



8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas

Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Mesa coordenada “Reparação de danos do desastre-crime da barragem da Samarco S/A em Fundão: o que os atingidos no ES demandam prioritariamente”.

Saúde, reconhecimento e indenizações: as reivindicações dos atingidos em torno das políticas de reparação¹

Marta Zorzal e Silva²
Maria do Carmo Albuquerque³
Monika Dowbor⁴
Monnique Greice Malta Cardoso⁵

Resumo: O artigo discute resultados de pesquisa-ação que buscou articular dois objetivos. O primeiro voltado à disseminação de conhecimentos para dar suporte à discussão dos impactos do desastre-crime sobre o meio ambiente, a saúde, a economia e as condições de trabalho da população atingida. O segundo visou estimular as comunidades, selecionadas pela pesquisa, a avaliar os efeitos dos múltiplos danos para formular demandas com alternativas de soluções dos mesmos. A metodologia consistiu na realização de oficinas de capacitação com lideranças comunitárias que se tornaram multiplicadores em seus territórios, onde foram formuladas demandas, depositadas em urnas, e realizadas votações cumulativas durante dois anos (2018-2019). Como resultado foram obtidos quase 24.000 votos, em cerca de 500 diferentes reivindicações, as quais foram aglutinadas por semelhança. Deste processo sobressaíram quatro temas prioritários: Trabalho, renda e infraestrutura, Água e meio ambiente, Saúde, Reconhecimento e Indenizações.

Palavras-chave: Mineração; Desastre socioambiental; Demandas dos Atingidos, Espírito Santo

Health, recognition and indemnity: the claims of affected people around repair policies

Abstract: The article discusses results of research activity on two main objectives. The first one aims to share knowledge in support of the discussion of the the disaster-crime about the environment, health, economy and the working conditions of the affected population. The second aimed to encourage communities, selected by the research, to analyse the outcomes of the multiple damages, in order to state demands and alternate solutions for themselves. The methodology consisted of workshops with leaders of the community who became multipliers in their territories, where certain demands were formulated, deposited in ballot boxes, and where cumulative votes was held for two years (2018-2019). As a result, almost 24.000 votes were obtained, in about 500 different claims, which were summarized by similarity.

¹ As autoras agradecem a Nilcéia Maria Pizza, Rafael Mello Portella Campos, Larissa Galdino Magalhães dos Santos, Manoel Bueno dos Santos (Nego da Pesca), Rômulo de Barcelos Rosa, que contribuíram na discussão destes resultados com os autores. Agradecemos também à CAPES e ao CNPq pelos apoios recebidos no âmbito do Projeto no 88881.118026/2016-01, edital CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA; e à FAPES pelos apoios obtidos no âmbito do Projeto “A Samarco, o Estado e a Sociedade diante do desastre da barragem de Fundão” (Edital FAPES Universal No 03/2017). O conteúdo deste trabalho foi base para a produção do Boletim Técnico *ComRioComMar Opinião Popular*. Publicado em: <https://www.comriocommar.com.br/>

² Doutora em Ciência Política professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: mazorzal@gmail.com.

³ Doutora em Integração da América Latina (USP) e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDAC/CEBRAP). E-mail: mazorzal@gmail.com.

⁴ Doutora em Ciência Política, Professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). E-mail: mazorzal@gmail.com.

⁵ Mestranda em Educação pela UFES. Pesquisadora do Núcleo de Participação e Democracia - NUPAD/UFES e da Rede de Pesquisa ComRioComMar (CEBRAP/USP/UFES/IESP-UERJ/UNISINOS). E-mail: mazorzal@gmail.com.

Four priority themes emerged from this process: Labour, income and infrastructure, water and the environment, health, recognition and reparation.

Keywords: Mining; Environmental Disaster; Claims of the affected; Espírito Santo

Introdução

O desastre socioambiental das mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton, ocorrido em 05/11/2015, em Fundão (MG, Brasil), é considerado o maior desastre socioambiental de barragens do mundo, tanto em termos de volume liberado e de extensão geográfica afetada, quanto em custos relativos à destruição e às compensações envolvendo rejeitos de mineração⁶. A mega onda de rejeitos de minério que invadiu os rios do Carmo, Gualaxo do Norte e Doce não afetou só a água e o meio ambiente desta vasta região, mas sobretudo a saúde e os meios de vida e de geração de renda das populações residentes ao longo de quase 700 km, desde Mariana (MG) ao litoral do estado do Espírito Santo. Em razão dessa tragédia as populações atingidas vem sofrendo inúmeros problemas socioeconômicos e socioambientais que afetam seus modos de vida e à saúde em seu sentido mais amplo. Isto é, desde a saúde física e mental, passando pela psicossocial até a ambiental, que de um modo geral, refletem-se na queda da produção das diversas atividades econômicas que davam vida e subsistência para ampla parcela dos residentes. Grande parte deles são: pescadores, pequenos produtores rurais, pequenos comerciantes, quilombolas, indígenas, areeiros, comunidades tradicionais, etc., cuja maioria vivem em regimes de trabalhos coletivos.

Neste contexto, entre os muitos esforços visando produzir conhecimentos que pudessem contribuir para a reparação dos danos, foi constituída uma rede de pesquisadores da USP, CEBRAP, UFES, UNISINOS e IESP-UERJ com o objetivo de produzir estudos sobre as consequências do desastre e formas de reparação. Entre 2017 e 2020 a rede desenvolveu o projeto denominado: *Implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo*⁷. Para essa pesquisa foram definidos dois grandes eixos de trabalho: (a) um eixo de pesquisa acadêmica com a finalidade de obter conhecimento mais refinado do campo, nas dimensões: Sociedade Civil e ativismo; Políticas Públicas, Capacidades Estatais e (b) um eixo focado na Governança Participativa, que desenvolveu uma

⁶ Bowker, Lindsay Newland & Chambers, David. (2018). World Mine Tailings Failures From 1915. Disponível em: <https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/> <Acesso em 10/06/19>

⁷ Projeto de pesquisa desenvolvidos com o auxílio financeiro do Edital CAPES-CNPq-FAPEMIG-FAPES-ANA (2016); Para mais informações acesse o site: <https://www.comriocommar.com.br/projeto>; e do Edital Universal FAPES (2017).

metodologia de pesquisa que denominamos ComRioComMar: Opinião Popular (CRCMOP).

Ao dar enfoque ao estado do Espírito Santo, a pesquisa ComRioComMar Opinião Popular (CRCMOP) permitiu que as comunidades atingidas, selecionadas pela pesquisa, vocalizassem os efeitos dos múltiplos danos e agravos interdimensionais, altamente complexos, que gerou transgressão aos direitos humanos, com lesões às presentes e futuras gerações, por meio de um processo de votações cumulativas.

Por meio de tecnologia social de governança participativa a pesquisa, durante os anos de 2018 e 2019, mobilizou 21 comunidades, em 5 municípios do estado do Espírito Santo, despertando centenas de lideranças locais dentre os quase 4 mil participantes. A mobilização das comunidades foi feita por meio de oficinas de capacitação com as lideranças das organizações participantes, bem como debates nas comunidades, visando estabelecer um processo de construção coletiva de análise dos problemas causados pelo desastre e buscar alternativas de soluções e meios para a reparação dos danos e agravos.

A dinâmica de formulação de propostas e de votações cumulativas nas urnas ocorreu concomitante a realização de cinco Oficinas de capacitação com a presença de representantes das comunidades selecionadas pela pesquisa. Cartilhas Temáticas foram utilizadas como meio de disseminação de conhecimentos e suporte para discussão dos impactos do desastre da Samarco sobre a saúde, o meio ambiente, a economia e o desenvolvimento das comunidades atingidas, especialmente no que concerne aos efeitos nas condições de trabalho e renda dessas populações. Também estiveram presentes nas oficinas realizadas, além dos pesquisadores, técnicos das Câmaras Técnicas do CIF e de outras instituições como a Defensoria Pública do Espírito Santo e de órgãos das prefeituras dos municípios abrangidos pela pesquisa.

Como resultado, foram obtidos quase 24.000 votos em cerca de mais de 400 diferentes propostas de reivindicações das comunidades que, após análise e debate com os seus representantes, foram aglutinadas por semelhança. Quatro grandes temas se destacaram: Trabalho, renda e infraestrutura com 32% dos votos, Água e meio ambiente com 25%, Saúde com 20% e Reconhecimento e Indenizações com 14% dos votos.

A Tabela 01 mostra os municípios e respectivas comunidades objeto da pesquisa, o início do período de votação, o total de votos em propostas obtidos e o número de participantes de cada comunidade.

Tabela 01: Total de votos coletados por comunidade

Municípios	Urnas	Início da votação	Total de votos	Participantes Identificados
São Mateus	São Miguel/Ilha Preta	Set./18	7.333	655
	Barra Nova Sul	Set./18	4.214	320
	Guriri	Jan./19	1.089	162
	Barra Nova Norte	Jul./19	1.465	129
	Urussuquara	Jul./19	63	18
	Campo Grande	Jul./19	1.061	261
	Nativo	Out./19	664	102
	Gameleira	Mai./19	566	110
	Total do Município		15.564	1.757
Linhares	Degredo (AMPROD)	Jul./19	107	27
	Degredo (ASPERQD)	Jul./19	51	32
	Regência	Jul./19	126	30
	Pontal do Ipiranga	Mar./19	545	140
	Areal	Out./19	45	14
	Total do Município		874	195
Colatina	IBC	Nov./18	486	65
	Carlos Germano	Mar./19	161	45
	IFES Itapina	Mar./19	1.303	367
	Itapina	Dez./18	132	22
	Total do Município		2.082	499
Serra	ASPEJ	Mar./19	2.705	586
	Lagoa da Juara	Nov./19	106	50
	Total do Município		2.811	636
Vitória	Encontro MAB e FCRD	Jul./18	107	38
	SINDIPESMES	Fev./19	1.661	342
	Total do Município		1.768	380
Total Geral		23.990	3.483	

Participantes não identificados: 179 (aprox. 4,8%). Total de participantes: 3 662

Fonte: Banco de Dados CRCMOP.

Este artigo traz a público os resultados desta pesquisa-ação. Focaliza dois dos grandes temas que sobressaíram com maior votação entre as propostas vocalizadas pelas comunidades atingidas: Saúde com 20% dos votos, e Reconhecimento e Indenizações com 14% dos votos em propostas. Os outros temas com demandas mais significativas — Trabalho, Renda e Infraestrutura com 32% dos votos e Água e meio Ambiente com 25% — serão objetos de dois outros artigos que compõem esta mesa.

As seções subsequentes apresentam a distribuição da votação nos temas Saúde, Reconhecimento e Indenizações. Em seguida analisa e interpreta as principais reivindicações contidas em cada um deles, bem como ressalta as prioridades que emergiram em cada um dos cinco municípios escolhidos pela pesquisa. As considerações finais elabora uma análise do conjunto das reivindicações nestes dois temas e dos principais problemas contidos no modelo de reparação instituído pelo TTAC.

1 Demandas vocalizadas em relação à Saúde

As reivindicações em torno de diferentes áreas da saúde comparecem em terceiro lugar no conjunto das propostas elaboradas pelas comunidades estudadas pela pesquisa CRCMP-OP, representando 20% de todos os votos nas cerca de mais de 400 propostas formuladas. De fato, o desastre da barragem produziu uma multiplicidade de efeitos sobre a saúde combinando o agravamento e ampliação de doenças preexistentes com o surgimento de novas, em um cenário de sobreposição de riscos, doenças e danos.

Embora nos municípios atingidos no estado do Espírito Santo os equipamentos públicos de saúde não tenham sido danificados pelo desastre, seus impactos na saúde pública, bem como nas outras dimensões da vida foram inúmeros. De um lado, a contaminação da água e as diversas alterações ambientais (na biodiversidade e nas alterações dos ciclos de vetores, hospedeiros e reservatórios de doenças, etc.) afetaram tanto o território como os ambientes marinhos. De outro, diversos estudos demonstram que os efeitos de médio e longo prazo dos desastres são menos visíveis e mensuráveis do que os imediatos, o que exige dos atingidos mobilização e organização para elaborar e definir as prioridades das comunidades, bem como para enfrentamento político inerente à vocalização de demandas para pressionar os responsáveis para sua solução.

Outro aspecto a ser considerado é que em grande parte dos territórios atingidos não há infraestrutura de equipamentos e serviços de saúde suficiente ou, em alguns casos, ela simplesmente não existe. Se sabemos que os efeitos na saúde ocorrem, sobretudo, a médio e longo prazos, isto exige, ou deveria exigir, a preparação de serviços de saúde para atender, prevenir e mitigar as diversas e complexas incidências de enfermidades físicas, bem como os problemas de saúde mental que tendem emergir. O desastre é um processo que muda a vida social, cultural, econômica e coletiva das comunidades, e essas mudanças e perdas imprimem sofrimentos nos corpos e mentes das pessoas, que ao lado da contaminação dos ambientes, resultam em doenças.

Diante deste contexto, fica claro que a proposta mais votada neste tema reivindica Postos de Saúde e Unidade Básica de Saúde completa, com farmácia e ambulância, a qual obteve 3.681 votos, representando 76% dos votos no tema saúde. Em segundo lugar estão as demandas por especialidades seja na área de saúde mental com 516 votos, seja na área de outras especialidades como ginecologia, pediatria, dermatologia, etc., com 453 votos. A Tabela 02, a seguir, mostra as três propostas mais votadas, a distribuição de votos por município, o total de votos nas propostas e o peso

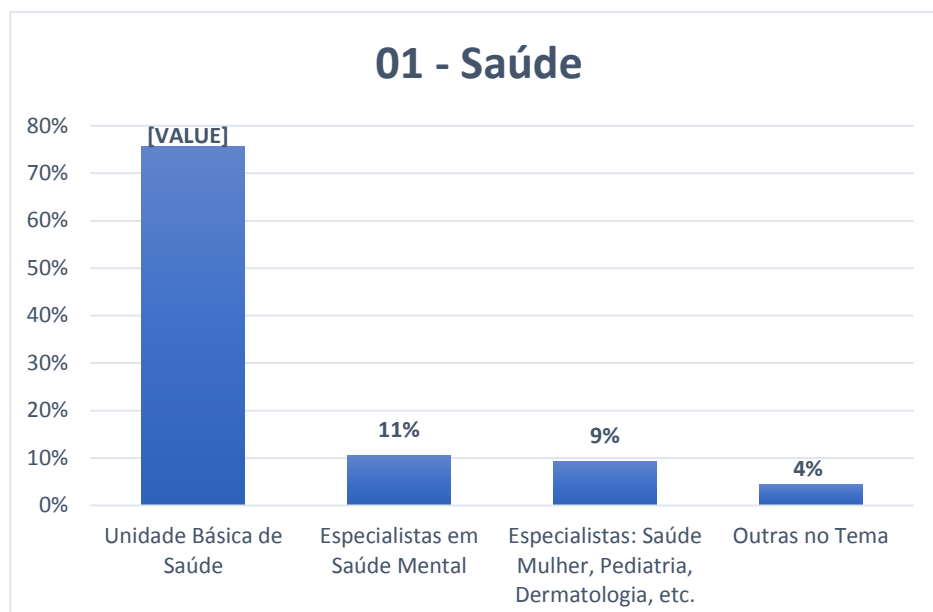
relativo de cada proposta no tema. Essas três propostas representam 96% do total da votação relativa à saúde.

Tabela 02 – Saúde: propostas mais votadas, votação por município, peso relativo

Principais Demandas	Municípios	Votos	Peso relativo
01 - Unidade Básica de Saúde com equipe completa, ambulância e farmácia básica	São Mateus	3.103	
	Colatina	191	
	Vitória	183	
	Linhares	151	
	Serra	53	
	Subtotal		3.681
02 -Atendimento de Especialistas para a saúde mental: violência doméstica, depressão, dependência de álcool e outras drogas	São Mateus	498	
	Colatina	8	
	Vitória	7	
	Serra	2	
	Linhares	1	
Subtotal		516	11%
03 - Atendimento de Especialistas: ginecologia, dermatologia e pediatria	São Mateus	309	
	Vitória	60	
	Colatina	35	
	Linhares	27	
	Serra	21	
Subtotal		452	9%
Total Três Propostas mais votadas		4.649	96%
Outras propostas correlatas		218	4%
Total de votações no Tema Saúde		4.867	100%

Fonte: Banco de Dados CRCMOP.

Como se observa na Tabela 02, as comunidades do município de São Mateus, em relação aos demais municípios, tem votação muito maior. Essa votação se explica pelo fato de o município ter sido afetado pela pluma de rejeitos que se espalhou pela costa litorânea do Espírito Santo, cujo reconhecimento pelo CIF só ocorreria em 2017, por meio da Deliberação 58/2017. Porém, até julho de 2020, a Renova não tinha acatado essa Deliberação. O gráfico 01, evidencia a distribuição das votações nas principais propostas encaminhadas à saúde.



Fonte: Banco de Dados CRCMOP.

Quase cinco anos após o desastre, é interessante notar que a principal demanda na área da saúde refere-se a “Unidade Básica de Saúde com a equipe completa, ambulância e farmácia básica”, com 3.681 votos e que recebeu votos em todas as comunidades votantes: São Mateus com 3103, Colatina com 191, Vitória com 183, Linhares com 151 e Serra com 53.

Desde os anos 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) estabeleceu a Atenção Básica como porta de entrada para o sistema e estima-se que quase 80% dos problemas de saúde podem ser resolvidos nas Unidades Básicas. Além do clínico geral e da enfermagem, uma UBS pode oferecer serviços de pediatria e ginecologia. Nela, o usuário pode fazer curativos, inalações, vacinas, tratamento odontológico, coletar exames laboratoriais e receber medicação básica. Para que estes serviços sejam resolutivos, é importante que as equipes estejam completas, com todas as categorias profissionais trabalhando e com os insumos disponíveis, o que nem sempre acontece.

As comunidades atingidas também apontam como prioritária a necessidade de “Atendimentos de especialistas para a saúde mental: violência doméstica, depressão, dependência de álcool e outras drogas”, com 518 dos votos, cuja maioria concentra-se em São Mateus. Esta reivindicação é especialmente significativa, tendo em vista que os desastres e crises de emergência humanitária desorganizam o modo de vida das pessoas. Vários estudos demonstram que esses eventos causam múltiplos efeitos de médio e longo prazo na saúde mental da população. A incerteza sobre o futuro, a perda completa ou parcial dos meios de subsistência, a mudança radical no estilo de vida e/ou trabalho são

fatores que afetam a saúde mental das pessoas gerando depressão, fobias, transtorno do estresse pós-traumático, abuso de álcool e drogas psicoativas, bem como o aumento no número de suicídios.

É importante ressaltar que a saúde mental debilitada não é apenas um problema individual. Ela afeta as relações sociais, as políticas públicas e a economia, sendo por elas também afetada. Os problemas de saúde mental se manifestam em alunos que não conseguem aprender, professores que não conseguem ensinar, assistentes sociais ou profissionais de saúde afastados do trabalho, homens que abusam das mulheres e familiares, entre outros efeitos diversos. Assim, em situações de emergências e desastres, e como consequência de médio e longo prazo, a incidência de problemas de saúde mental aumenta, comprometendo ainda mais os recursos da comunidade e produzindo efeitos sistêmicos danosos que se retroalimentam.

No contexto da pandemia, cabe pensar soluções que considerem a necessidade do isolamento social, entre as quais: a) teleatendimento - atendimento psicológico por telefone ou outros dispositivos tecnológicos, b) atendimento por equipes multidisciplinares, com a inserção de profissionais da saúde mental em ações tanto no SUS quanto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ambos se apoiam em cuidados integrais e capilarizados, os quais já trabalham com a saúde mental em algum grau. São exemplos desse tipo de cuidado: as oficinas, grupos terapêuticos e fortalecimento de vínculos.

A terceira demanda com votação de 453 votos refere-se ao “Atendimento de especialistas: ginecologia, dermatologia e pediatria”. O acesso às especialidades é um dos principais gargalos na rede de atendimento do SUS. No contexto do pós-desastre, os problemas de saúde se avolumaram e o acesso a estes serviços precisam ser priorizados para garantir o encaminhamento adequado e a resolutividade a eles necessária.

Além destas demandas mais votadas, outras se destacaram, por exemplo: “fiscalização da saúde das comunidades atingidas”, com 70 votos; “solução para os danos causados à saúde da comunidade”, com 41; “ampliação de hospitais”, com 28; “levantamento e divulgação regular de dados sobre as doenças”, com 27; “hospitais públicos com educação e respeito no atendimento”, com 14 votos.

É lamentável constatar que essas demandas, que constam em lei como direitos, revelam o contexto de precariedade das políticas públicas do setor já no período anterior ao desastre, tornando-se mais dramático com a situação de emergência. Esta situação é mais um elemento que explicita como o desastre afeta de forma muito mais

acentuada as pessoas mais vulneráveis, amplificando as iniquidades e as necessidades sociais em saúde.

1.1 O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) e as Ações da Fundação Renova voltadas para a saúde: o abismo entre o acordado e o executado

O processo de reparação dos múltiplos danos causados pelo desastre foi institucionalizado por meio do instrumento jurídico-político institucional criado pelo Acordo extrajudicial (TTAC) firmado pelas mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton com o Governo Federal e os Governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em 02/03/2016, e demais TACs⁸ que foram firmados ao longo dos quase 5 anos decorridos do desastre.

Este Acordo, em suas cláusulas 106 a 113, define o programa e as ações para restaurar as condições de saúde das populações atingidas. Como nos demais programas, designa à Fundação Renova para desenvolver atividades de apoio à saúde física e mental, e elaborar um estudo epidemiológico e toxicológico para identificar o perfil epidemiológico e sanitário retrospectivo, atual e prospectivo dos moradores de Mariana até a foz do Rio Doce, a fim de avaliar riscos e correlações decorrentes do desastre-crime.

Decorridos quase cinco anos do desastre, o que a Fundação Renova fez para aprimorar as ações de saúde no estado do Espírito Santo? A análise dos relatórios da Samarco e da Fundação entre março de 2016 e setembro de 2019 mostra que a “Especificação de alternativas”, isto é, busca de soluções para os problemas identificados, correspondia a 34% do total de ações, conforme mostrado na Tabela 3. É importante ressaltar que a “especificação de alternativas” não implica diretamente a execução de ações correspondentes às alternativas especificadas. Em segundo lugar, entre as ações da Renova está a elaboração de diagnósticos, que abrangiam 28% do total. Um exemplo desse tipo de “ação em saúde” é a “visita técnica” da Renova às lideranças das comunidades de Regência e Povoação, com o intuito de levantar dados e fatos para subsidiar parecer técnico. Em terceiro lugar, a Fundação dispensou o seu tempo em busca de parcerias e de contratação de terceiros, somando conjuntamente quase 24%. A categoria de entrega de serviços aos usuários foi reportada apenas duas vezes. Se a elaboração de diagnósticos corresponde ao esperado pelas atribuições contidas no TTAC,

⁸ Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), de 18/01/2017; TAP-Aditivo, de 16/11/2017 e TAC Governança, de 25/06/2018.

a parte que determinava o apoio à saúde física e mental encontrava-se, claramente, na fase de definições. Em suma, os dados apresentados indicam que, para o estado do Espírito Santo, a Fundação encontrava-se, em 2019, ainda no estágio de formulação de linhas de atuação e distante de apresentar efetividade em suas ações reparatórias no que se refere à saúde.

Especificação de alternativas	34%
Diagnóstico	28%
Busca ou contratação de Parceria	24%
Outros	5%
Prestação de contas	5%
Entrega de produtos e serviços	3%
Total	100%

Fonte: Banco de Dados CRCM/ Unisinos.

Esses dados corroboram as análises e recomendações ao CIF da Câmara Técnica de Saúde sobre o Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada, assim como as análises realizadas pelas Consultorias contratadas pelo Ministério Público (Fundação Getúlio Vargas e Ramboll do Brasil)⁹ como peritas para acompanhar a execução dos programas socioeconômicos. Tanto a CT-Saúde quanto a Ramboll mostram que a execução desse programa pela Renova é marcada por inúmeros dissensos que acabaram por conduzir a judicialização do elenco de ações previstas para o programa. Neste sentido, a análise da Ramboll Consultoria, de abril de 2020, é particularmente esclarecedora:

[...] a realização do Estudo de Avaliação de Risco à Saúde Humana tem se caracterizado por diversas controvérsias e tensionamentos. No período monitorado, após a manifestação do Sistema CIF, através da Deliberação nº 374/2020, sobre a necessidade de adequações e correções na proposta do GAISMA (Projeto de Gestão Ambiental Integrada para a Saúde e Meio Ambiente (GAISMA) e na (proposta) apresentada pela Fundação Renova, assim como pela interposição de embargos pelas instituições de justiça, notadamente, o Ministério Público Federal e as Defensorias Públicas da União, de Minas Gerais e do Espírito Santo, o juízo da 12ª Vara Federal, em decisão proferida no dia 02/03/2020, determinou a apresentação, pela Fundação Renova, de nova versão do que denominou GAISMA-Aprimorado. (RAMBOLL, 2020, p. 90).

Vale destacar que os efeitos dos desastres, em geral, na saúde das populações afetadas vão muito além das áreas diretamente atingidas. No caso do desastre da

⁹ O Termo Ajustamento Preliminar (TAP), de 18/01/2017, estabeleceu critérios para contratação de organizações para atuar como peritos, assessoria e/ou assistentes técnicos para o Ministério Público Federal no caso do desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton, e o Termo Ajustamento Preliminar-Aditivo, de 16/11/2017, complementa o Termo Aditivo (TAP) de 18/01/17, incluindo mudanças na condução dos programas socioeconômicos e substituiu a organização INTEGRATIO pela Fundação Getúlio Vargas como Perita do Ministério Público Federal.

barragem de Fundão, a lama de rejeitos percorreu quase 700 km desde Mariana (MG) até a foz do rio Doce em Linhares (ES), e no mar, espalhou-se levada pelas correntes marinhas tanto ao sul quanto ao norte da foz do Doce, atingindo desde o município da Serra (ES), na região metropolitana de Vitória, até Conceição da Barra no norte do estado. Deste modo, além da população atingida diretamente pela lama, do número de mortos, feridos e desabrigados contabilizados logo após a ocorrência da tragédia, a extensão dos impactos na saúde abrange um contingente muito maior de pessoas. Isto, tendo em vista que os efeitos na saúde incluem tanto a contaminação e as alterações ambientais que se efetuam nos territórios por onde os rejeitos passaram não só na calha dos rios, mas também nos ambientes marinhos ao longo da costa do Espírito Santo. Deste modo, as consequências do ambiente contaminado na saúde da população atingida nem sempre se manifesta de forma imediata e sim no médio e longo prazo.

Além desses efeitos físico-químicos na biodiversidade dos ambientes, a alteração abrupta da organização social e dos modos de viver e trabalhar historicamente constituídos nos territórios produz efeitos sobre a saúde, o que significa dizer que todos os que tiveram suas condições de vida e trabalho atingidas nos diferentes territórios impactados estão suscetíveis de terem as suas condições de saúde impactadas em algum grau (FREITAS et al, 2019).

2 Demandas vocalizadas em relação ao Reconhecimento e às Indenizações

As demandas por reconhecimento e Indenização está presente em todos os municípios, mas em razão do reconhecimento tardio dos municípios litorâneos do ES, a maior incidência ocorre nos municípios de São Mateus e Serra. Este tema comparece em quarto lugar no total das votações da pesquisa (23.869), indicando que apesar de ter se passado quase cinco anos desde o desastre esta é uma questão premente. Foram mais de 3.339 votos distribuídos entre propostas de reconhecimento (53%), indenização (43%) e outros temas correlatos (4%), nos cinco municípios selecionados. A distribuição percentual dessas votações por município mostra que a maioria das reivindicações concentra-se nos municípios de São Mateus e Serra que são justamente aqueles abrangidos pela Deliberação nº. 58, de 31 de março de 2017, do CIF¹⁰. Desse modo, verifica-se que 57 % das propostas neste quesito são oriundas das comunidades costeiras

¹⁰Essa deliberação elenca áreas estuarinas, costeira e marinha impactadas como área de abrangência socioeconômica nos termos da Cláusula I, VI e VIII do TTAC. Compreende toda a região costeira desde o município de Nova Almeida até Conceição da Barra.

especialmente do município de São Mateus e do município da Serra 29%; enquanto que em Vitória, Colatina e Linhares esses percentuais são bem menores, significam respectivamente 7%; 4% e 3%. A tabela 04, a seguir, evidencia as cinco propostas mais votadas, as quais representam 96% do total, a distribuição de votos por município, o total de votos nas propostas e o peso relativo de cada uma.

Tabela 04 – Reconhecimento e Indenizações: Propostas mais votadas, votação por município*, peso relativo.

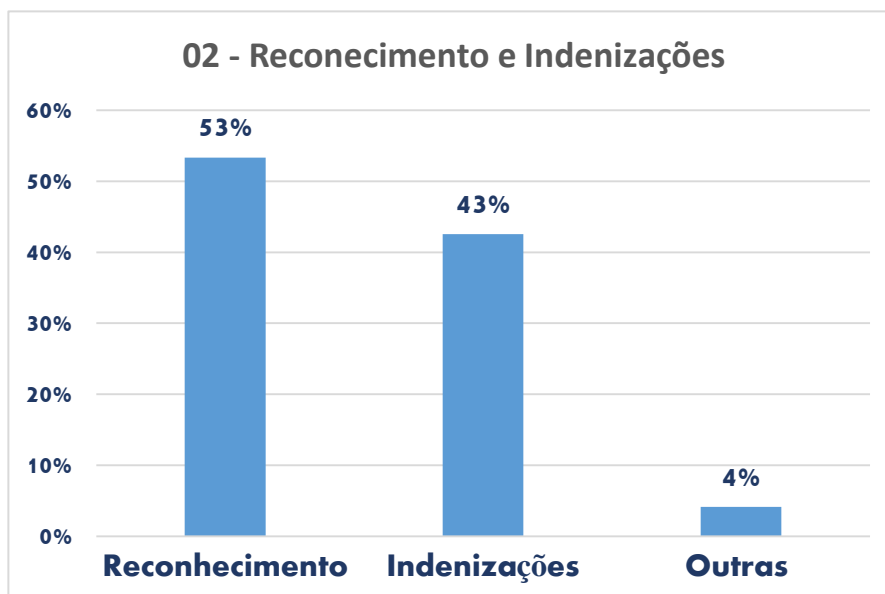
Propostas	Municípios	Votos	Peso relativo
01- Reconhecimento das áreas impactadas ainda não reconhecidas, no mar, nas lagoas, nos manguezais, nos rios e nas nascentes, especialmente a região de Carapebus (Serra), incluindo todas as atividades produtivas.	Serra	783	45%
	São Mateus	705	
	Linhares	1	
	Vitória	18	
	Colatina	1	
	Subtotal	1.508	
02 -Efetivação e agilização das indenizações para todas as categorias reconhecidas e impactadas	São Mateus	941	41%
	Vitória	186	
	Colatina	103	
	Linhares	66	
	Serra	58	
	Subtotal	1.354	
03 - Reconhecimento das Mulheres Pescadoras	São Mateus	190	7%
	Serra	43	
	Colatina	7	
	Subtotal	240	
04 -Que empresas e entidades envolvidas estejam a par da vida dos prejudicados, esclarecendo as dúvidas e pondo em prática o ressarcimento dos prejuízos causados a quem depende do Rio Doce como meio de sustento.	São Mateus	20	2%
	Serra	19	
	Vitória	14	
	Colatina	14	
	Subtotal	67	
05 - Reconhecimento como povos tradicionais indígenas.	Linhares	29	1%
	Colatina	3	
	Subtotal	32	
Outras propostas correlatas		138	4%
Total no Tema Reconhecimento e Indenizações		3.339	100%

*A ausência do nome do município significa que não houve votos naquela proposta

Fonte: Banco de Dados CRCMOP.

A análise dos dados da Tabela 04 evidencia que entre as cinco propostas mais votadas, três delas referem-se ao reconhecimento (1ª, 3ª, 5ª) e representam 53% do total e duas referem-se às indenizações (2ª, 4ª) e representam 43% do total. Observando as propostas relativas ao reconhecimento verificamos que as maiores votações estão nos municípios de São Mateus (895) e Serra (826). Nos demais municípios a votação foi bem menor. Linhares 30, Colatina 11, e Vitória 18 votos. Em relação as concernentes às indenizações, novamente São Mateus possui a maior demanda com 960 votos, enquanto

Vitória detém o segundo lugar com 200 votos, Colatina com 117, Serra com 77 e Linhares em último lugar com 66 votos nestas propostas. O gráfico 02, a seguir, mostra a distribuição do total de votos neste tema por demandas.



Fonte: Banco de Dados CRCMOP

2.1 O TTAC e as Ações da Fundação Renova em relação ao Reconhecimento e às Indenizações

Para reconhecimento, indenização, proteção social e auxílio emergencial das populações atingidas pelo desastre o TTAC definiu quatro programas: a) Programa de levantamento e de cadastro dos impactados (Cláusulas 19 a 30), b) Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados (Cláusulas 31 a 38), c) Programa de Proteção Social (Cláusulas 54 a 58), e d) Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados (Cláusulas 137 a 140)¹¹. Esses programas estão sendo executados pela Fundação Renova e são acompanhados pela CT de Organização Social (CTOS), que tem por coordenador um representante da Defensoria Pública da União. Membros representantes dos governos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, técnicos representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério da Cidadania e dos municípios atingidos também compõem a CTOS. Há de se ressaltar, todavia, a recente judicialização de inúmeras questões a partir de Eixos Prioritários que tramitam na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, MG, o que acabou por

¹¹ A Fundação Renova, criada pelo TTAC, ao executar os denominou como segue: PG-01: Levantamento e Cadastro dos Impactados, PG-02: Ressarcimento e Indenizações dos Impactados (Programa de Indenizações Mediada - PIM), PG-05: Proteção Social, e PG 21: Auxílio Financeiro Emergencial (AFE).

esvaziar o sistema CIF, sobretudo nas matérias afetas aos programas socioeconômicos (cadastro, auxílio financeiro e indenização).

A governança do processo de reparação, embora conte com a figura do CIF e das CT's como instâncias públicas de acompanhamento e fiscalização dos 42 programas do TTAC, confere excessiva autonomia à Fundação Renova. Isto, tanto do ponto de vista operacional quanto orçamentário, o que acaba por prejudicar o controle da implementação dos programas, a execução das Deliberações, bem como as respectivas sanções pelo descumprimento da Renova. Os processos decisórios na Fundação estão a cargo do Conselho Curador, constituído por 9 membros, sendo seis representantes das mantenedoras, um do CIF e dois indicados pela articulação das Câmaras Regionais dentre os atingidos ou técnicos por eles escolhidos, que por maioria simples aprova os programas e ações da Renova. Como as Assessoria Técnicas e as Câmaras Regionais previstas no TAC-Governança ainda não foram implementadas na maioria dos municípios atingidos, a representação dos atingidos é ainda muito frágil e ocorre somente no sistema CIF e respectivas CT's. Desse modo, o referido Conselho Curador da Renova possui maioria de representantes das mineradoras, e, por conseguinte, suas decisões vitais relativas à execução dos programas e aos(as) atingidos(as) tendem a ser a favor das mineradoras.

O que os estudos e análises produzidos tanto pela CTOS, como pelas Consultorias contratadas pelo Ministério Público — como peritas para acompanhar a execução dos programas socioeconômicos — revelam é que existem inúmeros problemas no PG: 1- Levantamento e Cadastro dos Impactados, executado pela empresa Synergia contratada pela Fundação Renova para este fim. Tal fato se reflete diretamente nos três programas mencionados, porque é por meio do PG:1 que se estabelece a porta de entrada para o reconhecimento dos territórios, inicialmente definidos pelo TTAC, e famílias atingidas nos mesmos. Vale sublinhar que, em 2017, com base em estudos de impacto ambiental realizados pelo ICMBio¹², o CIF, por meio da Deliberação 58/2017, determinou a inclusão das regiões costeiras e estuarinas de Nova Almeida a Conceição da Barra no ES, nos termos do TTAC, bem como estabeleceu que a Fundação Renova direcionasse os programas socioeconômicos para estas novas áreas.

O Programa de Cadastro, de fato, é o centro de todo o sistema de reparação, compensação e mitigação concebido pelo Acordo selado entre mineradoras e poder

¹² Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

público. Isto tendo em vista que o levantamento e cadastro de “impactados”, é tido como instrumento de referência para dimensionamento e quantificação de todos os programas socioeconômicos (Cláusula 23)¹³. Significa dizer que para ter acesso a qualquer um dos programas socioeconômicos necessariamente é preciso passar pelo Cadastro.

Porém, ser cadastrado e reconhecido como atingido pela Fundação Renova é um longo e penoso caminho, marcado pela morosidade, ausência de transparência metodológica e processual, que impõem uma série de barreiras que exclui grande parte das populações atingidas¹⁴. De acordo com a Ramboll Consultoria, em abril de 2020, do total das 63.336 solicitações de cadastro pelos atingidos, apenas 31.314 haviam sido efetivamente cadastrados, portanto em apenas 49% dos casos, o direito de acesso ao PG01 para aqueles que se consideram atingidos, se efetivou, enquanto que 51% dos casos ainda continuavam pendentes. Entre estes casos pendentes se encontram as solicitações oriundas dos municípios capixabas abrangidos pela Deliberação nº. 58/2017-CIF (litoral do ES, de Nova Almeida até Conceição da Barra)¹⁵. Quanto ao Programa de Indenizações Mediada (PG-02), a situação não é muito diferente. Pois, das 31.314 famílias cadastradas, apenas 35% havia recebido algum tipo de indenização, o que corresponde a um total de 10.819 famílias com alguma indenização paga. Trata-se de percentual muito baixo tendo em vista que já se passaram mais de quatro anos do desastre; ademais, revela a lentidão do processo e transgressão a Cláusula 38 do TTAC, que previa a conclusão do processo indenizatório no prazo máximo de 12 meses (Ramboll Brasil, Relatório. Abril/2020)

A Fundação Getúlio Vargas, por sua vez, analisou o tempo que cada atingido(a) depende para ser incluído no processo de Cadastro, por meio da verificação

¹³ TTAC. Cláusula 23: O cadastro previsto neste programa servirá como referência de dimensionamento e quantificação de todos os programas socioeconômicos. Importante destacar que esse não é o único mecanismo de diagnóstico ao qual o TTAC faz referência. Também na Cláusula 6, inciso II, está previsto que a definição dos programas deverá ser embasada em “estudo de avaliação dos impactos socioambientais e socioeconômicos”, e a Cláusula 20, define sobre a necessidade de realização de estudos por instituição independente para identificação da “totalidade das áreas em que se constatarem impactos sociais, culturais, econômicos ou ambientais”, a serem submetidos ao CIF para validação.

¹⁴ Para exposição mais ampla sobre as inadequações e barreiras contidas no processo de execução do PG-01 e PG-02 estabelecidas pela Fundação Renova, ver: Fundação Getúlio Vargas. Análise do Cadastro Socioeconômico - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, dez. 2019. 463 pag.; Ramboll Consultoria. Relatório de monitoramento mensal dos programas socioeconômicos e socioambientais para restauração da bacia do Rio Doce com os indicadores propostos. Período 16/03 a 15/04/2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>. Acesso em 15 jul. 2020.

¹⁵ Vale destacar que a Fundação Renova está contestando na justiça a Deliberação 58/2017 que reconhece as regiões costeiras do norte do ES como atingidas e portanto, sujeitas as mesmas determinações do TTAC. Porém em 12/07/2020 a JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, proferiu Decisão Urgente, indeferindo o pleito da Fundação Renova.

do tempo gasto entre a data da primeira manifestação do(a) atingido(a) e a data que consta como de entrada no sistema. Verificou, assim, que as pessoas que solicitam ingresso no Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova:

[...] aguardam, em média, 194 dias para terem seu pedido de solicitação de cadastro analisado e seu processo de cadastro inserido no sistema. Tem-se, ainda, que 50% das pessoas que constam como cadastradas na base de dados esperaram até 172 dias para a efetivação desse processo. Do total de manifestantes que foram efetivamente cadastrados, 75% aguardaram até 228 dias, 7,4% esperaram pelo menos um ano (365 dias) e 4% esperou ao menos 500 dias (FGV, 2019, p.307).

O tempo de resposta é um fator essencial a ser considerado, tendo em vista os efeitos lesivos causados pela morosidade da Renova, ao dificultar ou inviabilizar que muitas famílias atingidas tenham acesso à reparação de seus direitos. As cifras corroboram a legitimidade das reivindicações das comunidades atingidas por reconhecimento e reparação satisfatória dentro de um prazo minimamente razoável expressas neste artigo. Pois, somente por meio de “[...] medidas céleres e efetivas é possível garantir o adequado tratamento às situações de vulnerabilidade e severidade, bem como minorar as chances de o dano se tornar irreparável” (FGV, 2019, p.301)

Enfim, observa-se que, após decorridos quase cinco anos do desastre, o cadastro ainda não foi concluído e, mais que isso, permanece gerando tensões e conflitos em relação ao reconhecimento de muitas comunidades e pessoas atingidas, grande parte delas em situação de vulnerabilidade. Além disso, apesar das advertências e multas aplicadas pelo CIF à Fundação Renova, elas não mudam a conduta da Fundação. Poucas são pagas, e a Fundação continua agindo como se não tivesse sido repreendida e/ou multada. Com isso, cresce entre as comunidades atingidas a frustração e a desesperança a ver seus direitos desrespeitados e se encontrarem sem a perspectiva de obter o Auxílio Financeiro e o ressarcimento justo dos danos materiais e simbólicos causados nos seus modos de vida.

Considerações Finais

É inegável, num contexto de desastre socioambiental da proporção do rompimento da barragem de Fundão, que o processo de reparação e de compensação deveria ser realizado de forma célere e efetiva, em vista das múltiplas situações de vulnerabilidade produzidas e/ou acirradas pelos efeitos do desastre. Contudo, o que se tem observado nas ações de reparação das mineradoras por meio da Fundação Renova é que — sobretudo, no que se refere ao campo social e econômico —, elas têm sido marcadas por morosidades, não cumprimento das determinações acordadas no TTAC e

no TAC Governança, assim como das deliberações do CIF — que cumpre o papel de acompanhamento e fiscalização das ações previstas pelo poder público nos acordos.

Os dados analisados nos levam a considerar que as ações de reparação e mitigação dos problemas na área da saúde são incipientes e desarticuladas das necessidades específicas do campo da saúde, sobretudo no que diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo, que se relacionam diretamente às desigualdades sociais e às dinâmicas comunitárias. A baixa execução e o quase inexistente papel das instâncias participativas durante a maior parte do processo são marcantes. Uma das possíveis razões da baixa efetividade tem sido a não inclusão do SUS como parte das ações propostas; o qual poderia ter sua infraestrutura potencializada, qualificada e/ou ampliada, evitando desperdício de recursos e a sinergia nas ações.

Por sua vez, as reivindicações por reconhecimento e indenizações constante da Tabela 4 se tornam mais do que urgentes, imperativas, considerando que “os desastres são uma conjugação insuportável de inúmeros, graves e simultâneos danos e perdas para a coletividade afetada” e que, sobretudo, “há variados tempos e espaços entrelaçados nas situações pós desastres”, que ilustram que a “restituição da ‘normalidade’ nem sempre é viável: vidas não se restituem e histórias de vida mudam de rumo irreversivelmente após um desastre”¹⁶.

É importante ressaltar que a pauta referente ao reconhecimento simboliza a grande dificuldade dos danos referentes ao desastre do Rio Doce terem a devida importância e tratamento por parte da Fundação Renova e as suas mantenedoras no Estado do Espírito Santo. O reconhecimento territorial das áreas litorâneas demorou aproximadamente 1 ano e meio, vindo a ocorrer a partir da Deliberação nº 58 de 31/03/2017. Outras regiões, como patrimônio da Lagoa e Sooretama, só o foram a partir da Deliberação nº 164 de 2018. Ademais, ainda se encontra pendente o reconhecimento “de fato” daquelas comunidades afetadas, cujos danos estão mais afastados da área de proibição de pesca (como os danos aos rios) ou que dizem respeito aos reflexos econômicos sobre o comércio e turismo local, bem como o reconhecimento da mulher atingida é outra importante demanda não atendida.

As inúmeras deliberações do CIF e respectivas Notas Técnicas da CTOS atestam o quão difícil, sofrido e desgastante tem sido este processo para uma grande

¹⁶ VALENCIO, N. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v68n3/v68_n41a45.pdf - 2016

parcela das comunidades atingidas em todos os municípios afetados, que ainda não foram reconhecidas, ou ainda demandam indenizações¹⁷.

Observa-se que as empresas mineradoras, via Fundação Renova, ainda postergam a execução de ações de reconhecimento e indenização de grande parcela de atingidos, considerados não enquadráveis nas categorias definidas *a priori*, bem como de comunidades e de territórios afetados não localizados na calha do rio Doce, impedindo o acesso dessas populações, indivíduos e respectivas famílias às ações reparadoras e mitigadoras. Além da fragmentação das ações, derivada do próprio TTAC, que dificulta a integralidade e articulação institucional dos programas com as políticas públicas, em especial aquelas voltadas para o campo social e econômico, verifica-se que fatores como lentidão e postergação, por meios judiciais, compõem também um elemento importante que dificulta e mesmo impede que a reparação se efetue de forma mais célere, tal como preconizado no momento da realização do TTAC entre as mineradoras responsáveis pelo desastre e os representantes da União e dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O que as reivindicações produzidas e priorizadas pelas comunidades e examinadas neste artigo revelam é, por um lado, o quanto à forma como a reparação está sendo executada exclui comunidades e grande parcela dos atingidos de ter seus direitos reconhecidos e reparados, e, por outro, o quanto a desarticulação com as políticas públicas instituídas — notadamente aquelas capilarizadas e com resolutividades, como o caso da saúde, mas não só — agrava ainda mais as condições de vulnerabilidade dessa populações.

Referências

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo et al. Um tsunami de lama nos fez acordar. **1ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. 2018a. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

_____. Saúde: em que portas bater? **2ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. 2018b. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

_____. Direito ao meio ambiente saudável: em que portas bater? **3ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. 2019a. Disponível em: <https://www.comriocommar.com.br/materiais>

_____. Direito a trabalho e a renda: agricultura, pesca, turismo. **4ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. 2019b. Disponível em:

¹⁷ Para as questões do cadastro e respectivo reconhecimento dos(as) atingidos(as) ver em especial as seguintes Notas Técnicas da CTOS e respectivas Deliberações do CIF: NT 12/1017 e Del-CIF 93/2017, NT-18/2018 e Del-CIF 152/2018, NT 29/2018 e Del-CIF 2251/2018, NT 35/2018 e Del-CIF-291, NT 41/2019 e Del-CIF 346/2019, parecer do MPF (Parecer Técnico nº. 695/2016-SEAP-PGR). Relatórios produzidos pela Ramboll Consultoria e pela Fundação Getúlio Vargas citados na Nota nº. 14 acima.

<https://www.comriocommar.com.br/materiais>

_____. Para além de dizer não: como construir mudanças? **5ª Cartilha**. São Paulo: Com Rio Com Mar: Opinião Popular. 2019c. Disponível em:

<https://www.comriocommar.com.br/materiais>

BOWKER, Lindsay Newland & Chambers, David. (2018). **World Mine Tailings Failures From 1915**. Disponível em:

<https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/> . Acesso em: 10 jun. 2019.

FREITAS, Carlos M., BARCELLOS, Christovam, ASMUS, Carmen I. R. F., SILVA, Mariano A., XAVIER, Diego R. Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 5, p. 2-7, 2019,

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Análise do Cadastro Socioeconômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, Dez. 2019. 463p. Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>. Acesso em: 15 jul. 2020.

RAMBOLL Consultoria. **Relatório de monitoramento mensal dos programas socioeconômicos e socioambientais** para restauração da bacia do rio Doce com os indicadores propostos. Período 16/03 a 15/04/2020. 2020. Disponível em:

<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>. Acesso em: 15 jul. 2020.

UNIÃO. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. 2 mar. 2016. Dispõem sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>. Acesso em: 22 nov. 2016.

VALENCIO, N. **Elementos constitutivos de um desastre catastrófico**: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. 2016. Disponível em:

http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v68n3/v68_n_41a45.pdf – 2016.

VALENCIO, N. Crises entretidas por colapso de barragens: da reconexão de espaços às narrativas hesitantes. **Revista Estudos Avanzados**, n. 31, jul.2019.

ZORZAL E SILVA, M.; SOUZA, L. A M.; CAYRES, D. C. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão – MG. **Civitas. Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 464-488, maio/ago. 2019..