulnerável, né? Porque a família vai morar ali e, certamente, vai morar em locais distantes de familiares e amigos e vai estar, basicamente, sozinha. Eu acho muito perigoso sinalizar demais que aquilo faz parte desse atendimento, porque as pessoas não veem isso como uma reparação por algo que foi tomado, como uma reparação por uma injustiça que aconteceu, elas veem isso como um presente, como uma caridade da empresa pra nós. Eu, sinceramente, estou me sentindo muito insegura com essa situação. (AS27).¹¹⁴

Em primeiro lugar, eles fizeram o calçamento em cima do meu barraco, né? Aí trouxeram o rejeito, calçaram com rejeito. Depois de chover muito, o muro que fizeram caiu e o rejeito veio todo pra dentro daqui. Ele desceu, entrou no poço, matou os peixes e levou tudo por aí abaixo. E veio lá de cima também, porque eles puseram o rejeito lá na estrada também. (AS28).¹¹⁵

Minha casa era uma casa simples na Volta da Capela. Era o meu canto. Depois que a lama veio, ela ficou suja mais de dois meses até eles retirarem o rejeito. Então, eu acho que isso fez com que as paredes ficassem umedificadas. Depois que ela foi reformada, foram surgindo alguns problemas. Abriram trincas nas paredes e elas começaram a mofar. Eu já tinha problemas respiratórios e, agora, agravou por causa da umidade que deu na casa. Além disso, quando chove, o telhado começa a vazar, em praticamente todos os cômodos e, na parte de fora, a água da rua vai toda pra dentro de casa, porque parece que a canaleta que foi feita ficou rasa. Quando ia fazer um ano que a casa tinha sido entregue, tive que sair de lá e voltar para a casa alugada. Em julho de 2018, fez um ano que estou fora de casa de novo, aguardando eles mexerem, porque eles ainda não mexeram. (AS29).¹¹⁶

Em junho de 2020, a Opinião Técnica Contribuições para a Discussão das Diretrizes não Consensuadas do Reassentamento Coletivo de Gesteira apontou que as pessoas idosas, com deficiência ou mobilidade reduzida poderão ser prejudicadas no uso de

¹¹⁴ Jornal A Sirene, edição 42, abr. 2020, p. 11.

¹¹⁵ Jornal A Sirene, edição 47, mar. 2020, p. 10.

¹¹⁶ Jornal A Sirene, edição 25, abr. 2018, p. 10.

seus próprios terrenos e dos equipamentos urbanos do reassentamento, apresentando argumentação legislativa e normativa que expôs a necessidade de revisão dos projetos de modo que garanta a acessibilidade física de todos os lotes do reassentamento, como um dos atributos de habitabilidade da moradia.¹¹⁷

Em maio de 2021, a Opinião Técnica Complementação Técnica em Resposta ao Relatório da Fundação Renova sobre as Diretrizes do Reassentamento Coletivo de Gesteira respondeu a alegação da Fundação Renova de que a comunidade atingida supostamente estaria familiarizada com a alta declividade, ressaltando tanto a proibição da implantação de degraus em calçadas quanto a importância do desenvolvimento adequado dos projetos complementares para mitigar riscos geotécnicos, como erosões e escorregamentos, e também sobre a reprodução dos modos de vida adotados anteriormente ao desastre, que pode ser prejudicada pela declividade excessiva, impactando desde o plantio de árvores até a acessibilidade física das pessoas idosas, com deficiência ou mobilidade reduzida.¹¹⁸

É importante mencionar, ainda, que algumas pessoas atingidas, inclusive, relatam a necessidade de deslocamento (mudança de moradia) por conta da falta de provisão de serviços públicos (como postos de saúde, escolas etc.). Como exemplo ilustrativo, há o caso de uma mulher de 70 anos que foi obrigada a se mudar para a sede de Mariana/MG para não correr o risco de não ser atendida caso houvesse complicações médicas:

Após o rompimento da Barragem de Fundão, tive dois acidentes vasculares cerebrais (AVCs). Isso me obrigou a mudar para Mariana, pois, no distrito, não há recursos suficientes para me atender, caso algo grave aconteça repentinamente. Não recebi amparo integral da mineradora Samarco e tive que custear algumas consultas. (AS30).¹¹⁹

Torna-se evidente a necessidade de assegurar o acesso a serviços públicos, aliados à infraestrutura básica, a fim de que esses não sejam fatores de geração de vulnerabilidades para as pessoas que habitam determinado local.

¹¹⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Contribuições para a Discussão das Diretrizes não Consensuadas do Reassentamento Coletivo de Gesteira**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020a.

¹¹⁸ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Complementação à Opinião Técnica Referente às Diretrizes não Consensuadas do Reassentamento Coletivo de Gesteira**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021b.

¹¹⁹ Jornal A Sirene, edição 14, mar. 2017, p. 9

4.3.2 Locais isolados e de difícil acesso

Além da existência de infraestruturas e serviços dentro do perímetro do território habitado, é necessário observar também a disponibilidade de meios de transporte e vias de acesso para que se garanta a mobilidade das pessoas que lá residem. O isolamento faz com que algumas pessoas permaneçam fora do fluxo de crescimento e desenvolvimento econômico porque vivem em áreas que estão fora do alcance da infraestrutura, serviços sociais ou financeiros existentes. Isso pode decorrer de algum tipo de discriminação pela sua identidade, conforme analisado em todo o item 4.2. Porém, pode também ser resultado do fato de que tais pessoas vivem em áreas remotas, onde a criação de empregos é menor e se usufrui menos dos efeitos do crescimento econômico (PEDRAJAS, 2017, p. 89-90). Esses fatores devem ser entendidos como elementos que agravam a vulnerabilidade de uma pessoa em decorrência da sua localização geográfica.

Conforme identificado no estudo da FGV (2019d) o direito à moradia inclui o direito a residir em locais próximos a ofertas de emprego e com oferta de transportes coletivos e vias de acesso.¹²⁰ Isso porque áreas de difícil acesso podem impor a trabalhadores um tempo maior de deslocamento até seu local de trabalho, poucas oportunidades próximas ao seu local de moradia e uma limitação ao acesso a insumos básicos. Tais locais podem também receber menos investimentos públicos e privados e, conseqüentemente, sofrer com uma infraestrutura precária, tornando vulneráveis ou agravando a vulnerabilidade daqueles que lá residem.

A mobilidade se preocupa com a capacidade de um local de atender à demanda atual e projetada de movimentação de pessoas dentro, de e para uma cidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018e). Consideram-se: (i) a diversidade e o compartilhamento modal entre transportes urbanos e inter-regionais; (ii) a cobertura das redes de transporte; (iii) a acessibilidade física e econômica dos meios de transporte, incluindo modos públicos e privados; e (iv) a continuidade da operação.

Isto é, portanto, um elemento intrinsecamente ligado à vulnerabilidade. A fim de exercer plenamente seus direitos fundamentais e sociais no local onde mora, uma pessoa deve poder acessar os serviços e instituições dos quais necessita através de uma pluralidade de meios de transporte, sem grandes dificuldades de deslocamento. Nesse sentido, os

¹²⁰ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019d.

serviços e condições básicas necessários a uma vida digna devem estar próximos ao local ou ser acessíveis por diferentes modalidades de transporte.

No contexto de desastres, pessoas que residem em locais isolados têm maior dificuldade para receber assistência emergencial e salvamento e para ter acesso à Justiça e às medidas de remediação do desastre. Também têm maior dificuldade de participar de instâncias de tomada de decisão quanto à resposta e reconstrução pós-desastre, agravando sua vulnerabilidade.

No caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, locais isolados não foram informados sobre o rompimento da barragem e foram “surpreendidos” com a avalanche de lama na madrugada do dia 6 de novembro de 2016. Esse foi o caso das comunidades rurais de Barreto e Onça, na zona rural do município de Barra Longa/MG.¹²¹ Algumas narrativas de pessoas atingidas que moram em zonas rurais mostram as dificuldades de acessar os centros urbanos:

Quando houve o rompimento, a estrada de acesso ao Gesteira ficou interditada pelo acúmulo de rejeito em seu eixo; usaram, portanto, a estrada que passava por Taboões. Os caminhões passavam com máquinas para limpar a estrada, os caminhões da 3T passaram com pedras para pôr nas margens do rio. Com tanto movimento de caminhões pesados, a ponte não aguentou o peso e foi interditada. As nossas casas que não foram construídas para aguentar este tipo de caminhão pesado, apresentaram várias rachaduras, chegou até pousar helicóptero aqui no campo para socorrer o Gesteira (AS31).¹²²

Aqui sempre teve muita má vontade sobre a questão de ônibus. Eles já tentaram várias vezes tirar a linha daqui, mas a comunidade fez abaixo-assinado e conseguiu resolver. Agora, assim que passou a eleição, se eu não me engano na semana seguinte, já cortaram o ônibus. Eles sempre alegam que há poucos passageiros, porque agora não tem Paracatu de Cima. E que também, como passava muito caminhão da Renova, a estrada ficava muito ruim. E sempre foi assim. Infelizmente, agora que, às vezes, a gente tem que ir em Mariana, o valor de um carro aqui tá saindo o valor de 170 a 200 reais, aí fica difícil. Às vezes, você tem uma consulta e tem que ir duas ou três vezes em Mariana, aí como é que você consegue pagar esse valor? Agora vai começar a época de chuva, aí como é que fica pagando carro? (AS32).¹²³

Em suma, o isolamento geográfico pode causar impactos tanto no momento do desastre como no período pós-desastre, sobretudo porque as pessoas atingidas residentes em regiões mais distantes têm dificuldade de acessar os centros urbanos, onde os serviços

¹²¹ Outras comunidades rurais do município de Barra Longa (MG) que passaram por essa situação foram: Cidreira e São Gonçalo. No município de Mariana (MG) vivem essa situação as comunidades: Pedras, Campina, Camargos, Borba, Paracatu de Cima.

¹²² Jornal A Sirene, edição 57, jan. 2021, p. 8.

¹²³ Jornal A Sirene, edição 57, jan. 2021, p. 8.

públicos se encontram – e, no caso da resposta e reparação do desastre do rompimento da Barragem de Fundão, é preferencialmente onde a Fundação Renova possui suas sedes de atendimento presencial.

4.3.3 Meio ambiente degradado e áreas de risco

Por fim, entende-se que, na perspectiva de análise da vulnerabilidade geográfica, é importante olhar para os riscos trazidos por intervenções humanas no meio ambiente, e degradações decorrentes disso, e, em um plano maior, pelas mudanças climáticas.

Os assentamentos humanos dependem e interagem com os ecossistemas circundantes para o fornecimento de alimentos, água doce, ar puro, espaços para adoração, entre outros. Entretanto, o consumo excessivo de bens naturais, a contaminação pela atividade humana e as consequentes mudanças climáticas afetam a biocapacidade, a biodiversidade e a qualidade ambiental de uma região. Esses impactos, por sua vez, mudam os ecossistemas, expondo potencialmente os locais e os indivíduos que moram ali a perigos naturais e ambientais de forma mais intensa (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018e, p. 44).

As mudanças climáticas podem tornar locais mais vulneráveis a fenômenos como enchentes, deslizamentos, tornados, erupções vulcânicas, furacões, vendavais, granizo, geadas, nevascas, desertificação, terremotos. Tais eventos ou até mesmo a propensão a eles agravam o estado de vulnerabilidade de pessoas e comunidades. Assim, a destruição de paisagens e de recursos agravam os impactos causados por desastres de várias maneiras em diferentes locais.

Nesse sentido, conforme identificado no estudo da FGV (2019d), o direito à moradia inclui o direito a morar em um local que permita o acesso permanente aos recursos naturais, estando distante de fontes de poluição. A localização geográfica da moradia também deve permitir a reprodução de modos de vida baseados na terra, cuja sobrevivência depende do pleno acesso a recursos naturais (rios, mar, floresta etc.).¹²⁴ Fatores como a degradação de ecossistemas e riscos climáticos ameaçam o direito aos mais altos níveis de saúde física e mental, agravando e gerando vulnerabilidades.

As maneiras pelas quais os humanos alteram o meio ambiente, em grande parte para servir aos interesses econômicos, são amplas. As dependências do caminho na extração de recursos primários e na especialização em agricultura têm impactos

¹²⁴ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019d.

profundos nos recursos naturais. O desmatamento, a destruição dos ecossistemas aquáticos e de terra firme, a infertilidade do solo, a erosão e a desertificação representam algumas das formas mais comuns de degradação ambiental que têm suas raízes na produção do setor primário (AUSTIN; MCKINNEY, 2016, p. 357-358). Trata-se de fatores que devem ser investigados para que se determine se o local de residência de grupos ou pessoas os torna mais suscetíveis a exclusões diversas.

Isso não é diferente na região do Rio Doce, onde, em decorrência do desastre, mais de 50 impactos ambientais foram mapeados pelo Instituto Lactec (2018), tornando a população atingida geograficamente vulnerável, além de agravar outras vulnerabilidades, conforme discutido ao longo deste relatório. O fator geográfico também contribui para que algumas pessoas e grupos sofram os impactos do desastre de forma mais acentuada.

Alguns dos fatores de agravamento do impacto relacionados à localização mencionados em entrevista estão ligados à contaminação ambiental, como, por exemplo: (i) a contaminação da água; (ii) a presença da lama; (iii) a presença da poeira; ou (iv) a poluição gerada pelas indústrias localizadas no médio Rio Doce e o consequente esgotamento ambiental. Esses elementos também são mencionados nos relatos de pessoas atingidas presentes no jornal A Sirene, a ver:

Essa lama, depois de algum tempo, libera poeira, vai pro ar e as pessoas a respiram. As pessoas estão em contato com a água do rio, por onde a lama passou, elas estão comendo o peixe do rio e estão em contato com aquilo que a Renova diz que não faz mal algum, o tempo todo. (AS33).¹²⁵

A lama pode não derrubar as nossas casas, mas vai nos atingir mais uma vez. A gente passa na estrada, onde a ponte quebrou, e não vê mais a quantidade de água que descia antes. (AS34).¹²⁶

Fui o primeiro a ver a lama chegando em Regência, estava no rio com meu barco. Se você vier aqui em dezembro, janeiro, que chove mais, vai ver que a lama continua descendo pra cá, e a que tá no fundo sobe, fica tudo sujo. Antes aqui tinha todo tipo de peixe: de água doce, salgada, de clima frio, quente, de todas as fases da Lua. Toda a vida fui pescador, desde que meu pai me ensinou, quando eu tinha sete anos. (AS35).¹²⁷

¹²⁵ Jornal A Sirene, edição 45, jan. 2020, p. 10.

¹²⁶ Jornal A Sirene, edição 28, jul. 2018, p. 10.

¹²⁷ Jornal A Sirene, edição 17, ago. 2017, p. 8.

A água aqui é muito horrível. Fede quando o rio enche. Até quando a gente toma banho, ela fede o corpo da gente. Pra beber também não presta. (AS36).¹²⁸

Ressalta-se ainda o caso previamente mencionado de localidades isoladas que não foram avisadas do rompimento da barragem e foram surpreendidas pelo rejeito. Esses mesmos locais tiveram diversas casas reformadas/reconstruídas no mesmo lugar, em cima do rejeito, sem que fosse oportunizado para as famílias atingidas a escolha por reassentamento coletivo/familiar. Algumas dessas famílias estão isoladas do restante de suas comunidades em virtude da modalidade reparatória aplicada.

4.4 Status socioeconômico

Segundo o marco do LNOB, o status socioeconômico de uma pessoa ou grupo também pode ser um fator que gera ou agrava vulnerabilidades em contextos de desastres. A falta de oportunidades e capacidade de obter uma renda adequada, acumular riqueza e participar de maneira plena e equitativa da economia e da sociedade pode resultar na negação ou restrição do acesso a serviços sociais, de saúde, educação, segurança e moradia. A questão socioeconômica está, portanto, relacionada à “habilidade de uma pessoa de sair e ficar fora da pobreza, em todas as suas dimensões” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018d, p. 15).

Para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, a pobreza é

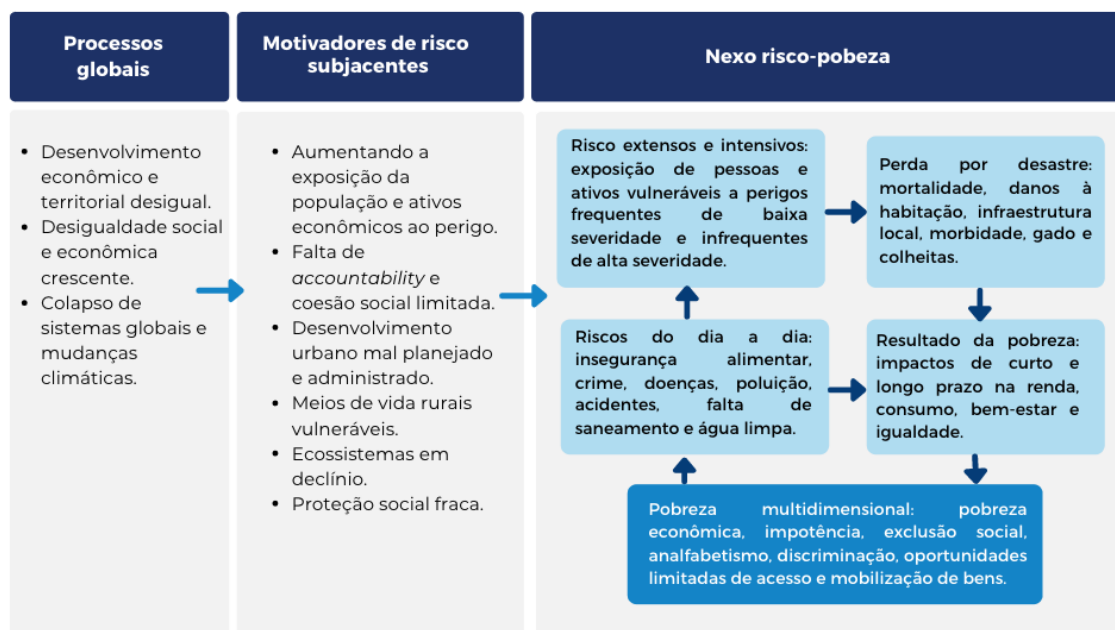
uma condição humana caracterizada pela privação contínua ou crônica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um padrão de vida adequado e outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, § 8).

As pessoas nesse estado de carência experimentam privações inter-relacionadas, incluindo condições perigosas de trabalho, moradia insegura, falta de alimento nutritivo, acesso desigual à Justiça, falta de poder político e acesso limitado aos cuidados de saúde, que se reforçam mutuamente e que as impedem de realizar seus direitos. Assim, é possível argumentar que as pessoas que vivem sob a extrema pobreza estão expostas a um ciclo vicioso de impotência, estigmatização, discriminação, exclusão e privação material (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b, p. 2).

¹²⁸ Jornal A Sirene, edição 34, jan. 2019, p. 15.

Em um contexto específico de desastres, a pobreza é, ao mesmo tempo, causa de agravamento e consequência dos impactos causados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b, p. 2). De um lado, pessoas mais pobres tendem a viver em áreas com maior risco de desastres e tendem a ter sua capacidade de reagir reduzida, agravando as perdas suportadas por elas. De outro lado, desastres têm efeitos de curto e longo prazos sobre a renda, o bem-estar, a igualdade e o consumo de pessoas pobres, agravando sua situação de pobreza.

Figura 12 — Nexo entre desastres e pobreza



Fonte: Elaboração própria (2021), com base em UNDRR ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, s.d.b).

Segundo a Relatoria Especial da ONU sobre pobreza extrema e direitos humanos, existe um relativo consenso internacional em torno da ideia da multidimensionalidade da pobreza.¹²⁹ Isso significa que o conceito de pobreza não está restrito somente à dimensão da privação de recursos financeiros, sendo preciso considerar também privações sociais, culturais e políticas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007a).

¹²⁹ Há diferentes metodologias para análise e definição de parâmetros para identificar a pobreza e a pobreza extrema. Pode-se construir linhas de pobreza absoluta, relativa, subjetiva, índices multidimensionais de necessidades básicas não atendidas, usar combinação entre linhas de pobreza e indicadores de privações, entre outras. Para mais informações sobre a diferentes metodologias para a definição de pobreza, veja-se FALCÃO; COSTA (2014).

Isso porque, conforme o Compêndio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza, em locais com baixa renda *per capita*, onde a população é predominantemente rural e a economia de mercado é menos desenvolvida, o uso de critérios não monetários é mais adequado para apontar a magnitude da pobreza (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 90).

Ademais, é reconhecida a volatilidade da renda das pessoas mais pobres, fator que faz com que as famílias transitem rapidamente entre as situações de extrema pobreza e pobreza (ou baixa renda). Portanto, baseando-se prioritariamente em um critério monetário, excluir uma família pobre de uma ação de priorização hoje pode significar ter uma família extremamente pobre sem cobertura amanhã (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 90).

Conclui-se que a renda, tomada isoladamente, não é um critério suficiente para a identificação de todas as pessoas vulneráveis pelo critério socioeconômico. Nesse sentido, parâmetros monetários devem ser tomados apenas como indicativos e não significam que quem está acima desse limite não sofra também privações de outras ordens que, somadas, podem configurar situação de pobreza de um ponto de vista multidimensional (FALCÃO; COSTA, 2014, p. 91).

As entrevistas sobre priorização mostraram uma percepção multifacetada sobre a pobreza no caso do desastre do rompimento da Barragem de Fundão. Alguns impactos sofridos por pessoas mais pobres mencionados foram não só o impacto à renda, mas também a perda da autonomia, a perda dos vínculos familiares e comunitários, os impactos à alimentação, à moradia, à saúde e dificuldade de acesso à água, o que indica uma compreensão multidimensional do fenômeno por parte dos atores institucionais.

Os entrevistados identificaram situações ou fatores relacionados à pobreza que agravaram impactos do desastre, sendo estes: dependência do rio como meio de subsistência; falta de acesso a políticas públicas, incluindo educação; a renda, na medida em que pode tornar mais difícil a recuperação de uma pessoa ou família; o não reconhecimento de fontes informais de renda, sobretudo das mulheres (negras); e a falta de acesso à proteção social.

No mesmo sentido, os relatos feitos à Ouvidoria da Fundação Renova entre janeiro de 2020 e julho de 2021 indicam: dificuldades geradas pelo corte de cesta básica (1); pessoas atingidas que moram de favor ou precisam pagar aluguel (53); risco ou ocorrência de despejos (39); dificuldades financeiras envolvendo inclusive dívidas e contas atrasadas (340); e desemprego (174).

Um caso emblemático (e que se repete algumas vezes) diz respeito a denúncia realizada por uma mulher atingida sob risco de despejo da casa alugada em que vive

com os filhos por falta de dinheiro – ela gostaria de saber o andamento das solicitações de cadastro e indenizações. Em casos mais graves, há também a menção de estar “vivendo de doações da Igreja” e “passando fome”.

Em consonância com esse cenário encontrado na Ouvidoria, no jornal *A Sirene* problemáticas semelhantes foram identificadas entre os relatos sistematizados, a ver: aumento dos preços (2); dívidas (1); desemprego (12); dificuldades financeiras (25); aumento dos gastos (27); morando de favor (1); piora na alimentação (13). Um comerciante, residente da foz do Rio Doce, lamenta suas perdas financeiras e a baixa circulação de dinheiro em Regência (Linhares/ES), uma consequência direta do desastre; em paralelo, uma mulher também comenta sobre os prejuízos da queda no turismo na região e outra atingida lamenta a falta de peixes para comércio e subsistência:

O dinheiro circula pouco aqui em Regência. Algumas pessoas que receberam o cartão da Renova têm que ir até Linhares para fazer o saque, porque aqui não tem um caixa eletrônico. Já enviamos vários ofícios para a empresa para trazer um caixa eletrônico pra cá, mas eles responderam que teríamos que arcar com os custos da vigilância. Antes da chegada da lama, eu tinha lucro, agora, todo mês, eu tenho prejuízo. Todos os dias eu penso se devo vir trabalhar, mas, se eu fechar, eu perco a oportunidade de vender o meu estoque. É complicado! Às vezes, eu não compro mais mercadorias, porque não vendo e, se não vendo, é porque não compro. (AS37).¹³⁰

Moro aqui há 32 anos. Minha pousada é a primeira de Regência, vivia cheia. Agora não tem mais nada aqui. Nas férias desse ano não hospedei ninguém, só recebo gente que vem pra cá por causa da tragédia ou pra prestar serviço pra Renova. O dinheiro que recebo pelo cartão auxílio não dá nem pra pagar a energia daqui todo mês tomo prejuízo. O pior é que dizem que só vai melhorar daqui a uns 15, 20 anos. Onde a lama passou, ela acabou com tudo. (AS38).¹³¹

Antes tinha um peixe pra gente pegar, pra comer, tinha um serviço pra trabalhar. Agora não tem nada. Não tem um serviço aqui. É uma luta danada, passamos até necessidade com o negócio de comida. E a água... Agora eles estão dando água pra gente. Aqui em casa até que dá, porque eu só faço a comida e [uso] pra beber. Agora, em muitas casas, não dá, porque eles usam pra mais coisa. Quando chega o fim do dia, eles estão sem água. (AS39).¹³²

A diminuição da renda oriunda do trabalho nos territórios atingidos introduz uma situação de dificuldade financeira a muitos trabalhadores que não viviam às margens da pobreza – como os casos reportados acima. Cumpre salientar que no caso do desastre,

¹³⁰ Jornal A Sirene, edição 17, ago. 2017, p. 9.

¹³¹ Jornal A Sirene, edição 17, ago. 2017, p. 9.

¹³² Jornal A Sirene, edição 34, jan. 2019, p. 8.

a tendência ao empobrecimento foi ainda maior entre aqueles que já se encontravam em estado de carência – agravado pela suspensão de atividades informais e possíveis outras fontes de renda e subsistência ligadas aos recursos naturais (como peixes, animais, plantações etc.). Um homem atingido conta que se arrisca no rio contaminado para garantir a sobrevivência da sua família:

A única forma de afastar a fome é trabalhar no rio. O que fazer? A gente precisa trabalhar. Pior do que a contaminação é a fome e as contas que vão chegando. Se eu não trabalhar no rio, posso ficar sem água, sem luz, sem comida. Eu tento não pensar na contaminação e vou tocando a vida. Pior do que estar contaminado é estar com as contas vencendo e os cobradores batendo na porta da casa, porque a desonra é muito mais triste do que a contaminação, e tenho um filho estudando fora que depende de mim. (AS40).¹³³

Assim, para expandir o conceito de pobreza como exclusivamente determinado pela renda, a ONU reconhece que a pobreza é intrinsecamente multidimensional e é definida a partir de três eixos inter-relacionados (Figura 13): (i) pobreza de renda, (ii) pobreza de desenvolvimento humano e (iii) exclusão social. A pobreza extrema seria a forma mais grave dessas três dimensões de pobreza, a ser definida por meio de consenso social – variando, portanto, de acordo com a localidade observada (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007a, § 13). As três dimensões da pobreza (renda, desenvolvimento humano e exclusão social) são interdependentes, e devem ser observadas quando tentamos identificar quem são as pessoas mais vulneráveis de acordo com o critério socioeconômico (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007a).

Figura 13 — Conceito de pobreza



Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de ONU (2007a).

¹³³ Jornal A Sirene, edição 36, mar. 2019, p. 10.