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

A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova

FGV

DEZEMBRO DE 2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

100 p.

Em colaboração com: Flávia Silva Scabin, Júlia Lambert Gomes Ferraz, Marcela Garcia Corrêa, 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. Mulheres – Condições sociais – Mariana (MG). 3. Fundão, Barragem de (MG). 3. Comunidades – Mariana (MG) – Aspectos sociais. 4. Barragens e açudes – Aspectos sociais – Mariana (MG) I. Título.

CDD – 627.80981

EQUIPE TÉCNICA

Flávia Silva Scabin

Júlia Lambert Gomes Ferraz

Marcela Garcia Corrêa

Paloma Gerzeli Pitre

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Distribuição temática das subcodificações em relação a “Mulheres”..... 47
Figura 2 — Nuvem de palavras do total de relatos codificados como “Mulheres”..... 61
Figura 3 — Relação entre problemas no AFE e sobrecarga doméstica 64
Figura 4 — Relação entre problemas no PIM e sobrecarga doméstica 65
Figura 5 — Relação entre saúde mental e sobrecarga doméstica 67
Figura 6 — Sistematização de relatos apresentados por atingida (2016-2019) - SGS 79
Figura 7 — Mulheres gestantes e a não priorização 86
Figura 8 — Mulheres idosas e não priorização 88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Principais relatos das mulheres atingidas na Ouvidoria 11
Quadro 2 — A situação de mulheres em casos comparados de desastres 19
Quadro 3 — Principais marcos internacionais sobre gênero e desastres 26
Quadro 4 — A perspectiva de gênero no âmbito dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos 27
Quadro 5 — Recomendações do Protocolo Nacional relativas às mulheres 31
Quadro 6 — Delimitação da vulnerabilidade no processo de reparação do Rio Doce 32
Quadro 7 — Considerações éticas sobre a exposição do conteúdo 62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Proporção de relatos codificados em “Mulheres” (%) por ano 44
Gráfico 2 — Macrotemas identificados nos relatos codificados como “Mulheres” (%) 49
Gráfico 3 — Atividade econômica e subsistência – subtemas – Mulheres (%)..... 50
Gráfico 4 — Programas da Fundação Renova – subtemas – Mulheres (%)..... 52
Gráfico 5 — Programas Fundação Renova – subtemas por ano – Mulheres (%) 53
Gráfico 6 — Saúde – subtema – Mulheres (%) 54
Gráfico 7 — Saúde – subtema por ano – Mulheres (%) 55
Gráfico 8 — Sobrecarga doméstica – subtema – Mulheres (%) 58
Gráfico 9 — Sobrecarga doméstica – subtema por ano – Mulheres (%) 59
Gráfico 10 — Quantidade de pessoas vitimadas que ingressaram no PAEFI de acordo com o RMA dos CREAS 2015-2017 76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Distribuição de marcadores sociais da diferença nos relatos da ouvidoria (2016-2019) – Mulheres 40
Tabela 2 — Tratamento da base de dados da Ouvidoria – Mulheres 41
Tabela 3 — Total de relatos codificados para cada nó por tema – Mulheres 49
Tabela 4 — Conflitos – subtema – Mulheres 60
Tabela 5 — Dados sobre a distribuição de homens e mulheres no Cadastro, AFE e PIM 71

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 9
INTRODUÇÃO 14
1 MULHERES EM CONTEXTO DE DESASTRES 17
1.1 A delimitação da vulnerabilidade no processo de reparação dos danos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão 31
2 ANÁLISE DOS RELATOS DE MULHERES ATINGIDAS A PARTIR DA BASE DE DADOS DA OUVIDORIA DA FUNDAÇÃO RENOVA (2016-2019) 38
2.1 Nota metodológica 38
2.2 Análise dos resultados 48
3 CONCLUSÕES 90
REFERÊNCIAS 93
APÊNDICE A — Resultados percentuais e absolutos das palavras contidas nos relatos codificados como “mulheres” 99

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em contexto de desastres, vulnerabilidades tendem a ser agravadas em razão da instabilidade social gerada pelo rompimento de laços comunitários e do aumento significativo das limitações de acesso a recursos, oportunidades e serviços. Diante da possibilidade de piora dos contextos sociais, medidas voltadas à prevenção, mitigação, resposta e reconstrução pós-desastres não podem desconsiderar a existência de diferenças importantes na forma como os impactos e as necessidades dos distintos grupos atingidos se manifestam.

A partir dessa perspectiva, compreende-se que "gênero" — enquanto construção social responsável pela afirmação de padrões sociais discriminatórios com relação à mulher — deve ser interpretado não apenas como um dos eixos fundamentais para a compreensão das consequências de um desastre, mas também como um componente essencial de focalização de políticas e programas estabelecidos no pós-desastre.

Ainda, a necessidade da incorporação de uma "perspectiva de gênero" é defendida há pelo menos três décadas por importantes normativas internacionais de redução do risco de desastres, além de boa parte da literatura especializada voltada à resposta e reconstrução. Segundo estas, a marginalização de mulheres em processos de reparação pode se manifestar de múltiplas formas, incluindo (i) maior dificuldade de participar de processos de tomada de decisão; (ii) acesso desigual à auxílios emergenciais e medidas de reparação; (iii) aumento da sobrecarga das tarefas domésticas e de cuidado; (iv) não reconhecimento das atividades econômicas e de subsistência antes desempenhadas; (v) dificuldade de acesso à saúde; e (vi) aumento da violência doméstica e dos conflitos intrafamiliares[1].

Reforçando essa tese, resultados obtidos por outros estudos produzidos pelos demais atores envolvidos no processo de resposta e reparação indicaram a existência de problemáticas importantes no tratamento das mulheres atingidas. Diante desse contexto, a presente pesquisa parte de duas perguntas iniciais: (i). Quais são as principais reivindicações referentes aos direitos das mulheres atingidas levadas à Ouvidoria?; e (ii). Que relações podem ser extraídas a partir da análise do conteúdo dessas reivindicações, considerando-se os danos relatados?

Assim, o documento "A situação das mulheres atingidas no desastre do Rio Doce a partir dos dados da Ouvidoria da Fundação Renova" se propõe a apresentar, com base nas denúncias de mulheres atingidas apresentadas à Ouvidoria da Fundação Renova,

[1] ONU, 2014; UNISDR, 2007 e 2008; WORLD BANK, 2013.

como é relatado o impacto do desastre nos direitos das mulheres e o seu tratamento nos processos de resposta e reparação dos danos decorridos do rompimento da Barragem de Fundão.

O Capítulo 1 explora um referencial teórico, normativo e instrumental — por meio de estudos de casos comparados — para identificar questões específicas sobre gênero e contextos de desastres. Ainda, aprofunda-se nos marcos referentes ao tratamento de grupos vulneráveis no caso do rompimento da Barragem de Fundão, e problematiza o uso de categorias advindas do TTAC, Tac-Gov e outros documentos de instrução normativa (Notas Técnicas, Deliberações CIF etc.) que delimitam quais os grupos vulneráveis, tal como as ações reparatórias e critérios de priorização que deveriam ser adotados, com ênfase na situação das mulheres.

No Capítulo 2, apresenta-se o percurso metodológico adotado na sistematização dos dados extraídos da Ouvidoria da Fundação Renova e, em seguida, os resultados a partir (i) de um panorama geral, tendo em vista as categorias emergentes do conteúdo dos relatos (atividade econômica e subsistência; programas da Fundação Renova; sobrecarga doméstica; saúde; e conflitos familiares); (ii) do cruzamento dessas categorias e subcategorias derivadas, e descrição da estrutura dessas relações.

Os principais resultados encontrados no Capítulo II podem ser resumidos da seguinte forma:

I Quanto ao panorama geral

Em termos gerais, os relatos colhidos versavam sobre (i) Atividade econômica e de subsistência, com foco especial no subtema da pesca, que apresenta 15,9% de incidência; (ii) Cadastro, em especial demandas de solicitação de informações, conclusão e situação cadastral, compondo um total de 32,43%; (iii) Problemas nos programas de resposta e reparação, respectivamente o AFE e o PIM, cuja incidência percentual é de 25,09% 21,5% do universo anterior; (iv) Saúde, com destaque à saúde física em geral (12,14% de recorrência), acesso à saúde (11,82%) e a evolução ao longo dos anos dos relatos de saúde mental, que vão de 1,2% em 2016 para 12,8% em 2019. Ainda, os relatos que apontam para condições crônicas como câncer mostram-se críticos e extremamente sensíveis, assim como os que relatam tentativas de suicídio e depressão; (v) Sobrecarga doméstica, que se apresenta como o segundo principal tema identificado nos relatos (33,92%), sendo composto principalmente de demandas relativas às dificuldades de manter os custos do lar (23,64% do total geral, e que, ao longo dos anos, aumenta de 5,2% em 2016 para 37,9% em 2019), e também cuidados com filhos e netos (16% dos relatos “Mulheres”); (vi) por fim, e não menos importante,

aponta-se para relatos que contém descrições sobre conflitos familiares (44 relatos) e casos de violência doméstica (7 relatos).

Quadro 1 — Principais relatos das mulheres atingidas na Ouvidoria

SITUAÇÃO DAS MULHERES ATINGIDAS NO DESASTRE DO RIO DOCE A PARTIR DOS RELATOS DA OUVIDORIA

Principais resultados dos relatos de mulheres (n = 1.887)

1 ATIVIDADE ECONÔMICA E DE SUBSISTÊNCIA

15,90% dos relatos contém descrições de exercício de pesca;
Ao cruzar os dados com os relatos de pedidos de desmembramento do AFE, observa-se casos de mulheres que relatam invisibilidade de seu ofício como pescadora ou componente da cadeia da pesca devido ao cadastramento enquanto dependente do marido.

2 PROGRAMAS DA FUNDAÇÃO RENOVA

32,43% solicitam informações sobre o Cadastro
25,9% relatam problemas no processamento do AFE e 21,5% nos processos do PIM
Em relação ao total de relatos que abordam problemáticas no pagamento do PIM, 40,3% também contém descrições sobre situações de sobrecarga doméstica
Para o caso do AFE, 38% também apontam para sobrecarga doméstica

3 SOBRECARGA DOMÉSTICA

É o segundo principal tema identificado nos relatos (33,92%), que se desdobra principalmente em:
Dificuldades de manter os custos do lar (23,64% do total de relatos de mulheres, e que, ao longo dos anos, aumenta de 5,2% em 2016 para 37,9% em 2019)
Cuidados com filhos e netos (16% dos relatos)

4 SAÚDE

Saúde física em geral (12,14% de incidência), acesso à saúde (11,82%) e a evolução ao longo dos anos dos relatos de saúde mental, que vão de 1,2% em 2016 para 12,8% em 2019.
Dos relatos de saúde mental, 71,4% também apresentam sobrecarga doméstica, em especial no que diz respeito aos custos de manutenção do lar (60,4%) e cuidados com filhos e netos (33%)

5 CONFLITOS FAMILIARES E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

No que tange os pedidos de desmembramento de AFE, 44% também relatam a existência de conflitos familiares.
Cruzamento entre violência doméstica e pedidos de desmembramento do AFE e Cadastro

Fonte: Elaboração própria (2019).

II Quanto aos principais cruzamentos temáticos

- Em relação ao total de relatos que expressam pedidos de informações e situação cadastral, 25,16% também abordam questões identificadas como sobrecarga doméstica que, se desagregada, aponta para 22% em relação a custos do lar e 10% quanto ao cuidado de filhos e netos.
- Em relação ao total de relatos que abordam problemáticas no pagamento do AFE, tal como a demora no seu processamento, 38% também apontam para sobrecarga doméstica e, mais especificamente, 32,24% contém narrativas sobre dificuldades de manter os custos do lar e 16,12% sobre cuidados de filhos e netos.
- Em relação ao total de relatos que abordam problemáticas no pagamento do PIM, 40,3% também contém descrições sobre situações de sobrecarga doméstica; 24,32% em relação a cuidados com crianças e 20,64% no que tange os custos do lar.
- No cruzamento de saúde mental e sobrecarga doméstica, foi possível perceber que dos 154 casos que relatam questões como depressão, tentativa de suicídio, ansiedade e tristeza, 71,4% também apresentam sobrecarga doméstica, em especial no que diz respeito aos custos de manutenção do lar (60,4%) e cuidados com filhos e netos (33%). Quanto ao primeiro, fatores como dívidas, contas atrasadas, despejos e problemas de segurança alimentar (falta de alimentos, fome etc.), revelam-se como potenciais agravantes das condições de saúde mental das mulheres demandantes.
- Salienta-se, ainda, que alguns desses casos versam sobre problemáticas anteriores ao AFE, e que dizem respeito ao processo de Cadastro, em especial, do reconhecimento por parte da Fundação Renova, dos “responsáveis pela família” — fator que se encontra desproporcionalmente distribuído entre homens e mulheres (66,3% e 33,7%, respectivamente).
- Ainda, aborda-se o cruzamento temático entre pedidos de desmembramento do AFE e de Cadastro e relatos de violência doméstica, à medida que, na maioria dos casos identificados, a narrativa da mulher versa sobre a condição de vítima de abuso doméstico e violência intrafamiliar, em que houve separação do casal, mas que o auxílio ou cadastro permanece em titularidade do ex-companheiro e agressor.

- Ainda sobre os pedidos de desmembramento do AFE, observa-se um intercruzamento com questões referentes a atividades econômicas desempenhadas por mulheres que são invisibilizadas por conta da sua classificação cadastral como dependentes — o que impede a indenização ou recebimento do AFE de forma individualizada, em vistas que ambos os adultos obtiveram perda de renda.

III Quanto à não priorização de mulheres com estatuto jurídico diferenciado

Por fim, ao abordar o contexto das demandas de mulheres com estatutos jurídicos diferenciados, e inclusive, reconhecidos pela Fundação Renova como prioritários nos documentos do caso, com foco nas mulheres gestantes e lactantes e as idosas, foi possível perceber que não há um protocolo específico voltado ao tratamento prioritário destes grupos, acarretando consequências negativas à saúde e à sobrecarga doméstica nesses casos.

Por fim, o Capítulo 3 apresenta as principais conclusões em termos dos dados analisados.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar, a partir das denúncias de mulheres atingidas apresentadas à Ouvidoria da Fundação Renova, como é relatado o impacto do desastre nos direitos das mulheres e como se dá seu tratamento nos processos de resposta e reparação dos danos decorridos do rompimento da Barragem de Fundão.

A necessidade de se investigar o tema com maior profundidade partiu, em um primeiro momento, dos resultados obtidos por outros estudos produzidos pelos demais atores envolvidos no processo de resposta e reparação, que já indicaram a existência de problemáticas importantes no tratamento das mulheres atingidas. Diante desse contexto, a presente pesquisa parte de duas perguntas iniciais: i) Quais são as principais reivindicações referentes aos direitos das mulheres atingidas levadas à Ouvidoria?; e ii) Que relações podem ser extraídas a partir da análise do conteúdo dessas reivindicações, considerando-se os danos relatados?

Considerando o papel da Ouvidoria, como "canal da Fundação Renova para receber, registrar e investigar denúncias e reclamações relacionadas às comunidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão"[2], este estudo é importante porque se concentra nas falas de atingidas, seus familiares ou seus representantes, acerca de situações que não puderam ser resolvidas pelos Programas da Renova. Uma limitação deste estudo está em não ser possível identificar, a partir desses dados, intersecionalidades como raça e gênero, que seriam importantes para reconhecer condições de vulnerabilidade a que foram submetidas as mulheres negras, por exemplo. Além disso, é importante destacar que a compreensão acerca de todos os danos sofridos por mulheres não se esgota nesta análise, e demanda a escuta das atingidas, além da análise de outros dados relevantes, a serem realizados em um outro momento.

Tendo em vista que as vulnerabilidades sociais tendem a ser agravadas em contexto de desastres, o "gênero" — enquanto construção social responsável pela afirmação de padrões sociais discriminatórios com relação à mulher — deve ser interpretado não apenas como um dos eixos fundamentais para a compreensão das consequências de um desastre, mas também como um componente essencial de focalização de políticas e programas estabelecidos no pós-desastre.

A necessidade da incorporação de uma "perspectiva de gênero" nos programas de gestão de desastres é defendida há pelo menos três décadas por importantes

[2] Conforme se define no website do programa. Disponível em: <https://www.canalconfidencial.com.br/fundacaorenova/>. Acesso em: 30 out. 2019.

normativas internacionais de redução do risco de desastres, além de boa parte da literatura especializada voltada à resposta e reconstrução. Segundo estas, a marginalização de mulheres em processos de reparação pode se manifestar de múltiplas formas, incluindo (i) maior dificuldade de participar de processos de tomada de decisão; (ii) acesso desigual à auxílios emergenciais e medidas de reparação; (iii) aumento da sobrecarga das tarefas domésticas e de cuidado; (iv) não reconhecimento das atividades econômicas e de subsistência antes desempenhadas; (v) dificuldade de acesso à saúde; e (vi) aumento da violência doméstica e dos conflitos intrafamiliares[3].

Cumpre salientar que o presente estudo representa um recorte específico de discussões mais amplas advindas do processo de reparação em curso do rompimento da Barragem de Fundão. Nesse contexto, a FGV produziu o relatório denominado "Análise do Cadastro Socioeconômico" que versa sobre temáticas que tangenciam os temas e problemáticas aqui tratadas, como é o caso da (i) questão do núcleo familiar sobre a ótica da falta de dinamicidade; (ii) acesso a informação e transparência; (iii) e, tempo da demora no acesso a medidas reparatórias. A construção dos argumentos na Análise do Cadastro se materializa também a partir dos dados da Ouvidoria, combinados a outras fontes, tais como documentos oficiais do caso (Notas Técnicas, Deliberações etc.), jurisprudência nacional e internacional, e análise descritiva e quantitativa do banco de dado do Cadastro — em cruzamento com informações extraídas dos bancos de Manifestações nos Canais de Relacionamento, Programa de Indenização Mediada (PIM) e Auxílio Financeiro Emergencial (AFE). Tendo isso em vista, o presente relatório aprofunda as dimensões supracitadas sobre a perspectiva das demandas referentes às mulheres na Ouvidoria da Fundação Renova.

Em termos de estrutura, para além dessa seção introdutória, o relatório se divide em quatro capítulos subsequentes. O primeiro deles refere-se a uma revisão de literatura, que comporta estudos acerca da temática de mulheres e desastre no contexto global, além da apresentação das principais normativas e diretrizes internacionais que abordam a temática sob a perspectiva dos direitos humanos. Além disso, este primeiro capítulo expõe, brevemente, de que forma se dá a delimitação da vulnerabilidade no contexto do desastre do Rio Doce e quais as ações e fluxos pensados no âmbito do processo de reparação — protagonizadas pela Fundação Renova — para a priorização das demandas de grupos vulneráveis, especialmente as mulheres.

O segundo capítulo, por sua vez, se volta à análise dos apontamentos e denúncias referentes às mulheres presentes no canal da Ouvidoria entre janeiro de 2016 e agosto

[3] ONU, 2014; UNISDR, 2007 e 2008; WORLD BANK, 2013.

de 2019. Para tanto, apresenta-se, em um primeiro momento, a descrição do percurso metodológico utilizado, desde o tratamento da base de dados da Ouvidoria — utilizada aqui como fonte analítica —, até a apresentação das eminentes limitações da base de dados. Em seguida, apresenta-se os principais resultados obtidos — os quais possuem um caráter qualitativo descritivo e exploratório —, e que se configuram por meio de um panorama geral, seguido de análises mais aprofundadas dos cruzamentos emergentes dos dados.

O terceiro capítulo sintetiza quais são as demandas de mulheres e destaca as principais conclusões oriundas do presente estudo.

E, por fim, o quarto e último capítulo apresenta uma série de recomendações para o tratamento e priorização de ações voltadas ao respeito dos direitos das mulheres em meio ao processo de reparação, com base no que dispõem as normativas internacionais de direitos humanos, estudos comparados e referências do próprio caso.

1 MULHERES EM CONTEXTO DE DESASTRES

Muito embora o gênero[4] seja um fator de fundamental importância para a compreensão das consequências e efeitos de desastres, o seu tratamento esteve durante muitos anos restrito a caracterizações quantitativas de fundo, que não tinham o objetivo de compreender o conceito enquanto um fator estrutural de análise[5]. A necessidade de se conferir tratamento adequado às vulnerabilidades sociais relacionadas às mulheres, apenas começou a ganhar importância ao final dos anos 1990, com o desenvolvimento de trabalhos voltados ao estudo das diferentes estratégias de enfrentamento adotadas por homens e mulheres em contexto de desastre[6].

Vale destacar que a aqui chamada "vulnerabilidade de gênero" 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. 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; (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.)[7].

Em contexto de desastres, vulnerabilidades tendem a ser agravadas em razão da instabilidade social gerada pelo rompimento de laços comunitários e do aumento

---

[4] "Gênero" se refere aos padrões sociais e relações de poder responsáveis pela criação de dinâmicas discriminatórias que colocam determinados grupos sociais, como mulheres e populações não binárias, em posição de maior vulnerabilidade e marginalização social. Para fins desse trabalho, entretanto, o gênero será tratado de forma mais restrita, referindo-se exclusivamente ao grupo social "mulheres" — aqui interpretado não como um grupo social homogêneo, mas composto de múltiplas dimensões decorrentes do atravessamento do gênero com os demais marcadores sociais da diferença, como a raça, classe, etnia, idade etc.

[5] SOHRABIZADEH, Senaz; TOURANI, Sogand; KHANKEH, Hamid Reza. **The Gender Analysis Tools Applied in Natural Disasters Management**: A Systematic Literature Review. PLOS Currents Disasters, 2014, p. 2.

[6] Os principais trabalhos nesse sentido se inserem principalmente ao final dos anos 1990, início dos anos 2000. Dentre eles, destaca-se os seguintes: BYRNE, Bridget; BADEN, Sally (1995). Gender, Emergencies and Humanitarian Assistance. BRIDGE Report, IDS; Commission on the Advancement of Women, CAW (1998). Weaving Gender in Disaster and Refugee Assistance. Commission on the Advancement of Women; ENARSON, Elaine; MORROW, Betty (1998). "Why gender, why women?". In: ENARSON, Elaine, MORROW, Betty (eds.). The Gendered Terrain of Disasters. Praeger, Westport, Connecticut and London; PEACOCK, Walter et al. (1997). Hurricane Andrew: Ethnicity, Gender and the Sociology of Disasters, Routledge, London and New York.

[7] ARIYABANDU, Madhavi Malalgoda; FONSEKA, Dilrukshi. "A Human Security Analysis of the Impact of the Tsunami in India, Sri Lanka and of the Kashmir Earthquake in Pakistan." In: DURYOG, Nivaran (ed.). **South Asia Network for Disaster Mitigation**: tackling the tides and tremors. Islamabad: South Asia Disaster Report, p. 23-40, 2005.

significativo das limitações de acesso a recursos, oportunidades e serviços. Diante da possibilidade de piora dos contextos sociais, medidas voltadas à prevenção, mitigação, resposta e reconstrução pós-desastres não podem desconsiderar a existência de diferenças importantes na forma como os impactos e as necessidades dos distintos grupos atingidos se manifestam.

No entanto, ainda se verifica alguma resistência à incorporação de perspectivas verdadeiramente sensíveis a gênero ("*gender-sensitive*") em políticas e programas de desastres. À título de exemplo, durante o trabalho de *advocacy* realizado após o Tsunami do Sudeste Asiático (2004) pelo Fórum Ásia-Pacífico sobre Mulheres, Lei e Desenvolvimento (APDL, em inglês) foi constatada a existência de impactos sociais que, muito embora substancialmente relacionados a questões de gênero, estavam sendo tratados de forma neutra por grande parte das autoridades envolvidas nos processos de resposta e reconstrução[8].

Para além do Tsunami, outros estudos de caso também revelam diferenças importantes na forma como os impactos são sentidos e distribuídos entre homens e mulheres. Apesar de contextos nacionais muito distintos, verifica-se, com frequência, que mulheres figuram entre as parcelas mais vulneráveis da população atingida.

[8] A ausência de uma perspectiva sensível ao gênero estava presente até mesmo no discurso de representantes de importantes organizações de direitos humanos. Durante uma conferência de imprensa em sua visita à Jacarta, em janeiro de 2005, Kofi Anan, à época Secretário Geral das Nações Unidas, foi indagado sobre quais seriam as necessidades específicas de mulheres em consequência do Tsunami. A resposta do Secretário à questão foi a de que "mulheres e homens experimentam as mesmas dificuldades". Asia Pacific Forum on Women, Law and Development. Why Are Women More Vulnerable During Disasters? Violations of Women's Human Rights in the Tsunami Aftermath, APWLD, 2005, p. 3.

Quadro 2 — A situação de mulheres em casos comparados de desastres

O GÊNERO EM DESASTRES

DADOS E NÚMEROS

1 GRANDE TERREMOTO DE HANSHIN (JAPÃO)

A participação feminina nos processos de tomada de decisão foi extremamente marginalizada. Em Ashiya, por exemplo, apenas duas das 25 lideranças responsáveis pelos abrigos eram femininas. Como consequência, as necessidades específicas de mulheres não foram garantidas e os abrigos temporários se tornaram locais inseguros e sem qualquer privacidade.

2 FURACÃO KATRINA (EUA)

Durante o furacão Katrina, a maior parte das pessoas que ficaram isoladas em Nova Orleans eram mulheres negras e crianças, o grupo demográfico mais pobre dos Estados Unidos.

Além disso, dados sobre violência doméstica apontam um aumento de 35% na prevalência de vitimização psicológica das mulheres e um aumento de 98% na prevalência de vitimização física das mulheres do pré ao pós-Katrina.

3 FURACÃO MARIA (PORTO RICO)

Apesar do colapso das comunicações, os incidentes mais relatados à polícia durante o período de emergência pós-furacão foram casos de violência doméstica contra mulheres. Esses incidentes superaram em muito os de crimes comuns, como roubo.

4 FURACÃO MITCH (HONDURAS, NICARÁGUA E EL SALVADOR)

Após o furacão, lares chefiados por mulheres receberam menos assistência financeira do que lares chefiados por homens (13% contra 26%). Além disso, também houve desigualdade na distribuição de capacitação técnica entre mulheres e homens (20% contra 31%)

5 TSUNAMI (SUDESTE ASIÁTICO)

Aproximadamente 70% das vítimas fatais foram mulheres.

Houve violação de corpos de mulheres mortas e estupro de vítimas resgatadas das ondas como forma de pagamento.

A assistência de saúde a mulheres lactantes e gestantes se deu de forma inadequada, acarretando um aumento elevado do número de abortos e nascimentos prematuros.

Por conta da depressão e do aumento do consumo de álcool, houve intensificação dos conflitos familiares e da violência doméstica praticada contra mulheres

Fonte: Elaboração própria (2019).

A partir da revisão e sistematização dos resultados desses estudos, é possível até mesmo extrair alguns padrões ou "tipologias" dos impactos mais frequentemente sofridos por mulheres. Sem a pretensão de exaurir as realidades específicas de cada caso, é possível identificar recorrências com relação a temas como participação social, acesso à renda, sobrecarga doméstica, saúde e violência.

- **Ausência de participação em processos de tomada de decisão**

  Em geral, mulheres enfrentam dificuldades de representação em espaços de tomada de decisão. Muitos processos de consulta se dão de forma inadequada e acabam sendo incapazes de contemplar as necessidades e opiniões de mulheres na construção de programas de resposta e reconstrução pós-desastre9. Essa lacuna no atendimento das reivindicações das mulheres pode

[9] (i) Em Tamil Nadu, na Índia, os homens encarregados dos acampamentos fizeram escolhas quanto ao local e o desenho dos abrigos sem consultar as mulheres. Asia Pacific Forum on Women, Law and Development. Guidelines for Gender Sensitive Disaster Management, APFWLD, 2006, p. 33. (ii) Em Honduras, após o Furacão Mitch, houve um protagonismo menor de mulheres em processos de tomada de decisão no âmbito dos trabalhos de recuperação; 68% dos albergues construídos em Honduras (de 281 albergues no total) foram coordenados por homens. Em El Salvador, as mulheres estavam presentes em grande número nos locais de distribuição de ajuda, mas não estavam em todo o processo de tomada de decisão pós-Furacão Mitch. ACSUR. Indicadores de Gênero na Redução do Risco de Desastres. Nicarágua, 2015, p.

desencadear uma série de consequências negativas, sendo as principais delas a desconsideração de conhecimentos e experiências importantes com relação às estratégias de resiliência e a negação de oportunidades de contribuir, aprender e influenciar processos decisórios.

- **Dificuldade de acesso a auxílios emergenciais e a medidas de reparação** Nota-se, com frequência, diferenças significativas entre o acesso de homens e mulheres a auxílios financeiros, indenizações e à propriedade[10]. Isso 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. Ao negar às mulheres acesso direto à renda e à propriedade, medidas de assistência e reparação podem acabar reforçando divisões tradicionais de gênero e aumentando a dependência financeira de mulheres com relação a membros masculinos (pais, cônjuges etc.).

16. (iii) Na Nicarágua, também após o Furacão Mitch, um número menor de mulheres responsáveis pelo lar, em comparação a homens responsáveis pelo lar, declarou que a sua opinião foi levada em consideração no momento da escolha dos novos locais das casas e na escolha de seu desenho. BRADSAHW, Sara; LINNEKER, Brian. "Gender Perspectives on Disaster Reconstruction in Nicaragua: reconstructing roles and relations?" In: ENARSON, Elaine; CHAKRABARTI, P. G. Dhar. Women, Gender and Disaster: global issues and initiatives. Sage. 75-88, 2009, p. 81.

[10] (i) No Sri Lanka, o pai ou o marido são, na maior parte das vezes, registrados como chefe de família nas estatísticas oficiais de população. Em decorrência disso, todos os esquemas de distribuição de ajuda humanitária pensados pelo governo após o Tsunami de 2004 foram operados nessa base, excluindo grande parte das mulheres do acesso às políticas humanitárias. Da mesma forma, os programas de reassentamento permitiam o registro de apenas um único membro da família como proprietário das novas terras (geralmente o "chefe de família"), impedindo a cotitularidade de ambos os membros do casal. ARIYABANDU, Madhavi Malalgoda. "Sex, Gender and Gender Relations in Disasters." In: ENARSON, Elaine; CHAKRABARTI, P. G. Dhar. Women, Gender and Disaster: global issues and initiatives. Sage. 5-17, 2009, p. 14. (ii) No Japão, muitos sistemas de subsídios consideram os domicílios, e não os indivíduos, como os beneficiários de auxílios financeiros. Tal fato exerceu consequências negativas no acesso de mulheres à serviço de assistência após o Grande Terremoto da Hanshin. Três anos e meio após o terremoto, o governo japonês começou a fornecer subsídios para a recuperação da independência econômica das famílias, pagos exclusivamente aos chefes de família, geralmente homens. Mulheres que se casaram novamente após o desastre não eram consideradas elegíveis. KYOTO UNIVERSITY. Report of the study Women in Times of Disaster Gender and Disaster Risk Reduction: Perspective from Japan, 2008, p. 41. (iii) Na Flórida, dois anos após a passagem do Furacão Andrew, as populações que continuavam sem acesso à moradia eram, em sua maioria, compostas por mulheres pertencentes a grupos minoritários. ENARSON, Elaine; MORROW, Betty Hearn. The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes. Westport: Greenwood Publications, 2008. (iv) Na Tailândia, também após o Tsunami de 2004, a assistência concedida pelo governo para o pagamento de funerais das vítimas forneceu o dobro do dinheiro para a morte de um homem do que para a de uma mulher. Asia Pacific Forum on Women, Law and Development. Why Are Women More Vulnerable During Disasters? Violations of Women's Human Rights in the Tsunami Aftermath, APWLD, 2005, p. 3

- **A sobrecarga das tarefas domésticas e de cuidado**

  Padrões discriminatórios na forma como o trabalho é distribuído entre homens e mulheres atribuem às últimas o ônus integral pelas tarefas de cuidado e manutenção do lar. Tal dinâmica é também reconhecida na literatura tanto nacional como internacional pelo conceito "divisão sexual do trabalho"[11]. Nesse contexto, a destruição de casas e locais voltados ao armazenamento de comida provocada por desastres, associada à dificuldade de acesso a serviços básicos (como abastecimento de água, energia elétrica etc.) e às tarefas de cuidados com idosos, crianças e doentes são consequências que afetam desproporcionalmente as mulheres. Apesar do aumento da carga de trabalho com tarefas domésticas gerar diversas consequências negativas para as mulheres — dentre as quais o afastamento das atividades produtivas antes desempenhadas e a redução das oportunidades de participação nos espaços de tomada de decisão —, esse tipo de consequência não é levada em consideração por muitas das políticas de resposta e reconstrução pós-desastre[12]. Diante disso, uma perspectiva de gênero se faz essencial. Entretanto, deve-se ter cautela para não enquadrar as demandas domésticas enquanto "necessidades femininas", de forma a não estigmatizar as mulheres enquanto mães e cuidadoras[13].

[11] Aqui, compreende-se a divisão sexual do trabalho a partir do conceito postulado por Hirata (2007), que a define como "forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada histórica e socialmente. Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.)". HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. "Novas configurações da divisão sexual do trabalho." Cadernos de pesquisa 37.132, 2007: 599.

[12] (i) Em Honduras, Guatemala e Nicarágua, após o Furacão Mitch, muitos dos papéis e atividades desempenhadas por mulheres ficaram invisíveis por serem considerados algo "óbvio" para a recomposição das comunidades. Como exemplo, muitas mulheres se dedicaram a preparar comida nos albergues durante o período de emergência, atividade que acabou não sendo valorizada de nenhuma forma (tanto monetária quanto simbolicamente). O mesmo, entretanto, não se sucedeu com os trabalhos de resgate e salvamento feito por homens. ACSUR. Indicadores de Gênero na Redução do Risco de Desastres. Nicarágua, 2015, p. 16. (ii) Na Índia, após o Tsunami, os residentes do campo, principalmente mulheres e crianças, tiveram que caminhar até um quilômetro de distância de seu abrigo para buscar água de outras fontes. Asia Pacific Forum on Women, Law and Development. Guidelines for Gender Sensitive Disaster Management, APFWLD, 2006, p. 18.

[13] BRADSAHW, Sara; LINNEKER, Brian. "Gender Perspectives on Disaster Reconstruction in Nicaragua: reconstructing roles and relations?" In: ENARSON, Elaine; CHAKRABARTI, P. G. Dhar. **Women, Gender and Disaster**: global issues and initiatives. Sage. 75-88, 2009, p. 79.

- **Não reconhecimento de atividades produtivas desempenhadas por mulheres**

  Em muitos dos territórios atingidos por desastres, parte considerável das atividades econômicas de pequena escala são desenvolvidas informalmente e no próprio domicílio, como é o caso, por exemplo, das atividades de costura, artesanato, agricultura de subsistência ou a chamada "economia de quintal"[14]. Apesar desses setores constituírem fontes essenciais de emprego, renda e sobrevivência de mulheres — conforme já constatado por estudos técnicos agrícolas realizados em áreas atingidas por desastres[15] —, tais atividades são raramente contempladas em estimativas de perdas e danos[16]. A desconsideração desse tipo específico de estratégia de subsistência e geração de renda pode ter efeitos bastante negativos à autonomia financeira feminina, desencadeando processos de empobrecimento e o aumento da dependência financeira.

- **Saúde**

  Desastres comumente ocasionam consequências adversas para o bem-estar físico, mental e social dos atingidos e, assim como nos outros setores analisados, seus efeitos variam quando analisados a partir de uma perspectiva de gênero. Evidências demostram que homens e mulheres sofrem consequências distintas na saúde após a ocorrência de desastres[17]. Neste sentido, dados apontam que desastres podem acarretar um incremento

---

[14] 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 próximos da moradia, entre outros. CEPAL. Manual para la Evaluación de Desastres, 2014, p. 271.

[15] DEERE, Carmen Diana; CONTRERAS, Jackeline. **Acumulación de activos**: una apuesta por la equidad, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2011.

[16] WORLD BANK. Post-disaster Needs Assessment. Cross-Cutting Sectors: Gender. 2013, v. B, p. 47. Um exemplo da dificuldade de reconhecimento das atividades produtivas desenvolvidas se deu no bojo dos trabalhos de identificação de danos sofridos pelas populações atingidas pelo Furacão Mitch. Dados apontam para uma redução significativa das atividades produtivas declaradas por mulheres em comparação às atividades declaradas por homens. Isso se deve, em parte, ao fato de que, ao contrário dos homens, que tendem a continuar declarando sua ocupação como agricultores (mesmo sem poder exercer as atividades na mesma dimensão que antes), as mulheres agricultoras foram menos propensas a se identificar por meio do exercício de atividade produtiva, descrevendo-se como "desempregadas" ou "donas de casa". BRADSAHW, Sara; LINNEKER, Brian. "Gender Perspectives on Disaster Reconstruction in Nicaragua: reconstructing roles and relations?" In: ENARSON, Elaine; CHAKRABARTI, P. G. Dhar. Women, Gender and Disaster: global issues and initiatives. Sage. 75-88, 2009, p. 81.

[17] ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Gender and Health in Disasters. Genebra, 2006. Disponível em: < https://www.who.int/gender/other_health/genderdisasters.pdf>. Acesso em: 15 out 2019.

das taxas de incidência de enfermidades mentais em mulheres (como ansiedade e depressão). É o que aponta documento elaborado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ao atestar que situações relacionadas à saúde mental, como o abuso de substâncias, depressão e ansiedade, são mais prevalentes e mais difíceis de lidar quando há discriminação em razão de gênero[18]. Ademais, há relatos de negligência com relação às necessidades específicas de mulheres gestantes e lactantes em contextos de desastres, assim como a não garantia de atenção à saúde mental e à violência doméstica[19].

- **O aumento dos índices de violência contra mulheres e meninas**

  Diversos estudos apontam para a existência de correlações significativas entre a ocorrência de um desastre e a piora dos índices de violência doméstica contra mulheres, com aumentos constatados de 20% até impressionantes 600% entre o número de denúncias pré e pós-desastre[20].

---

[18] ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Strengthening mental health promotion. Geneva, World Health Organization, 2001, p. 1. (Fact sheet, n. 220). Disponível em: <https://mindyourmindproject.org/wp-content/uploads/2014/11/WHO-Statement-on-Mental-Health-Promotion.pdf>. Acesso em: 14 out 2019.

[19] (i) Após o terremoto ocorrido no Paquistão em 2005, mulheres gestantes e lactantes eram responsáveis por buscar água, lavar roupas e cozinhar as próprias refeições, sem o oferecimento de qualquer assistência. ASIA PACIFIC FORUM ON WOMEN, LAW AND DEVELOPMENT. Guidelines for Gender Sensitive Disaster Management, APFWLD, 2006, p. 23. (ii) No Sri Lanka, uma das áreas mais negligenciadas após o Tsunami foi a saúde sexual e reprodutiva das mulheres atingidas. Dentre as principais reclamações, destaca-se a interrupção do acesso a métodos contraceptivos até seis meses depois do desastre. ASIA PACIFIC FORUM ON WOMEN, LAW AND DEVELOPMENT. Guidelines for Gender Sensitive Disaster Management, APFWLD, 2006, p. 24. (iii) Na Nicarágua e El Salvador, após o Furacão Mitch, mais mulheres do que homens alegaram ter sofrido enfermidades físicas e psicológicas. ACSUR. Indicadores de Gênero na Redução do Risco de Desastres. Nicarágua, 2015, p. 16.

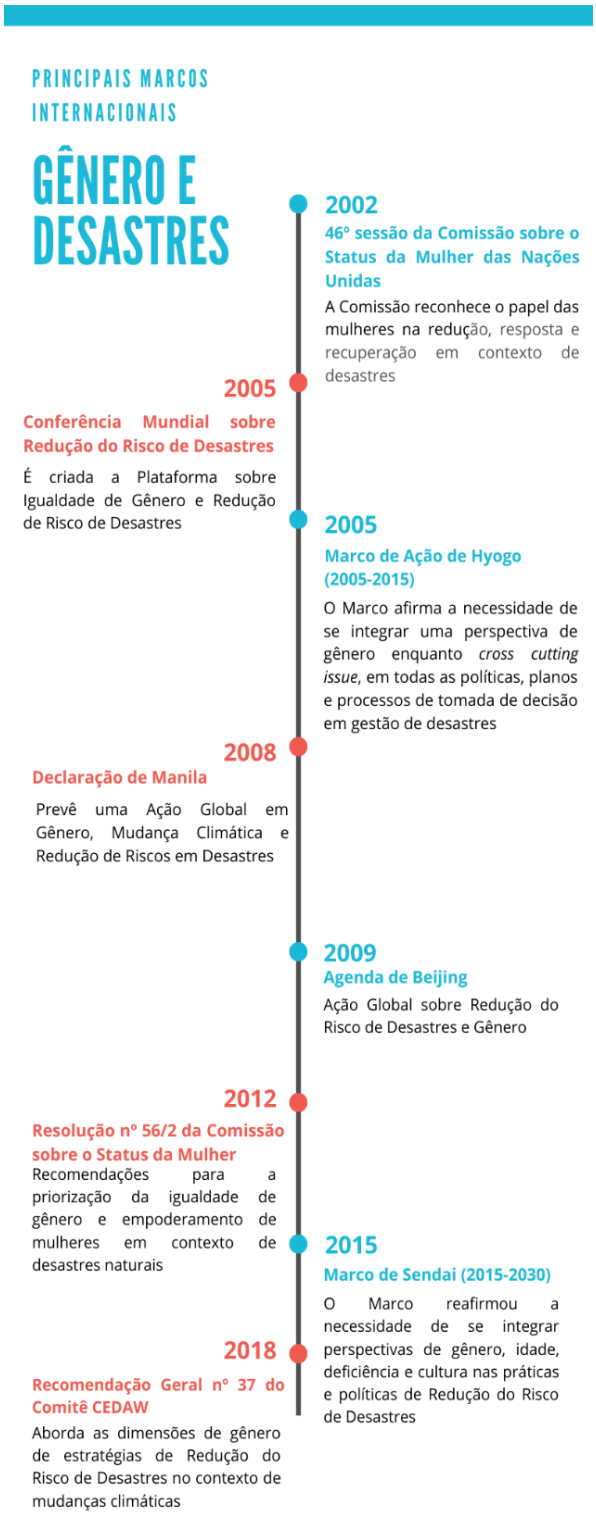
[20] (i) No Sri Lanka, depois do Tsunami de 2004, muitos conflitos domésticos surgiram em decorrência do não recebimento direto por parte das mulheres atingidas de auxílios financeiros, que acabaram sendo direcionados aos “chefes de família”. Em um caso extremo, uma mulher foi incendiada pelo marido após uma discussão sobre o gasto do dinheiro da compensação da família com bebidas alcóolicas. FISHER, Sarah. Violence Against Women and Natural Disasters: Findings From Post-Tsunami Sri Lanka. Violence Against Women, 16(8), 902–918, 2010, p. 908. (ii) No Japão, após o Grande Terremoto de Hanshin, a Women's Net Kobe, organização não governamental voltada à proteção de mulheres, estabeleceu uma linha direta imediatamente após o terremoto. Das consultas oferecidas às vítimas, 60% se referiam à violência doméstica. KYOTO UNIVERSITY. Report of the study Women in Times of Disaster Gender and Disaster Risk Reduction: Perspective from Japan, 2008, p. 41. (iii) Em uma avaliação de percepção feita com atingidos após o Ciclone Nargis, em Mianmar, foi constatado aumento de 30% em atos de violência doméstica cometidos contra mulheres. A mesma pesquisa constatou, ainda, que os problemas de proteção social mais comumente relatados por mulheres e meninas eram, em primeiro lugar, o abuso verbal (19,3%), seguido de violência doméstica (17,2%), assédio sexual (12,8%), estupro marital (1,7%), estupro (1,5%) e exploração sexual (0,7%). WOMEN’S PROTECTION TECHNICAL WORKING GROUP. Women’s Protection Assesments: Post Cyclone Nargis, Myanmar. Yangon: Women’s Protection Technical Working Group, 2010. (iv) Após o Furacão Andrew, houve um aumento de 50% nas chamadas telefônicas dos serviços de atendimento de violência doméstica. FOTHERGILL, A. “The neglect of gender in disaster work: An overview of the literature.” In: ENARSON, E.; MORROW, B. H. (eds.). The gendered terrain

Conforme evidenciado por estes estudos, fatores como o potencial estresse financeiro; o consumo de álcool e drogas; a desarticulação de redes comunitárias de segurança; a distribuição inadequada de medidas de assistência financeira; e o não fornecimento ou fornecimento insuficiente de serviços de proteção social são alguns dos aspectos que colaboram para o aumento dos índices de violência praticada contra as mulheres em contexto de desastres.

---

of disaster: Through women's eyes (p. 11-25). Westport, CT: Praeger Publishers, 2008. (v) Após a enchente do rio Missouri, em 1993, nos Estados Unidos, a busca por abrigo de mulheres e crianças em decorrência de violência doméstica foi 400% maior do que o esperado. ENARSON, Elaine. Women confronting natural disaster: From vulnerability to resilience. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2012. (vi) Nos primeiros 4 meses após o terremoto de Dale County, no Alabama, os relatos de violência doméstica aumentaram em 600%. WILSON, J.; PHILLIPS, B. D.; NEAL, D. M. "Domestic violence after disaster." In: ENARSON, E.; MORROW, B. H. (eds.). The gendered terrain of disaster: Through women's eyes (p. 225-231). Westport, CT: Praeger, 1998. (vii) Em 2010, foi relatado que as chamadas de violência doméstica feitas pela linha direta nacional aumentaram 20% nos primeiros 2 meses após o derramamento de óleo em Louisiana. U.S. GENDER & DISASTER RESILIENCE ALLIANCE. Gulf Coast women reflect on 5th anniversary of Hurricane Katrina: Challenges of slow recovery and women's marginalisation after the recent oil spill, 2010. Disponível em: https://www.gdnonline.org/resources/KatrinaWomenPlusFive-GDRA-Aug31.pdf. Acesso em: 13 ago 2019. (viii) A polícia da Nova Zelândia informou que a violência doméstica cresceu mais de 50% em áreas atingidas pelo terremoto de Christchurch. Ingber, H. W. New Zealand: Domestic violence surges after earthquake. GlobalPost, 2011. Disponível em: https://www.pri.org/stories/2011-02-28/new-zealand-domestic-violence-surges-after-earthquake. Acesso em: 13 ago 19; (ix) Um estudo realizado em 2010 por sete instituições e universidades norte-americanas (University of Mississippi Medical Center; National Center for Disaster Mental Health Research; National Center for Post-traumatic Stress Disorder, Veterans Affairs Medical Center; Department of Psychiatry, Dartmouth Medical School; Department of Epidemiology, University of Michigan School of Public Health; Center for Urban Epidemiologic Studies, New York Academy of Medicine; Department of Epidemiology, Columbia University Mailman School of Public Health) analisou, a partir de rigorosa metodologia, a incidência de violência doméstica (tanto física quanto não física) nos seis meses antes e após a passagem do furacão Katrina. As conclusões do estudo são extremamente importantes e revelam um aumento significativo da violência cometida entre parceiros: enquanto a violência psicológica contra mulheres cresceu 39%, a violência física aumentou 98%. SCHUMACHER, Julie A.; COFFEY, Scott F; NORRIS, Fran H.; TRACY, Melissa; CLEMENTS, Kahni; GALEA, Sandro. Intimate partner violence and Hurricane Katrina: Predictors and associated mental health outcomes. Violence Vict. 25(5), 2010, p. 588-603.

Quadro 3 — Principais marcos internacionais sobre gênero e desastres



Fonte: Elaboração própria (2019).

Paralelamente à produção de estudos científicos, a incorporação da perspectiva de gênero também passou a ser cada vez mais exigida pelas agendas internacionais de redução de risco de desastres, principalmente no âmbito dos trabalhos promovidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, em inglês); pela Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UNISDR, em inglês) e pelo Comitê de Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, em inglês). Dentre os principais marcos internacionais, vale destacar a importante contribuição feita pela Recomendação Geral nº 37 do Comitê CEDAW, que estabelece orientações específicas para a compreensão e tratamento da vulnerabilidade de gênero em contexto de desastres.

Além de se embasar em uma concepção abrangente de desastres[21], um diferencial importante da normativa é a ampliação da sua incidência para além dos Estados-membros, de forma a incluir também a ação de atores privados. Nesse sentido, o Comitê relembra que os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos estabelecem a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos, devendo não só agir com a devida diligência na prevenção de violações, como fornecer remédios efetivos para as violações relacionadas às suas operações, o que inclui os impactos decorrentes de desastres tecnológicos[22].

Quadro 4 — A perspectiva de gênero no âmbito dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos

A INCORPORAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO AOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ONU SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS

Em 2019, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos elaborou um relatório contendo orientações para a aplicação de uma perspectiva de gênero no âmbito dos Princípios Orientadores. Muito embora o documento não se direcione a um setor econômico ou empreendimento específico, as suas recomendações trazem contribuições importantes para a incorporação de uma perspectiva de gênero em contexto de desastres tecnológicos, sobretudo no que tange à responsabilidade das empresas em não causar ou contribuir com impactos negativos aos direitos humanos das mulheres, devendo instituir medidas adequadas para prevenir ou mitigar os impactos decorrentes de suas operações.

Fonte: ONU (2019) A/HRC/41/43. Elaboração própria (2019).

[21] Muito embora a Recomendação mencione em seu título que se destina a desastres naturais ocorridos em decorrência de mudanças climáticas, o parágrafo 13º define uma concepção mais abrangente para fins de aplicação da recomendação, contemplando não somente desastres naturais, mas também aqueles decorrentes de perigos tecnológicos, químicos, nucleares ou biológicos. CEDAW. General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 2018, p. 6.

[22] CEDAW. General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 2018, p. 13.

No que concerne à perspectiva de gênero, o Comitê CEDAW reconhece que situações de crise tendem a exacerbar desigualdades e discriminações preexistentes com relação às mulheres e destaca algumas intersecções importantes que tornam parcelas do grupo social "mulheres" ainda mais vulneráveis em situações de desastre, como é o caso daquelas que vivem abaixo da linha pobreza; mulheres indígenas; mulheres pertencentes a minorias étnicas, raciais, religiosas e sexuais; mulheres com deficiência; mulheres refugiadas e migrantes; deslocadas internas; mulheres adolescentes; e mulheres idosas.

Muito embora o reconhecimento destas intersecções seja um passo fundamental durante o planejamento de ações de gestão de desastres, é preciso ter cuidado ao desenhar medidas de ação para esses grupos, de forma a evitar tratamentos que os coloquem em posições de passividade ou que interpretem a "vulnerabilidade" como sinônimo de fragilidade. A "vitimização" da vulnerabilidade, especialmente no que tange às mulheres, pode trazer efeitos indesejados, como o não reconhecimento dos aportes positivos da sua atuação organizada e, até mesmo, o reforço dos estereótipos sociais.

Como consequência, uma perspectiva verdadeiramente sensível ao gênero deve propiciar o protagonismo de mulheres na condução de estratégias de gestão de desastres e nos espaços de governança. Nesse sentido, a Recomendação Geral nº 37, do Comitê CEDAW, reconhece o desenvolvimento de capacidades de liderança feminina como um elemento essencial para a efetividade dos programas de prevenção e resposta a desastres[23] e recomenda aos Estados-membros assegurar a igualdade de representação de mulheres em todos os fóruns e mecanismos de redução do risco de desastres nos níveis comunitário, local, nacional, regional e internacional, permitindo-lhes influenciar o desenvolvimento de políticas e programas de ação[24].

Além da participação social, o Comitê definiu outras seis áreas de atenção especial[25], para as quais estabeleceu alguns pontos prioritários. Com relação à violência de gênero, por exemplo, a normativa orienta os Estados a desenvolverem políticas para lidar com

[23] COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 2018, p. 9.
[24] COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 2018, p. 10.
[25] i) violência contra mulheres e meninas; ii) educação e informação; iii) trabalho e proteção social; iv) saúde; v) padrão adequado de vida (acesso à água, moradia, saneamento etc.); e vi) liberdade de movimento.

os fatores de risco já existentes no território ou recém-criados[26] e garantir treinamento obrigatório em saúde da mulher e direitos humanos, especialmente com relação à violência doméstica, a todos os agentes de saúde e demais pessoas envolvidas nos serviços de emergência[27]. Com relação à renda, recomenda-se a garantia de igual acesso a oportunidades de trabalho, facilitação do acesso a auxílios financeiros e oferecimento de capacitação e treinamento. Já no que se refere à sobrecarga doméstica, o Comitê orienta os Estados a elaborar políticas e programas que reconheçam os efeitos da carga desigual do trabalho doméstico não remunerado desempenhado primordialmente pelas mulheres e instituam medidas voltadas à redução e redistribuição das tarefas de cuidado (o que pode se dar, dentre outras formas, pela introdução de tecnologias, serviços e infraestrutura adequados)[28].

Cumpre destacar também que, para além da Recomendação Geral nº 37, o Comitê CEDAW vem executando ao longo dos últimos anos um trabalho sistemático de monitoramento do tratamento concedido pelos Estados-membros às mulheres em situações de desastres, tendo emitido uma dezena de recomendações voltadas à incorporação do gênero como elemento analítico transversal em políticas e planos de ação nacionais sobre resposta e redução de riscos de desastres[29]. Recentemente, inclusive, alguns países, como é o caso do Japão, Ilhas Maurício, Espanha, Honduras e Turquia, reportaram o desenvolvimento de legislações e políticas de ação humanitária que integram a igualdade de gênero em seus objetivos[30].

Com a consolidação do marco internacional sobre gênero e desastres, algumas organizações internacionais passaram a desenvolver guias com metodologias práticas

[26] COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 2018, p. 15.
[27] CEDAW. General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 2018, p. 19.
[28] CEDAW. General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change, 2018, p. 18.
[29] UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding observations, Solomon Islands, CEDAW/C/SLB/CO/1-3, 2014, para 40-41; Concluding observations, Peru, CEDAW/C/PER/CO/7-8, para 37-38; Concluding observations, Guinea, CEDAW/C/GIN/CO/7-8, para 53; Concluding observations, Grenada, CEDAW/C/GRD/CO/1-5, paras 35-36; Concluding observations, Jamaica, CEDAW/C/JAM/CO/6-7, para 31-32; Concluding observations, the Seychelles, 2013; Concluding observations, Togo, CEDAW/C/TGO/CO/6-7, para 17; Concluding observations, Algeria, CEDAW/C/DZA/CO/3-4, paras 42-43; Concluding observations, New Zealand, CEDAW/C/NLZ/CO/7, para 9, 36-37; Concluding observations, Chile, 2012, CEDAW/C/CHI/CO/5-6, 38-39; Concluding observations, Belarus, CEDAW/C/BLR/CO/7, para 37-38, Concluding observations, Sri Lanka, CEDAW/C/LKA/CO/7, para 38-39; Concluding observations, Nepal, CEDAW/C/NPL/CO/4-5, para 38; Concluding observations, Tuvalu, CEDAW/C/TUV/CO/2, para 55-56.
[30] ONU. Comissão Sobre o Status da Mulher. Gender Equality and the Empowerment of Women in Natural Disasters. Report of the Secretary-General, 2014, p. 5.

voltadas à transversalidade de gênero[31] no âmbito das políticas de gerenciamento de desastres. Dentre estas organizações estão, para além dos organismos das Nações Unidas já mencionados[32], (i) importantes grupos de assistência humanitária, como é o caso da Federação Internacional da Cruz Vermelha[33] e do *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)[34]; (ii) organizações não governamentais, como a OXFAM[35] e o Fórum Ásia-Pacífico sobre Mulheres, Lei e Desenvolvimento[36]; (iii) instituições financeiras, como é o caso do Banco Mundial[37]; e (iv) agências internacionais de desenvolvimento econômico, como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)[38].

No caso brasileiro, em especial, vale destacar o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela Portaria Interministerial nº 2 de dezembro de 2012. Muito embora a normativa não se direcione especificamente às mulheres, estabelece recomendações importantes com relação a estas últimas, principalmente no que se refere o acesso à saúde e o enfrentamento à violência.

---

[31] A transversalidade de gênero se volta ao exame da distribuição do acesso e controle de recursos entre mulheres e homens, seus papéis e responsabilidades no lar e na comunidade, e as restrições que eles enfrentam ao interagir uns com os outros devido a papéis de gênero e desequilíbrios de poder. Com isso, procura identificar os fatores institucionais, econômicos e sociais específicos que fundamentam, apoiam ou influenciam a situação de mulheres e homens, com o fim de formular políticas ou programas de atuação.

[32] UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). Policy on Gender Mainstreaming in Disaster Risk Reduction, 2011; UNISDR, UNDP e IUCN. Making Disaster Risk Reduction Gender Sensitive: Policy and Practical Guidance, 2009; UNISDR. Gender Perspectives: Integrating Disaster Risk Reduction into Climate Change Adaptation Good Practices and Lessons Learned, 2008; UNISDR. Gender Perspective: Working Together for Disaster Risk Reduction Good Practices and Lessons Learned, 2007.

[33] INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS (IFRC). Unseen, unheard: Gender-based violence in disasters: Global Study, 2015; IFRC. Gender perspectives: a collection of case studies for training purposes, 2003; IFRC. Minimum standard commitments to gender and diversity in emergency programming, 2015.

[34] INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery, 2015.

[35] OXFAM AMERICA. Gender Sensitive Disaster Management: A Toolkit for Practitioners, 2008; OXFAM. What are the practices to identify and prioritize vulnerable populations affected by urban humanitarian emergencies? 2016.

[36] ASIA PACIFIC FORUM ON WOMEN, LAW AND DEVELOPMENT. Guidelines for Gender Sensitive Disaster Management, 2006.

[37] BANCO MUNDIAL. Post-Disaster Needs Assessment. Gender (v. B), 2017; BANCO MUNDIAL. Guidance Note 1: Making Women's Voices Count in Addressing Gender Issues in Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific, 2011; BANCO MUNDIAL. Guidance Note 3: Gender-Informed Monitoring and Evaluation in Disaster Risk Management; BANCO MUNDIAL. Guidance Note 5: Integrating Gender Issues in Recovery and Reconstruction Planning; BANCO MUNDIAL. Guidance Note 7: Making Livelihoods and Social Protection Gender-Sensitive.

[38] COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis, 2004; CEPAL. A methodological approach to gender analysis in natural disaster assessment: a guide for the Caribbean, 2004.

Quadro 5 — Recomendações do Protocolo Nacional relativas às Mulheres

PROTOCOLO NACIONAL CONJUNTO PARA PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES, PESSOAS IDOSAS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

RECOMENDAÇÕES COM RELAÇÃO ÀS MULHERES:

1. Disponibilizar atendimento seguro e humanizado à mulher durante a gestação e no momento do parto, incluindo transporte seguro, quando necessário;

2. Ofertar atenção psicossocial especializada, em ambiente reservado, em parceria com a área de assistência social, **para a mulher e família**, caso a gestante tenha sofrido abortamento decorrente da situação de riscos e desastres, bem como a crianças e adolescentes, em especial aqueles que tenham ficado órfãos em decorrência do desastre ou sofrido violências;

3. Monitorar a notificação de casos de violência contra crianças, adolescentes **e mulheres** e encaminhar as vítimas a serviços especializados.

Fonte: BRASIL. Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, 2013. Elaboração própria (2019).

1.1 A delimitação da vulnerabilidade no processo de reparação dos danos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão

Antes de iniciar a análise das demandas relacionadas às mulheres atingidas, faz-se necessário compreender de que forma o tema da vulnerabilidade, especialmente a vulnerabilidade de gênero, vem sendo incorporado no processo de reparação em curso no caso em análise.

A primeira tentativa de se delimitar a vulnerabilidade no âmbito do processo de reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem se deu com o TTAC, em 2016. De acordo com a cláusula 21, §4º, considera-se como vulneráveis, para fins de cadastro, apenas as mulheres chefes de família; crianças e adolescentes; idosos; analfabetos e pessoas com deficiência[39]. De acordo com o TTAC, estes 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).

[39] Reforçada pela Cláusula 30: "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 n. 2, 6 dez 2012)."

Quadro 6 — Delimitação da vulnerabilidade no processo de reparação do Rio Doce

DELIMITAÇÃO DA

VULNERABILIDADE

2016

TTAC, Cl. 21, §4º1.

1. **Mulheres chefes de família**;
2. Crianças e adolescentes;
3. Idosos;
4. Analfabetos; e
5. Pessoas com deficiência

2018

TAC Gov, Cl. 2ª, X.

1. **Mulheres;**
2. Crianças e adolescentes;
3. Idosos
4. Pessoas com deficiência e doentes crônicos;
5. entre outros

2018

Mapas de Vulnerabilidade da Fundação Renova

Famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e que tenham em sua composição:

1. Uma criança ou mais;
2. Um adolescente ou mais;
3. Um idoso ou mais;
4. Uma pessoa com deficiência ou mais;
5. **Uma gestante ou mais**

2019

Resposta da Renova à Ramboll (Of. GI Nº 047/03-2019)

1. Indivíduos com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo;
2. **Mulheres chefe de família;**
3. Pessoas idosas;
4. Pessoas com deficiência;
5. Crianças ou adolescentes;
6. **Gestantes e lactantes**
7. Também são consideradas em situação de vulnerabilidade social as famílias que estejam passando por situações que afetam sua resiliência e capacidade de agir, tais como:

a. Grave privação financeira;
b. Limitação de acesso a serviços públicos essenciais;
c. Doença grave terminal;
d. Violência doméstica e/ou comunitária; e. Uso abusivo de álcool e drogas; ou
f. Que sofrem deslocamento físico

Fonte: Elaboração própria (2019).

Dois anos depois, o TAC-Gov amplia 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 (HP — Herkenhoff & Prates), 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 populações estão submetidas, uma vez que reconhece que os cenários sociais são dinâmicos e mudanças abruptas podem ocorrer"[40]. Porém, mesmo identificando a amplitude do debate sobre vulnerabilidade, escolheu-se como parâmetro para classificação de vulnerabilidade o IDF — Índice de Desenvolvimento da Família.

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, compostos por essas seis dimensões.

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 que a família necessita para atender a demanda básicas desses públicos, em comparação ao que os

[40] Segundo a Nota Metodológica, a elaboração dos mapas partiu da premissa de que os dados e o contexto demográfico, histórico e econômico dos municípios poderiam fundamentar as ações de reparação dos impactos sofridos pelo rompimento da Barragem de Fundão com mais exatidão.

autores chamam de "família-padrão"[41]. Para o IDF os grupos vulneráveis 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). Logo, não há, na verdade, um critério de não discriminação envolvido na identificação de vulnerabilidades, mas tão somente de renda.

Confirmando a preponderância da renda como critério orientador da identificação de vulnerabilidades, o IDF foi aplicado em cada um dos municípios impactados pela HP, 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:

I As famílias pobres com uma criança ou mais;

II As famílias pobres com um adolescente ou mais;

III As famílias pobres com um idoso ou mais;

IV As famílias pobres com uma pessoa com deficiência ou mais;

V As famílias pobres com uma gestante ou mais.

Sobre o uso exclusivo do critério "renda" nos Mapas de Vulnerabilidade, na NT 33/2019 a CT-OS 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 (NT 33/2019, p. 23).

Um ano após a elaboração dos Mapas, a Fundação Renova voltou a se posicionar acerca do tema. Ao ser questionada pelo *expert* Ramboll acerca das ações que vêm sendo adotadas em relação às famílias e atingidos em situações de vulnerabilidade (Ofício GI n. 047/03-2019), a Fundação Renova, em abril em 2019, forneceu diversas informações sobre a perspectiva de direitos humanos que permeia a atuação da

[41] BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **O índice de desenvolvimento da família** (IDF). 2003.

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 estes 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 vulneráveis" (Ofício SEQ1887/GJU/2018, 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 privação financeira; 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[42].

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. Ademais, do ponto de vista do gênero, outra modificação importante foi a inclusão de pessoas em situação de violência doméstica como um dos critérios para a identificação de vulnerabilidades nos territórios atingidos.

A despeito da relevância de esforços voltados à delimitação da vulnerabilidade, apenas a identificação de seus principais componentes não se mostra suficiente dentro de um processo que visa a reparação integral das pessoas atingidas, sendo imprescindível desenvolver, em paralelo, fluxos adequados voltados ao tratamento prioritário destas demandas. Quanto a isso, nota-se que a Fundação Renova apresenta um fluxo impreciso de identificação e encaminhamento dos casos considerados vulneráveis.

A princípio, este fluxo percorreria três etapas principais: (i) Análise do cadastro e outros dados; (ii) Avaliação em campo (verificação); e (iii) Direcionamento aos programas. O atendimento às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade inicia-se, portanto, com uma análise feita por um Grupo de Trabalho (GT) com base no "cruzamento de informações constantes do Cadastro, o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) e

[42] FUNDAÇÃO RENOVA. Ofício SEQ1887/GJU/2018, 2019, p. 5.

da localidade na qual o caso se encontra, além das situações fáticas trazidas pelas equipes de território, canais de relacionamento, ouvidoria e programas”[43].

Com relação a este ponto, vale tecer algumas considerações a respeito da Ouvidoria. Como destacado no ofício, o canal é uma fonte de dados fundamental para a análise das “situações fáticas” de maior vulnerabilidade. Para a identificação destes casos, a Ouvidoria se baseia em uma “Matriz de Criticidade” (Anexo 1), que estabelece uma escala de valoração das demandas, indo do grau “Fraco” ao grau “Crítico”. Com relação às denúncias de “negligência em assistência à comunidade”, a valoração da criticidade da demanda depende da constatação de “indícios de vulnerabilidade”. Na presença destes, o relato não poderá ser enquadrado como “Fraco” ou “Médio”, mas apenas “Alto” ou “Crítico”. Vale destacar que não há na matriz de impacto menção ao que seriam “indícios de vulnerabilidade”, não sendo possível averiguar os critérios que os compõem.

Retomando o fluxo de atendimento, somente após a análise do GT é que “avalia-se a necessidade de realizar visita de campo para melhor entendimento e detalhamento da situação — ocasião na qual é elaborado o Relatório Social”. E, por fim, há o direcionamento para as tratativas no âmbito dos programas da Fundação[44] (Ofício SEQ1887/GJU/2018, 2019, p. 12).

Nota-se, entretanto, que os dados apresentados no ofício são pouco transparentes com relação aos percursos percorridos por cada um dos casos de vulnerabilidade. Muito embora o documento informe que foram identificados 479 casos de extrema vulnerabilidade ao longo da Bacia[45], é apresentada uma tabela na qual constam somente os encaminhamentos de 270 demandas[46]. Além disso, os casos que, de fato, receberam encaminhamento pela Fundação Renova foram direcionados a apenas quatro modalidades de ação, sendo elas (i) PIM Danos Gerais; (ii) PIM Danos Água; (iii) Cesta Básica; e (iv) AFE.

Em primeiro lugar, deve-se destacar a ausência de direcionamentos para Programas da Fundação Renova que possuem estreita relação com as demandas de maior vulnerabilidade, como é o caso do Programa de Proteção Social e o Programa de Saúde. Em segundo lugar, as quatro modalidades de ação apresentadas no Ofício não parecem ser suficientes para lidar com a complexidade das demandas de extrema vulnerabilidade. De acordo com a própria classificação temática feita pela Fundação Renova, uma parcela considerável dos casos identificados decorre de problemas como

[43] FUNDAÇÃO RENOVA. Ofício SEQ1887/GJU/2018, 2019.
[44] FUNDAÇÃO RENOVA. Ofício SEQ1887/GJU/2018, 2019, p. 12.
[45] FUNDAÇÃO RENOVA. Ofício SEQ1887/GJU/2018, 2019, p. 13.
[46] FUNDAÇÃO RENOVA. Ofício SEQ1887/GJU/2018, 2019, p. 15.

“moradia”, “saúde”, “conflitos familiares”, temáticas estas não contempladas integralmente pelo PIM, AFE ou Cesta Básica.

Além disso, mesmo no âmbito destas ações, não há como saber qual tratamento o caso recebeu dentro dos programas (AFE e PIM), o que torna os fluxos de priorização parciais e pouco transparentes[47]. No caso da Cesta Básica, em especial, o critério de priorização se mostra ainda mais problemático, na medida em que, diferentemente do PIM e do AFE, não há uma política específica para tanto. Com efeito, após requisição feita pelas Defensorias Públicas de Minas Gerais e do Espírito Santo, a Fundação Renova “firmou o compromisso” de avaliar casos de atingidos e atingidas em situação de extrema vulnerabilidade a fim de que sejam adotadas providências urgentes que garantam a segurança alimentar das famílias[48]. Após análise feita pela Fundação Renova, 25 famílias foram contempladas com cestas básicas pelo período de 4 meses. Apesar disso, até hoje não foi apresentada à CT-OS a política criada para a concessão destas cestas básicas, assim como não foram criados critérios para a definição das famílias beneficiadas.

[47] O mesmo problema é verificado com relação aos encaminhamentos feitos pelo Programa de Proteção Social para os outros Programas Socioeconômicos. De acordo com a Nota Técnica nº 38 de 2019 da CTOS, “O simples fato de se encaminhar de forma prioritária o público do PPS para os outros programas não garante a superação da situação de vulnerabilidade. Isso, pois os indicadores do referido programa trazem apenas o acompanhamento do encaminhamento, mas não são capazes de promover o acompanhamento da trajetória das famílias e a superação das vulnerabilidades impostas pelo desastre”. CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXILIO EMERGENCIAL. Nota Técnica nº 38 de 2019, p. 11.

[48] FUNDAÇÃO RENOVA. SEQ1887/GJU/2018, 2019, p. 16.

2 ANÁLISE DOS RELATOS DE MULHERES ATINGIDAS A PARTIR DA BASE DE DADOS DA OUVIDORIA DA FUNDAÇÃO RENOVA (2016-2019)

2.1 Nota metodológica

Tendo em vista a importância do reconhecimento e tratamento de vulnerabilidades em contexto de desastres e, principalmente, a partir da análise de documentos relativos ao desastre do Rio Doce (como Recomendações Institucionais, Relatórios Técnicos, Notas Técnicas e Deliberações do CIF etc.), foi possível identificar algumas problemáticas importantes nos fluxos de reconhecimento e tratamento dos danos sofridos por mulheres atingidas, além de uma carência quanto ao mecanismo de priorização de suas demandas dentro dos processos de reparação em curso[49]. A partir de tais evidências, algumas perguntas de pesquisa foram criadas com o fim de orientar a análise da base de dados da Ouvidoria da Fundação Renova, sendo essas: (i) Quais são as principais reivindicações referentes aos direitos das mulheres atingidas levadas à Ouvidoria?; e (ii) Que relações podem ser extraídas a partir da análise do conteúdo dessas reivindicações, considerando-se os danos relatados?

Com o intuito responder a estes questionamentos, o presente estudo se embasou em duas abordagens centrais. A primeira delas refere-se a um esforço de caráter descritivo, o qual se voltou à sistematização das demandas relacionadas às mulheres atingidas, com a apresentação de descritivas percentuais detalhadas das principais temáticas identificadas nos relatos, além da descrição qualitativa destas narrativas. Em paralelo, optou-se por adotar uma abordagem de caráter exploratório, voltada à investigação dos principais padrões que emergiram dos relatos, bem como a possibilidade de

[49] Dentre os documentos analisados estão: Nota Técnica nº 16 de 2018/IPCT-CIF; Nota Técnica nº 24 de 2018/CTOS-CIF; Nota Técnica nº 28 de 2018/CTOS-CIF; Nota Técnica nº 29 de 2018/CTOS-CIF; Nota Técnica nº 30 de 2018/CTOS-CIF; Nota Técnica nº 33 de 2019/CTOS-CIF; Nota Técnica nº 34 de 2019/CTOS-CIF; Nota Técnica nº 35 de 2019/CTOS-CIF; Nota Técnica nº 36 de 2019/CTOS-CIF; MPF, MPE/ES, MPE/MG, MPT, DPU, DPE/ES, DPE/MG. Recomendação Conjunta nº 10 de 2018; DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida Pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo. Vitória, 2018; FUNDAÇÃO RENOVA. Resposta da área de Direitos Humanos da Fundação Renova ao Ofício GI nº 047/03-2019 da Ramboll; FUNDAÇÃO RENOVA. Resposta ao "Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida Pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo (SEQ14234/2018/GJU); TTAC. Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, 2016 (ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400); TAC GOVERNANÇA. Termo de Ajustamento de Conduta, 2018 (ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800 e a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400); Parecer 01/2019 CTOS; ESTADO DE MINAS GERAIS. Plano de Proteção Social do Estado de Minas Gerais integrante do "Programa de Proteção Social" (Cláusula 54 a 58 do TTAC); ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Plano de Proteção Social do Estado do Espírito Santo integrante do "Programa de Proteção Social" (Cláusula 54 a 58 do TTAC).

cruzamentos e relações entre os temas contidos nas denúncias. Nota-se que ambos possuem um caráter qualitativo e decorrem da adoção da técnica de análise de conteúdo[50] — a qual será descrita com maior detalhamento na subseção seguinte.

Vale destacar que o presente estudo não visa analisar o funcionamento da Ouvidoria da Fundação Renova enquanto mecanismo de reclamações e denúncias, mas tão somente obter, a partir dos dados disponibilizados na base, informações para a compreensão do tratamento recebido por mulheres pelos programas de reparação em curso. Trata-se, portanto, de um estudo que parte deste canal enquanto fonte de dados e não como objeto de investigação *per se*.

Como fonte de informações, entretanto, a base da Ouvidoria possui algumas limitações que merecem ser destacadas desde já. Em primeiro lugar, a maior parte das narrativas não são transcrições exatas da fala dos atingidos, mas a interpretação do relato feita pelo atendente (via telefone), que descreve com suas palavras o que entendeu ser a demanda apresentada. Essa reformulação pode desencadear algumas distorções de conteúdo que devem ser levadas em consideração. Além disso, remanescem dúvidas quanto à confiabilidade do preenchimento feito pelo atendente com relação aos demais filtros além do "relato", como é o caso do Impacto, Criticidade, Recomendação, Conclusão etc.

Uma terceira limitação importante decorre do fato de que, dentre os canais de comunicação disponibilizados pela Fundação Renova, a Ouvidoria se apresenta como a última instância de acesso por parte das atingidas e atingidos, o que torna o seu uso muito mais restrito se comparado às outras portas de entrada disponíveis, como é o caso do 0800 e dos demais Canais de Relacionamento. Ademais, apesar de conter relatos oriundos de todos os municípios considerados como atingidos, não é possível utilizá-la como *proxy* amostral, uma vez que, como explicitado acima, a Ouvidoria se configura como um canal extraordinário de reclamações e denúncias.

Outra fragilidade da base, que interfere significativamente no estudo dos casos de maior vulnerabilidade, é a ausência de filtros relativos a marcadores sociais para além do gênero, como a raça, idade, deficiência, etnia, entre outros. A única forma de identificar se determinada demanda é apresentada por mulheres que acumulam esses “eixos de subordinação” é se a própria atingida espontaneamente informa isso durante o seu atendimento. Como consequência, os dados de caráter identitário encontrados na base de dados foram muito pouco expressivos, conforme se depreende da tabela a seguir.

[50] BARDIN, I. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições Setenta, 1994.

Tabela 1 — Distribuição de marcadores sociais da diferença nos relatos da ouvidoria (2016-2019) – Mulheres

	Total de relatos identificados	% em relação ao total de relatos codificados em Mulheres
Mulheres idosas	38	**2,01%**
Mulheres indígenas ou tradicionais	19	**1,01%**
Mulheres negras	01	**0,05%**
Mulheres gestantes/lactantes	25	**1,32%**

Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais foram calculados com base no tema "Mulheres" (1.887) que corresponde a 100%.

Por fim, uma última limitação decorre do fato de a ouvidoria reunir em uma mesma base de dados denúncias de *Compliance* internas à Fundação Renova (denominadas como "Corporativo") e reclamações feitas por membros das comunidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão (denominadas como "Comunidade"). Tendo em vista o propósito deste trabalho, optou-se por segregar os dados a fim de analisar apenas aqueles referentes à Comunidade (os quais somam 7.095 relatos, uma vez que também incluem aqueles classificados em "Acompanhamento Comunidade", "Fora do Escopo" e "Vazio").

2.1.1 O tratamento da base de dados da Ouvidoria

Tendo em vista as considerações supracitadas, faz-se necessário apresentar os procedimentos realizados no tratamento e sistematização da base de dados da Ouvidoria. Tal descrição do percurso metodológico possibilita a visualização dos caminhos adotados para obtenção dos resultados aqui descritos. Assim, em termos de corte temporal, optou-se pela leitura e sistematização dos relatos registrados entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de agosto de 2019 — sendo este o último mês de atualização da base disponibilizada ao *expert,* quando do fechamento deste relatório. A tabela a seguir (Tabela 2) sintetiza os principais tratamentos feitos. É notável explicar por que optou-se por excluir os relatos que abordam, pura e simplesmente, denúncias de fraude. Tal identificação foi feita por meio de uma busca ativa, com a utilização do software Phyton, que possibilitou a busca por determinadas palavras-chave (a ver: "Fraude"; "Teste"; "Indevid") e contabilização de tais incidências. Esse procedimento foi feito em razão do fato de que durante a leitura da base total foram identificados um montante expressivo de casos de denúncias de fraude, que, neste momento e para fins do presente estudo, não se configuram como objetos analíticos.

Tabela 2 — Tratamento da base de dados da Ouvidoria – Mulheres

Total de relatos lidos (Base bruta da Ouvidoria)[51]	**7.095**
Fraude/Teste/Aberto Indevidamente	739
Ouvidoria Samarco (2015)	84
Total da Base Referência[52]	6.272
Total de relatos codificados como ”Mulheres”	1.887

Fonte: Ouvidoria da Fundação Renova (agosto/2019) — Comunidade. Elaboração própria (2019).

[51] Encaminhada pela Fundação Renova mensalmente ao MPF e disponibilizada por este aos *experts*; nesta, encontram-se excluídos os relatos classificados como ”Corporativo”.

[52] A base denominada como Base Referência corresponde àquela cujos relatos classificados como Fraude/Teste e Aberto Indevidamente, assim como os de 2015 – correspondentes à fase de Ouvidoria da Samarco – foram excluídos, totalizando um universo de 6.272 relatos. Tal subtração é necessária para fins de cálculo do percentual de relatos codificados como Mulheres em relação a este universo.

Nesses termos, vale ressaltar que em relação à “Base referência”, o percentual de relatos codificados como “Mulheres” refere-se a 30%. Quanto à “Base Bruta” — apenas excluindo-se os relatos de 2015 —, a proporção diminui para 26,7%, uma vez que incluem os relatos referentes à fraude e erros do sistema. Notavelmente, faz-se necessário detalhar os procedimentos de codificação e categorização dos relatos no guarda-chuva temático (ou nó) “Mulheres” — tais como nos subtemas (ou subnós) identificados *a posteriori*, conforme a seguir.

2.1.1.1 Análise de conteúdo — Etapa I: codificação dos relatos na categoria “Mulheres”

Como mencionado anteriormente, o conceito de Bardin[53] de análise de conteúdo estrutura metodologicamente o estudo que se segue, uma vez que parte de pilares que dialogam diretamente com o direcionamento metodológico aqui pretendido, como a comunicação entre indivíduos e o caráter exploratório e descritivo dos dados. Adicionado a isto, a codificação do conteúdo é uma forma de sistematizar e mapear as tendências e temáticas que emergem dos dados; sendo capaz de captar elementos essenciais de uma narrativa a fim de desvelar e ilustrar fenômenos sociais[54]. Assim, foi utilizado o software NVivo-12 como ferramenta que auxilia as análises das informações, sendo tais: (i) associativas, semânticas e dedutivas; (ii) estatística descritiva e percentual; e (iii) visualização gráfica.

Durante o processo de leitura dos relatos, foram criados diferentes “nós”, categorias que agrupam uma série de informações e trechos referentes a uma determinada temática (exemplo: Mulheres; Atendimento; Comunidades Tradicionais; Saúde mental etc.). O processo de estabelecimento dessas categorias configura-se a partir dos objetivos estabelecidos pela pesquisa. Nesse contexto, tal procedimento foi realizado em duas etapas distintas: (i) Codificação por temáticas gerais, em nós[55], sendo “Mulheres” aquele

[53] Segundo Bardin (1994), a análise de conteúdo é definida pelo estudo das comunicações entre os indivíduos, ou seja, daquilo que se encontra presente nas “mensagens”, independentemente do meio. Ainda, o autor defende que tais análises, de caráter qualitativo, subsidiam uma compreensão exploratória dos dados, à medida que permitem mapear o conteúdo “de troca de informações” entre os indivíduos. Ademais, há uma propensão a maiores descobertas e formulações de hipóteses a serem testadas posteriormente. BARDIN, I. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições Setenta, 1994.

[54] SALDANA, Johnny. **An introduction to codes and coding**. The coding manual for qualitative researchers, v. 3, 2009.

[55] Os “nós” (nodes) correspondem a temas, tópicos, conceitos, ideias, opiniões ou experiências que emergem das referências analisadas a partir dos softwares de codificação. Um exemplo

que se coloca como estruturante para esse estudo; (ii) Subcodificação, dentro desses primeiros nós, a partir da emergência de subtemas adjacentes[56].

Nota-se que, segundo os próprios autores aqui mencionados e os demais materiais de consulta de operação do software utilizados, tais etapas não precisam ser realizadas necessariamente nessa ordem, podendo ser feitas de forma inversa. Essa é uma escolha que também depende, primordialmente, da pergunta de pesquisa estabelecida por parte dos pesquisadores envolvidos na análise. Cabe destacar, ainda, que os relatos podem ser classificados em mais de um "nó" ou "subnó", tendo em vista que algumas temáticas se interseccionam dentro da própria narrativa — panorama este que será explorado mais adiante.

Assim, no presente estudo, optou-se por partir de uma macrodimensão "guarda-chuva" (Mulheres) para, então, adentrar e desenvolver microdimensões referentes às temáticas emergentes dos relatos (Saúde Mental; Sobrecarga Doméstica; Atividade Econômica e de Subsistência etc.). Dessa forma, a Etapa I constituiu-se da criação da categoria (ou nó) "Mulheres", a fim de agregar todos os relatos que comportavam demandas relacionadas às mulheres de todo o território do Rio Doce.

Nesses termos, os relatos codificados em "Mulheres" foram aqueles que continham as seguintes características:

I Relatos feitos por mulheres de modo geral, os quais contém manifestações referentes à solicitação de cadastro, benefício, atraso de concessão de indenização, atendimento, acesso à água etc.

II Relatos feitos por homens reivindicando direitos de suas esposas, filhas e mães como solicitações de cadastro, revisão de parecer de elegibilidade do AFE etc.

III Relatos feitos por advogados e advogadas representando clientes mulheres na reivindicação de seus direitos.

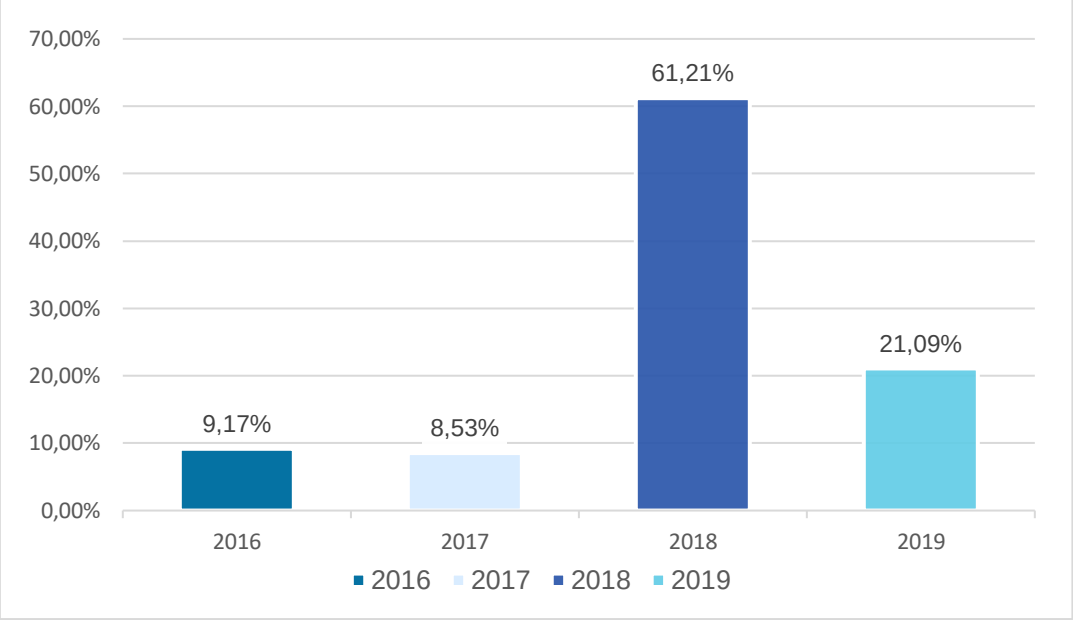
Com isso, obteve-se um total de 1.887 relatos. Dentre estes, nota-se uma concentração significativa com relação ao ano de 2018, comportando 61,21% deste universo. Tal

seria "qualidade da água", à medida que o leitor explora as suas fontes de dados com a leitura, o mesmo agrupa tudo aquilo que for referente a tal temática neste "nó".

[56] SALDANA, Johnny. **An introduction to codes and coding**. The coding manual for qualitative researchers, v. 3, 2009.

padrão também se verifica na descrição da base total, uma vez que neste ano houve a divulgação do Canal da Ouvidoria entre os meses de maio e julho[57].

Gráfico 1 — Proporção de relatos codificados em "Mulheres" (%) por ano



Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais foram calculados com base no total de relatos codificados em Mulheres (1.887) que corresponde a 100%.

2.1.1.2 Análise de conteúdo — Etapa II: Subcodificação em temáticas

A partir da identificação dos casos relativos às reivindicações referentes a mulheres atingidas (Etapa I), foi feito um novo exercício de codificação, aqui denominado como "subcodificação" (Etapa II), com o fim de identificar as principais informações contidas nesse novo universo analítico. Foram então criadas cinco grandes áreas temáticas, sendo essas: (i) Atividade econômica e subsistência; (ii) Programas da Fundação Renova; (iii) Saúde; (iv) Sobrecarga doméstica; e (v) Conflitos familiares e comunitários. Mais uma vez, é importante destacar que a distribuição dos relatos se deu de forma transversal, com um mesmo relato podendo ser alocado, a depender de seu conteúdo, em mais de uma área temática. Assim, boa parte das descritivas percentuais que se desdobram nesse estudo são feitas por tema, tendo como base o total de relatos codificados em "Mulheres" (n = 1.887).

[57] NT nº 02 de 2018 deliberou, em face à Câmera Técnica de Participação Social, Comunicação e Diálogo a necessidade de realização de uma campanha de ampla divulgação do Canal.

De forma a facilitar a análise descritiva dos dados, cada uma dessas grandes áreas temáticas também foi dividida em subtemas, a partir da emergência do conteúdo apresentado nos relatos. Com relação a "Atividade econômica e subsistência", por exemplo, foram criadas seis novas subcategorias: (i) Pesca (amadora, profissional, subsistência etc.); (ii) Atividades agrícolas (comercial, subsistência etc.); (iii) Criação de animais; (iv) Cadeia da pesca (venda e limpeza de peixes); (v) Comércio e serviços; (vi) e Outras atividades (neste caso, foram inseridos os relatos quando a atividade não era definida expressamente pelo denunciante ou quando, mesmo que definida, a sua incidência não foi considerada representativa com relação à base total, exemplo: lavadeira ou “desempregada”).

No que tange o tema "Programas da Fundação Renova", este foi subdividido em "Cadastro"; "Auxílio Financeiro Emergencial” (AFE); e "Programa de Indenização Mediada" (PIM). Diante da quantidade e complexidade dos relatos que tratam de problemas no acesso e solicitações de informações referentes a esses programas, cada um deles acabou sendo novamente dividido em novos subgrupos. O Cadastro, por exemplo, ramificou-se em três eixos principais: (i) pedido de inclusão no programa; (ii) solicitação de situação cadastral, alteração de informações ou pedido de conclusão do cadastro; e (iii) pedido de desmembramento, cancelamento ou alteração de dependência. No que tange ao AFE, foram criadas outras três subdivisões: (i) pedido de inclusão no programa; (ii) pedido de desmembramento, cancelamento ou troca de titularidade; e (iii) problemas no processamento do auxílio (atraso na visita, atraso no pagamento etc.). O PIM, por fim, foi dividido em duas subcategorias: (i) pedido de inclusão no programa; (ii) problemas no processamento das indenizações (atraso nas negociações, não pagamento, pagamento incorreto etc.).

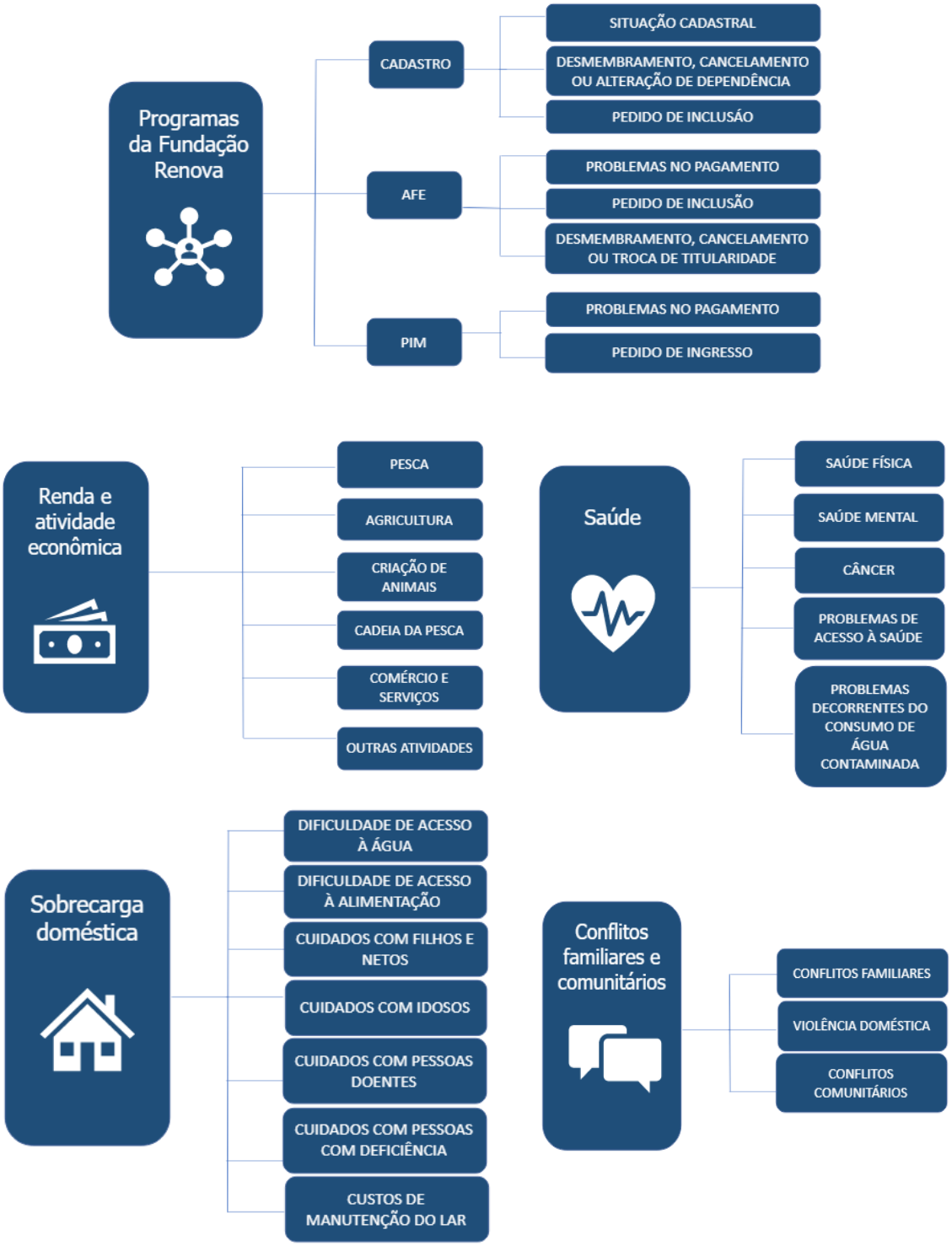
As demandas de saúde, por sua vez, foram desagregadas em cinco novos subtemas: (i) Saúde física em geral (problemas gástricos, respiratórios, de pele, acidentes, alguns agravos crônicos etc.); (ii) Saúde mental (que incorporou tanto os relatos de mulheres que possuíam diagnóstico médico de depressão, ansiedade, entre outras doenças mentais, como também relatos que, muito embora não informassem expressamente a existência dessas patologias, as observações do atendente com relação ao estado mental da pessoa no momento do atendimento indicavam a existência de fragilidades importantes); (iii) Câncer; (iv) Problemas de acesso à saúde (relacionadas, principalmente, à dificuldade de acessar medicamentos e equipamentos de saúde); e, por fim, (v) Problemas decorrentes do consumo de água contaminada. Com relação a todas as demandas de saúde, vale dizer que não houve qualquer tipo de inferência por parte dos pesquisadores para a classificação do relato. Em especial ao último tópico,

apenas foram consideradas como decorrentes do consumo de água contaminada os relatos que expressamente atrelavam a ocorrência de determinada patologia (muitas vezes relacionada a problemas gástricos e de pele) ao consumo de água, independentemente de haver ou não menção por parte do denunciante a laudo médico atestando a contaminação.

Com relação à quarta grande área temática — Sobrecarga doméstica —, os relatos relacionados foram repartidos em sete subcategorizações, dentre as quais: (i) Dificuldade de acesso à água (seja por problemas de acesso aos postos de distribuição, seja pela interrupção do abastecimento ou pela necessidade de comprar água mineral); (ii) Dificuldade de acesso à alimentação (pedidos de cesta básica, relatos de falta de comida ou pessoas passando fome); (ii) Cuidados com filhos e netos; (iv) Cuidados com idosos; (v) Cuidados com pessoas doentes; (vi) Cuidados com pessoas com deficiência; e (vii) Dificuldade de arcar com os custos de manutenção do lar (dificuldade de pagar aluguel, despejo em decorrência de não pagamento, contas atrasadas, pessoas morando de favor, relatos que identificam estar “passando necessidades financeiras” etc.).

Por fim, Conflitos familiares e comunitários foi subdividido em: (i) Conflitos familiares; (ii) Relatos de violência doméstica (agressões físicas, ameaças etc.); e (iii) Conflitos comunitários. A figura a seguir (Figura 1) ilustra de forma mais clara como as subcodificações foram organizadas a partir do conteúdo apresentado nos relatos.

Figura 1 — Distribuição temática das subcodificações em relação a "Mulheres"



Fonte: Elaboração própria (2019).

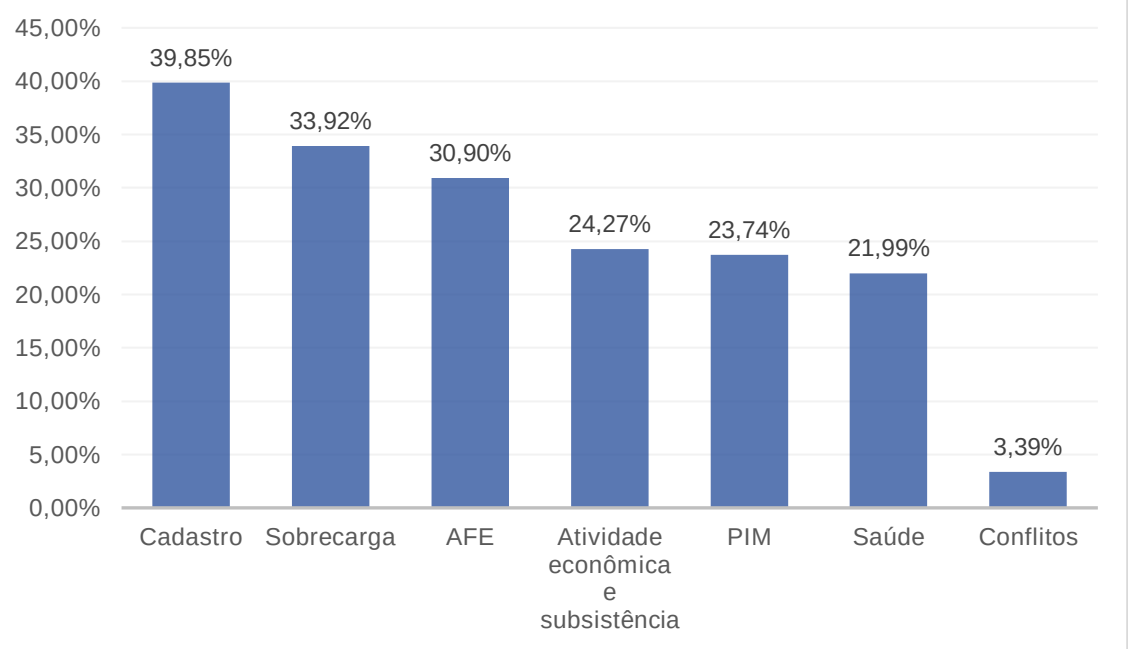
2.2 Análise dos resultados

Essa seção se debruça sobre os principais resultados obtidos a partir das categorizações e sistematizações apresentadas acima. A mesma se encontra dividida em duas partes: (i) panorama geral; e, (ii) análise dos cruzamentos. Nestas, explora-se qualitativamente os principais resultados do estudo, tanto em formato descritivo e agregado (percentual), quanto desagregado e literal, o que, neste último caso, se dá por meio da apresentação da análise de conteúdo de relatos selecionados, ao longo do argumento.

2.2.1 Panorama geral

A priori, a fim de descrever o panorama geral dos resultados encontrados, foram elaboradas algumas estatísticas descritivas que demonstram a incidência das temáticas nas demandas apresentadas à Ouvidoria da Fundação Renova. Assim, o gráfico abaixo (Gráfico 2) sintetiza como se dá a distribuição da proporção de relatos que foram agrupados nas cinco grandes áreas temáticas distintas (com desagregação apenas quanto ao macrotema “Programas da Fundação Renova”). É notável apontar que os relatos que versam, em linhas gerais, sobre o Cadastro, Sobrecarga Doméstica e o AFE possuem, cada um, mais de 30% de incidência nos relatos classificados como “Mulheres”. Assim, conforme expresso na Tabela 3, 752 relatos apontam para questões referentes ao Programa de Cadastro, enquanto 640 abordam algum tipo de conteúdo relativo à sobrecarga doméstica, e 583 trazem enunciações sobre o AFE. Essas, portanto, se configuram como as três principais demandas apresentadas pelas atingidas que acessaram o canal da Ouvidoria entre 2016 e 2019.

Gráfico 2 — Macrotemas identificados nos relatos codificados como "Mulheres" (%)



Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais foram calculados com base no total de relatos codificados em Mulheres (1.887) que corresponde a 100%. Um relato pode trazer mais que um tema.

Tabela 3 — Total de relatos codificados para cada nó por tema – Mulheres

	Total de relatos identificados por tema
Atividade econômica e subsistência	**458**
Cadastro	**752**
AFE	**583**
PIM	**448**
Conflitos	**64**
Saúde	**415**
Sobrecarga	**640**
Total de relatos codificado em Mulheres	**1.887**

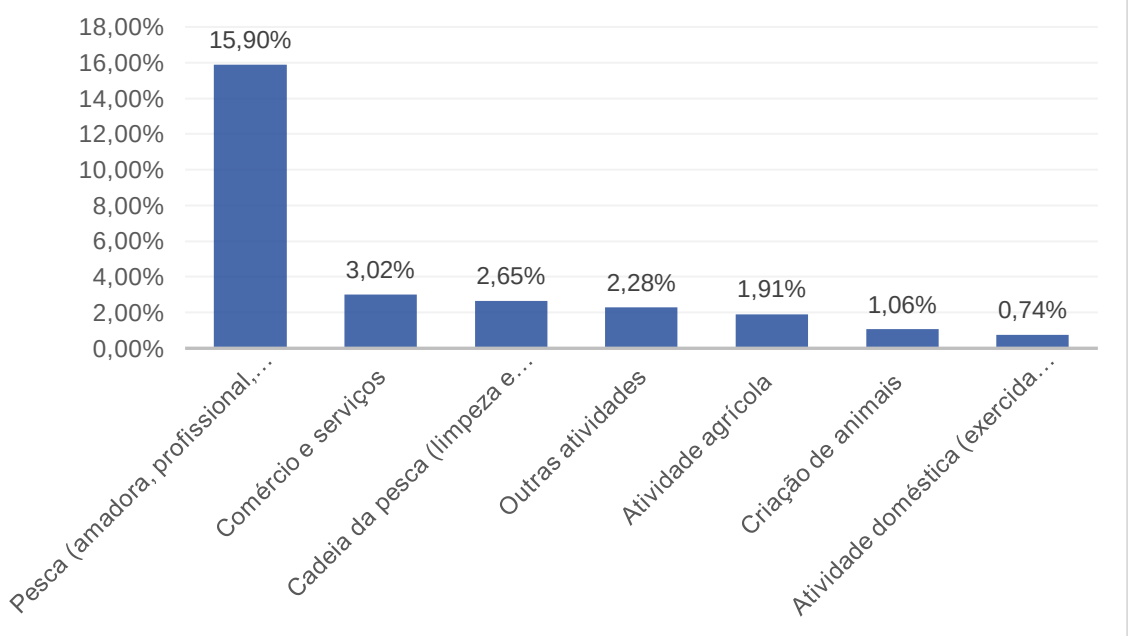
Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019).

Dado este panorama inicial, é possível desagregar, para cada área temática, a distribuição das subcategorias descritas anteriormente e sintetizadas na Figura 1.

2.2.1.1 Atividade econômica e subsistência

No que tange ao tema “Atividade econômica e subsistência”, que apresenta uma incidência de 15,9% (em relação aos 1.887 relatos classificados em “Mulheres”). Muito embora estas atividades sejam diversificadas, nota-se a prevalência de relatos que mencionam questões referentes ao exercício da atividade de pesca, em suas diversas modalidades (amadora, profissional, subsistência etc.). Ainda, importa destacar que a categoria “Pesca” foi desagregada das atividades relativas à “Cadeia da pesca”, o que decorre, principalmente, do fato já apontado em outros relatórios referentes ao caso do Rio Doce, de que algumas atingidas pescadoras foram classificadas como auxiliar de pesca no momento de Cadastro, por exemplo, ocupação que recebe tratamento diferenciado pelas políticas de reparação em curso (por exemplo, com relação aos parâmetros monetários pensados para a indenização).

Gráfico 3 — Atividade econômica e subsistência – subtemas – Mulheres (%)



Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais são calculados com base no total de relatos codificados em Mulheres (1.887) que corresponde a 100%. Um relato pode conter mais um tema.

2.2.1.2 Programas da Fundação Renova

Em relação aos programas da Fundação Renova (Gráfico 4), observa-se que os principais pleitos estão associados a (i) demandas sobre situação cadastral[58] (pedido de acesso ou conclusão do formulário, solicitações de informações e reclamações quanto à demora na resposta[59]); (ii) problemas de processamento do AFE (não pagamento, atraso no pagamento etc.); e (iii) problemas no processamento do PIM (atraso ou não convocação para entrevistas/acordo; demora no pagamento da indenização etc.). O que se percebe, via de regra, é que estas três categorias têm em comum o fato de decorrerem da falta de celeridade no processamento dos programas de resposta e reparação.

Além disso, nota-se que a incidência destes relatos sobre a base total de relatos codificados como "Mulheres" é acentuada. Dos 1.887 relatos analisados, 32,43% versavam sobre a situação cadastral da atingida[60]; 25,97% relatavam problemas no processamento do auxílio financeiro; e 21,57% sobre problemas no recebimento de

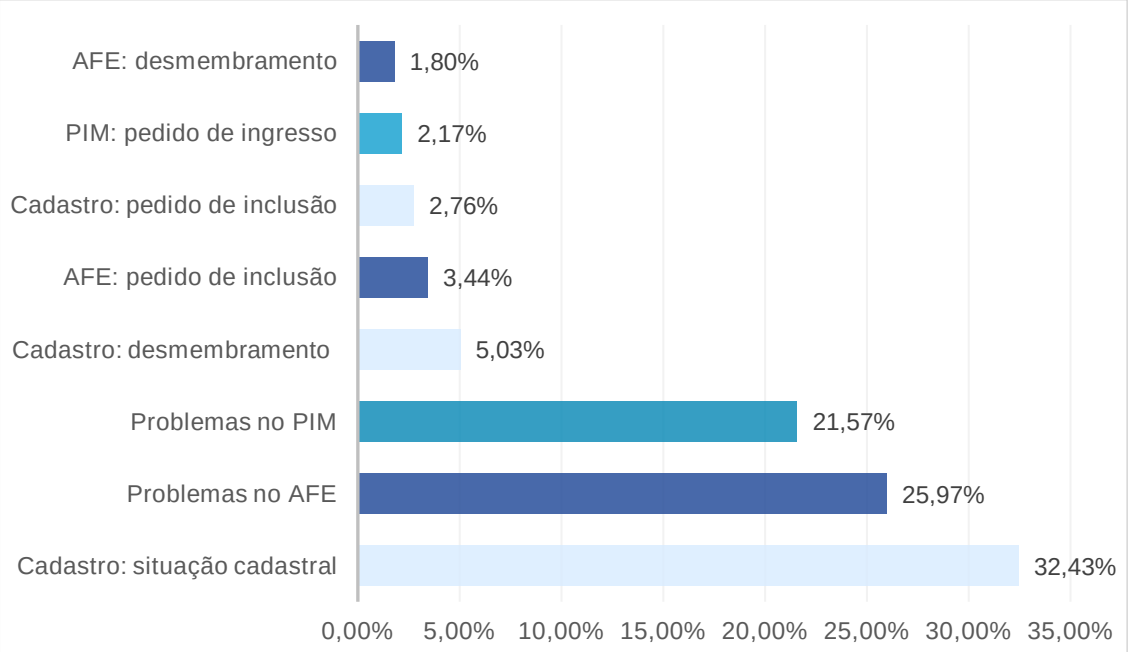
[58] No relatório "Análise do Cadastro Socioeconômico" argumenta-se acerca das problemáticas relacionadas ao programa PG01 no que diz respeito, principalmente, ao tempo da demora, acesso à informação e falta de transparência. Nesse contexto, a partir de uma análise de conteúdo da Ouvidoria centralizada na temática do Cadastro (visto como o nó principal e que representa 2.052 relatos do canal a partir da leitura e codificação, isto é, mesmo procedimento aqui utilizado), identificou-se que 65,55% dos relatos referem-se a reclamações quanto à demora de atendimento de pessoas em situações de vulnerabilidade (que incluem uma parte dos relatos aqui analisados, uma vez que as mulheres compõem um dos grupos considerados como tal), espera de resposta/formulário e conclusão.

[59] No mesmo relatório (Análise do Cadastro), há a descrição quantitativa de dados acerca do tempo da demora do Cadastro. Nesse sentido, a partir do cruzamento do banco de dados do Cadastro com o de Manifestações e para cada manifestante, foi considerada apenas a sua primeira manifestação de solicitação de Cadastro. Foram consideradas apenas os manifestantes que foram cadastrados e constam no banco de dados do Cadastro (26.533 no total) e cuja data de manifestação precede a data de cadastramento. Explicita-se ainda que: (i) as pessoas que solicitam ingresso no Cadastro Socioeconômico da Fundação Renova aguardam, em média, 194 dias para terem o seu pedido de solicitação de cadastro analisado e seu processo de cadastro inserido no sistema. (ii) 50% das pessoas que constam como cadastradas na base de dados esperaram até 172 dias para a efetivação desse processo. (iii) Do total de manifestantes que foram efetivamente cadastrados, 75% aguardaram até 228 dias, 7,4% esperaram pelo menos 1 ano (365 dias) e 4% esperou ao menos 500 dias (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2019, p. 298).

[60] Aqui cumpre relembrar que o Cadastro se encontra paralisado desde janeiro de 2018, conforme descrito pelas Notas Técnicas n º 29 de 2018 e 32 de 2019 no âmbito da CTOS. Nesse sentido, essa última aponta que: o Cadastro Integrado, que deveria ser a porta de entrada para múltiplas formas de reparação, tem se tornado uma "barreira de acesso", uma porta intransponível para muitos atingidos e atingidas. Entre o intervalo de solicitar o cadastro e a possibilidade de ser efetivamente cadastrado, passam-se muitos e muitos meses, o que causa enorme descrédito junto aos/às atingidos/as e agrava os danos sofridos. Esse estado de paralisia que, conforme indica a própria resposta da Renova, atinge regiões inteiras, não encontrou guarida em nenhuma autorização do Sistema CIF e se apresenta infringente às normas cogentes do TTAC, do TAP e do TAC-Gov (CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL — CTOS. Nota Técnica nº 32 de 2019, p. 21).

indenizações. Tais dados demonstram, no limite, uma concentração de reclamações relativas a eminentes falhas na gestão e nos processos estabelecidos pela Fundação Renova para os referidos programas.

Gráfico 4 — Programas da Fundação Renova – subtemas – Mulheres (%)



Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais são calculados com base no total de relatos codificados em Mulheres (1.887) que corresponde a 100%.

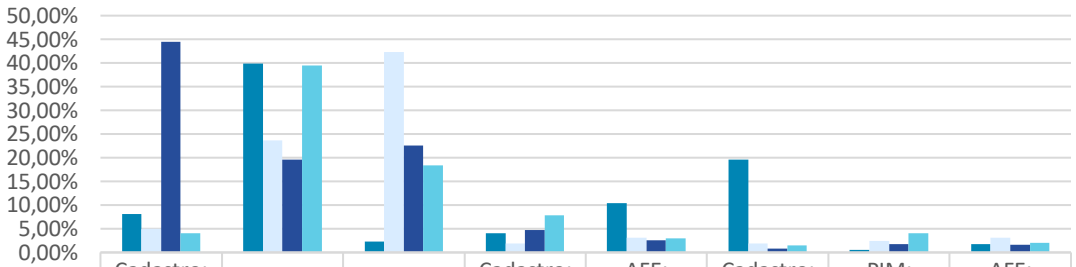
Para compreender melhor como estas demandas se distribuem ao longo do tempo, o gráfico a seguir (Gráfico 5) apresenta as demandas desagregadas pelo total de cada ano. Nota-se, quanto às solicitações de situação cadastral, que houve um pico em 2018, equivalente a 44,42% dos relatos trazidos à Ouvidoria. Tal recorrência pode ser explicada pela dinâmica de paralização do processo de cadastro ocorrida em janeiro de 2018 e que se mantém presente até hoje, em que se aguarda o início da Fase 2 do mesmo.

Quanto aos problemas no processamento do AFE (não pagamento, atraso etc.), há um movimento interessante de concentração nos anos de 2016 e 2019, nos quais tais solicitações figuraram em mais de 39% dos relatos. Isso suscita algumas indagações sobre tal tendência e sugere duas hipóteses: (i) o AFE, como mecanismo emergencial, é altamente demandado logo após o desastre (momento de resposta); e (ii) o retorno desta demanda após quase quatro anos do rompimento da barragem pode indicar a existência de problemas importantes nos fluxos e cronogramas pensados para a implementação de medidas de resposta (emergenciais) assim como a demora da

reparação. Vale relembrar que tais proposições são hipotéticas e exploratórias, suscitando, assim, a necessidade de novos estudos de aprofundamento investigativo.

Por fim, quanto aos problemas de processamento no PIM, observa-se uma concentração de demandas em 2017, equivalente a 42,3% dos relatos daquele ano.

Gráfico 5 — Programas Fundação Renova – subtemas por ano – Mulheres (%)



	Cadastro: situação cadastral	Problemas no AFE	Problemas no PIM	Cadastro: desmembra-mento	AFE: pedido de inclusão	Cadastro: pedido de inclusão	PIM: pedido de ingresso	AFE: desmembra-mento
2016	8,09%	39,88%	2,31%	4,05%	10,40%	19,65%	0,58%	1,73%
2017	4,97%	23,60%	42,33%	1,86%	3,11%	1,86%	2,45%	3,11%
2018	44,42%	19,57%	22,60%	4,68%	2,60%	0,78%	1,73%	1,56%
2019	4,08%	39,45%	18,34%	7,79%	3,02%	1,51%	4,02%	2,01%

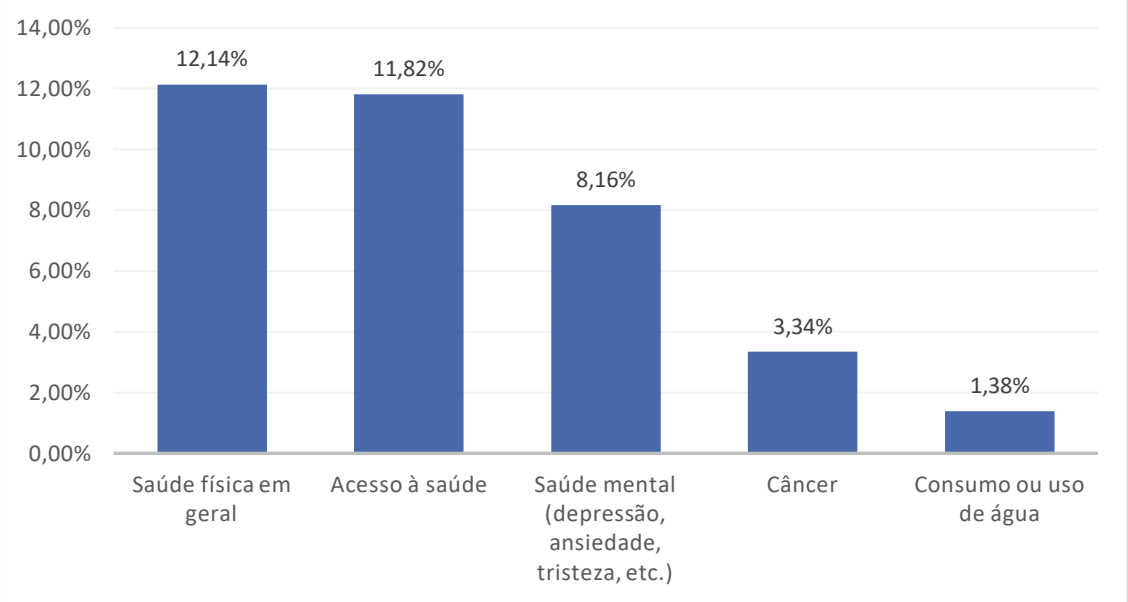
2016 2017 2018 2019

Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais foram calculados com base no total de relatos codificados para cada ano em correspondência aos Programas da Fundação Renova dentro de “Mulheres”, sendo cada ano referente ao total de 100%.

2.2.1.3 Saúde

A quarta grande área temática aqui analisada, “Saúde”, demonstra, de forma agregada, uma maior prevalência de relatos que abordam questões de saúde física em geral. Salienta-se que, em relação ao total de relatos codificados em “Mulheres”, a temática da saúde não se mostra tão incidente quanto algumas previamente analisadas (Gráfico 6).

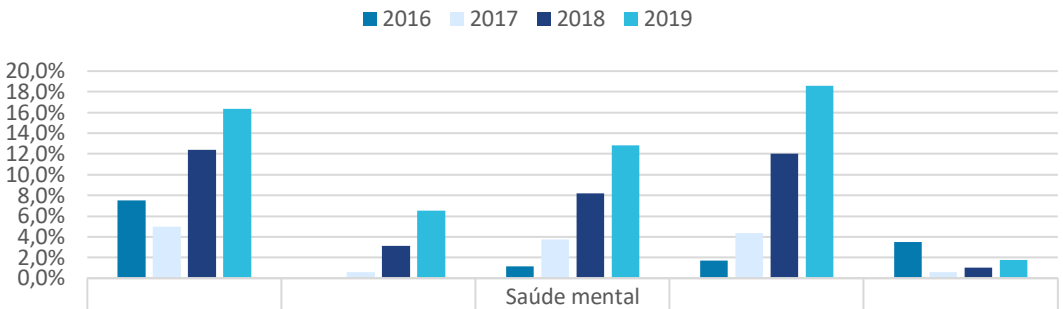
Gráfico 6 — Saúde – subtema – Mulheres (%)



Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais são calculados com base no total de relatos codificados em Mulheres (1.887) que corresponde a 100%.

No entanto, ao se analisar esses subtemas a partir de sua distribuição temporal, é possível perceber que, em todos os casos, há um aumento no percentual de relatos em relação ao total de cada ano, com dinâmicas que apontam para uma acentuação dos problemas na saúde ao longo do tempo. Destaca-se, aqui, principalmente, a categoria Saúde Mental que aumentou de 1,2% do total da base do ano de 2016 para 12,8% do total da base do ano de 2019 — ambos referentes aos relatos codificados em "Mulheres". O "Acesso à saúde" — que versa sobre relatos que contém descrições sobre dificuldade na compra de medicamentos, acesso à tratamento etc. — também apresenta uma dinâmica semelhante, a qual sai de 1,7% de incidência no ano de 2016 para 18,6% no ano de 2019.

Gráfico 7 — Saúde – subtema por ano – Mulheres (%)



	Saúde física em geral	Câncer	Saúde mental (depressão, ansiedade, tristeza, etc.)	Acesso à saúde	Consumo ou uso de água
2016	7,5%	0,0%	1,2%	1,7%	3,5%
2017	5,0%	0,6%	3,7%	4,3%	0,6%
2018	12,4%	3,1%	8,2%	12,0%	1,0%
2019	16,3%	6,5%	12,8%	18,6%	1,8%

Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais foram calculados com base no total de relatos codificados para cada ano em correspondência a Saúde dentro de “Mulheres”, sendo cada ano referente ao total de 100%.

Em paralelo, nota-se, a partir da leitura integral dos relatos, a existência de narrativas que descrevem situações de mulheres realizando tratamento de câncer. No total, foram identificados 63 relatos ao longo dos anos que versavam sobre essa condição. No mais, é válido destacar que do total de relatos de 2019, 6,5% apontam para essa problemática — o que, em comparação com o total de 2016, no qual não há nenhum relato sobre a doença, expressa-se um aumento de 6 vezes de incidência proporcional. A seguir, segue exposto um compilado de trechos de narrativas que demonstram o conteúdo sobre dificuldades no tratamento de câncer por parte das atingidas.

Relato 1

[redacted]

Relato 2

[redacted]

Relato 3

[redacted]

Relato 4

[redacted]

Relato 5

[redacted]

Relato 6

[redacted]

Tal exemplificação demonstra que os relatos que discorrem sobre câncer apontam também para problemáticas quanto ao acesso à saúde e tratamento dessa condição crônica. Assim, a situação de vulnerabilidade se mostra uma faceta importante no conteúdo desses relatos, cujas demandas se direcionam a questões sobre necessidade financeira e dificuldade de arcar com custos de saúde.

Por fim, é necessário relembrar que o presente estudo possui um caráter descritivo e exploratório. Tendo isso em vista, em relação a todas as descritivas, mas em especial à saúde, não foi feita qualquer inferência por parte das pesquisadoras. Os resultados demonstram apenas aquilo constatado no conteúdo dos relatos, isto é, o que as próprias atingidas descrevem. Em outras palavras, não é possível determinar, de fato, um aumento de problemáticas de saúde, uma vez que tal constatação requer um estudo epidemiológico e clínico mais aprofundado.

Em concomitância aos resultados relatados da Ouvidoria supracitada, a partir de uma análise dos dados secundários do DataSUS[61] — mais especificamente do Sistema Nacional de Agravos Notificados (SINAN) e Sistema de Informações Ambulatoriais

[61] Tais resultados estão expressos em detalhes no produto “Análise de Agravos Notificados às Bases do DATASUS – Parte 1”.

(SIA)[62] — e tendo como referência os 45 municípios considerados atingidos[63], cujos resultados observados são comparados a 85 municípios elencados como "controle" tanto nos estados de Minas Gerais como Espírito Santo. Ainda, estabeleceu-se dois marcos temporais essenciais: o pré-desastre (2013) e o pós-desastre (2018), o que permite uma visualização dos dados em formato de série histórica[64], que é acompanhada pela descrição do total de notificações de agravos, tal como da variação percentual baseada no cálculo da média dos 3 anos pré e pós, respectivamente.

Nesses termos, foi possível identificar no que tange ao suicídio — informações extraídas do SIA, e compreendida a partir do conceito de "lesões autoprovocadas" — uma redução dos casos em termos agregados tanto para os municípios considerados atingidos como para os de controle. No entanto, em relação à série histórica construída, observa-se um leve aumento nos municípios atingidos no período pós-desastre, fenômeno que não é seguido nos municípios de controle.

No que se refere aos transtornos mentais, identifica-se a partir da base do SINAN um aumento de incidência de 68,43% nos 45 municípios considerados atingidos, quando se compara a média dos 3 anos pré-desastre e 3 anos pós-desastre — sem correspondente tendência nos 85 municípios de controle. Diferencialmente, no SIA, é

[62] Conforme anexo do relatório em questão citado na nota anterior: "Os dados do SIA correspondentes à região atingida contém 6.346.387 registros. Note que apenas 38 dos 45 municípios atingidos constam desta base. Por sua parte, a região controle contém 1.563.544 atendimentos registrados, mas apenas 70 dos 85 municípios controles constam desta base. Quer dizer que os dados apresentados à continuação correspondem a 84,5 e 82,3% dos municípios. Por outra parte, muitos dos registros do SIA possuem informações não especificadas para o dado do CID, ou CID=0000. Isto inviabiliza a análise do tipo de agravo atendido e, portanto, não é informativo para o nosso objetivo. Aproximadamente 4,9 milhões de registros na região atingida reportam CIDPRI igual a 0000 e cerca de 1 milhão na região controle. Este recorte nos deixa com apenas cerca de 1,6 milhões de atendimentos na região atingida, e 520 mil na região controle em todo o período observado de 2013 a 2018 para avaliação dos agravos principais atendidos neste período em ambas regiões".

[63] A lista de municípios atingidos considerada no presente documento é composta por 45 municípios, tendo sido formada a partir da lista de municípios que constam no TTAC (BRASIL, 2016), dos municípios onde se situam as áreas que constam na Deliberação n° 58 do CIF (Comitê Interfederativo, 2017) e Ponte Nova (devido ao distrito de Xopotó). Os municípios incluídos são: Aimorés, Alpercata, Barra Longa, Belo Oriente, Bom Jesus do Galho, Bugre, Caratinga, Conselheiro Pena, Córrego Novo, Dionísio, Fernandes Tourinho, Galiléia, Governador Valadares, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Itueta, Mariana, Marliéria, Naque, Periquito, Pingo-D'água, Ponte Nova, Raul Soares, Resplendor, Rio Casca, Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Santana do Paraíso, São Domingos do Prata, São José do Goiabal, São Pedro dos Ferros, Sem-Peixe, Sobrália, Timóteo, Tumiritinga no estado de Minas Gerais; e Aracruz, Baixo Guandu, Colatina, Conceição da Barra, Fundão, Linhares, Marilândia, Serra e São Mateus, no Espírito Santo. Ressalta-se que essa lista de municípios atingidos foi utilizada para a produção do presente documento, não configurando uma lista final de municípios atingidos que serão utilizados nos demais estudos produzidos pela FGV. Ressalta-se ainda que essa lista de municípios atingidos não configura um posicionamento da FGV quanto à delimitação de áreas atingidas para qualquer finalidade.

[64] As séries temporais são feitas a partir da parametrização de 100 mil/habitantes, com cálculo obtido a partir da dimensão populacional de cada município com base no Censo de 2010 (IBGE).

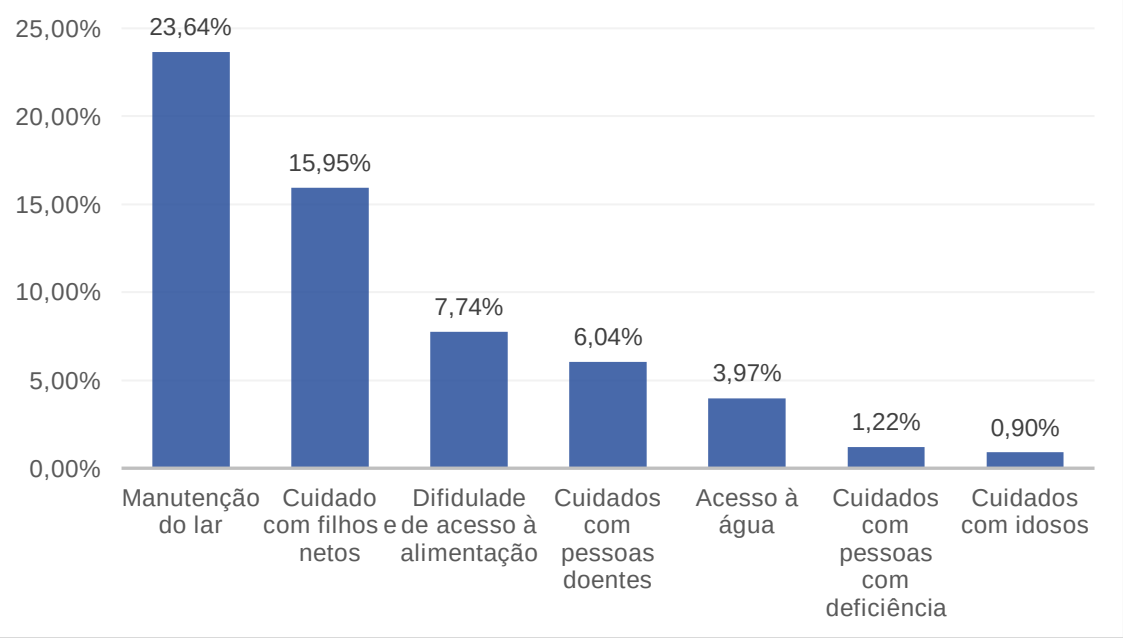
possível observar um movimento contrário, com um aumento de 40% de incidência entre os municípios de controle e apenas 15% entre os atingidos. Apesar disso, nos últimos dois anos (2017-2018), encontra-se um aumento nos municípios atingidos e não nos de controle.

Tais informações, muito embora não desagregadas em termos de gênero, corroboram para o argumento aqui desprendido na medida que indicam, de forma semelhante ao padrão identificado na base de dados da ouvidoria, a alta incidência de demandas de saúde, especialmente de saúde mental, por parte das populações atingidas.

2.2.1.4 Sobrecarga doméstica

A quinta área temática a ser destrinchada diz respeito à Sobrecarga Doméstica. O Gráfico 8 demonstra uma prevalência de relatos que abordam questões sobre dificuldades de manutenção dos custos do lar e cuidado com filhos e netos.

Gráfico 8 — Sobrecarga doméstica – subtema – Mulheres (%)

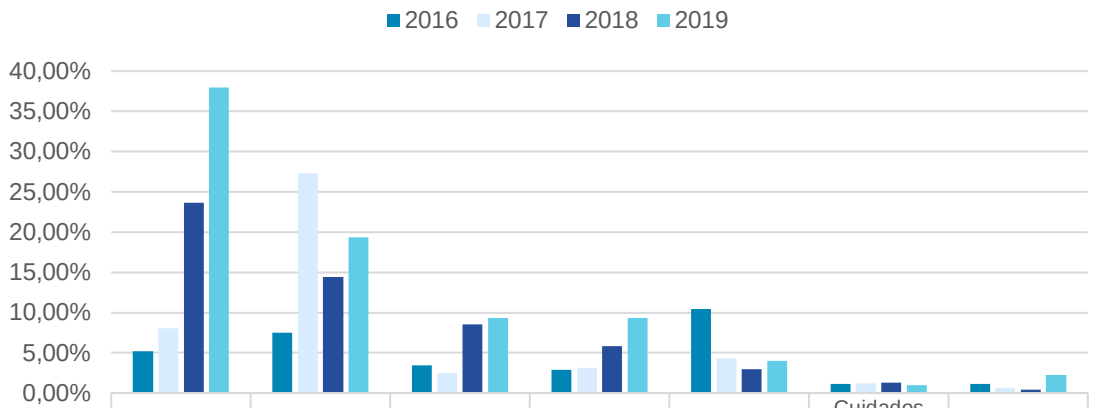


Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019).— Os percentuais são calculados com base no total de relatos codificados em Mulheres (1.887) que corresponde a 100%.

Mais uma vez, ao se analisar a distribuição ao longo do tempo (Gráfico 9), é possível verificar um aumento na incidência de relatos em praticamente todas as categorias de análise. Nota-se, quanto a isso, a existência de relações importantes entre o agravamento da sobrecarga doméstica e o tempo decorrido do desastre. Como se nota no gráfico abaixo, o percentual de reclamações com relação a problemas de manutenção do lar sai de 5,2% do total de relatos de Mulheres em 2016 para 38% em 2019. Pode-se aventar aqui a possibilidade de as dificuldades verificadas no processo

de resposta e reparação, principalmente em decorrência de atrasos e demora no provimento das medidas cabíveis, influenciarem a renda das famílias atingidas e, como consequência, desencadearem maiores dificuldades de manutenção do lar — atribuição esta historicamente relegada às mulheres.

Gráfico 9 — Sobrecarga doméstica – subtema por ano – Mulheres (%)



	Manutenção do lar	Cuidado com filhos e netos	Difidulade de acesso à alimentação	Cuidados com pessoas doentes	Acesso à água	Cuidados com pessoas com deficiência	Cuidados com idosos
2016	5,20%	7,51%	3,47%	2,89%	10,40%	1,16%	1,16%
2017	8,07%	27,33%	2,48%	3,11%	4,35%	1,24%	0,62%
2018	23,64%	14,46%	8,57%	5,80%	2,94%	1,30%	0,43%
2019	37,94%	19,35%	9,30%	9,30%	4,02%	1,01%	2,26%

Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019). — Os percentuais foram calculados com base no total de relatos codificados para cada ano em correspondência a Saúde dentro de “Mulheres”, sendo cada ano referente ao total de 100%.

2.2.1.5 Conflitos familiares e comunitários

Não menos relevante, cabe descrever a distribuição dos subtemas dentro da quinta área temática de análise. Nesse caso, a Tabela 4 aponta, diferentemente das distribuições anteriores, o total absoluto dos relatos identificados em cada subtema, em vista dos baixos níveis percentuais em relação a todos aqueles codificados em “Mulheres”. No entanto, a apresentação de tais descritivas não deve ser desprezada, uma vez que, conforme pontuado previamente neste relatório, a identificação de vulnerabilidades e severidades exige a consideração de todos os casos, principalmente daqueles que envolvem contextos de violência.

Além disso, a baixa incidência destas temáticas na base de dados da Ouvidoria pode ser justificada pelas dificuldades que mulheres em situação de abuso, violência ou conflito familiar enfrentam ao denunciar estes casos. O que se observa, em verdade, é que, apesar dos avanços em se tornar compulsória a notificação de atos de violência

doméstica[65], a subnotificação ainda é uma realidade que extrapola os limites do caso em questão e se verifica nas próprias bases de dados públicas sobre o tema.

Tabela 4 — Conflitos – subtema – Mulheres

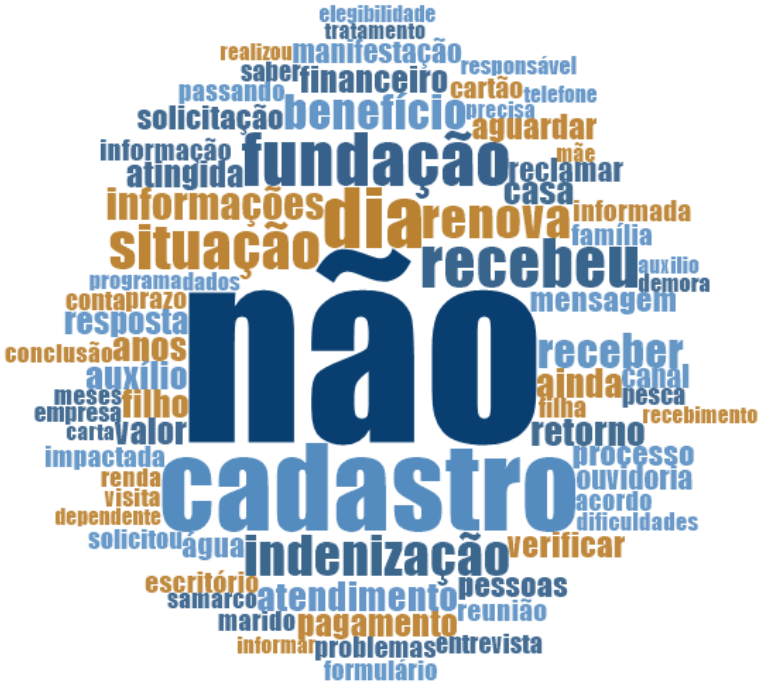
	Total de relatos identificados
Conflitos familiares	**44**
Conflitos comunitários	**21**
Violência doméstica	**7**

Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria. (2019).

Por fim, e também como forma de representar um panorama geral do conteúdo desses relatos, que até aqui são vistos de forma primordialmente agregada — isto é, em temas e subtemas —, construiu-se uma nuvem de palavras (Figura 2) dos 1.887 relatos codificados em “Mulheres”. Tal artifício permite uma visualização ilustrada dos dados, a partir da frequência em que as palavras aparecem em seu conteúdo. Palavras maiores são mais recorrentes que palavras menores, considerando o todo. O resultado em termos percentuais e absolutos se encontra no Apêndice A.

[65] MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 104 de 2011.

Figura 2 — Nuvem de palavras do total de relatos codificados como “Mulheres”



Fonte: Ouvidoria FR (2016-2019) — Comunidade — Elaboração própria (2019).— Os percentuais são calculados de forma ponderada[66] com base na incidência da palavra dentro de todo o conteúdo dos relatos codificados como “Mulheres” (1.877).

À primeira vista, a composição da nuvem demonstra a centralidade do advérbio “não” — o qual foi visto, pela leitura de todos os relatos da Ouvidoria — como central na construção de sentido das reivindicações. Ainda, junto a esta negativa, salta-se as palavras relacionadas ao processo de reparação como “cadastro”, “benefício” e “indenização” — as quais já foram exploradas de forma sintética na descrição feita acima e serão aprofundadas a seguir na análise de cruzamentos e exposição de alguns conteúdos de relatos como ilustração argumentativa.

[66] O tamanho das palavras corresponde ao percentual ponderado (%) de aparição no conteúdo dos relatos. Tal cálculo é feito por meio do software N-Vivo 12. Nota-se que algumas palavras foram excluídas, sendo tais: preposições, pronomes, nomes de cidade ou de atingidos, números, datas e protocolos. A opção por tal procedimento se dá à medida que as mesmas não conferem qualquer concordância de sentido para o objeto analisado. Ademais, optou-se por manter as palavras “não”, “sim”, “sempre” — isto é, advérbios de negação e afirmação — uma vez que, a partir da leitura integral de todos os relatos da Ouvidoria, percebeu-se que estes compõem uma dimensão-chave para a compreensão das demandas das atingidas.

2.2.2 Análise qualitativa a partir de cruzamentos temáticos

Quadro 7 — Considerações éticas sobre a exposição do conteúdo

CONSIDERAÇÕES ÉTICAS COM RELAÇÃO À EXPOSIÇÃO DO CONTEÚDO DAS NARRATIVAS APRESENTADAS NESSA SUBSEÇÃO

Tendo em vista que as análises qualitativas desenvolvidas nessa subseção expõem transcrições literais das narrativas apresentadas por atingidas a um mecanismo de denúncias confidencial e sigiloso e que muitos dos casos analisados revelam situações de vulnerabilidade, inclusive de risco à integridade física de mulheres (no caso de violência doméstica), reitera-se a necessidade de não divulgação dos relatos aqui apresentados, de forma a garantir o anonimato e a proteção das pessoas envolvidas.

Fonte: Elaboração própria (2019).

2.2.2.1 Atraso no processamento dos Programas da Fundação Renova e sobrecarga doméstica

A partir da leitura dos relatos contidos na Ouvidoria, notou-se que boa parte das denúncias com relação a atrasos ou problemas no processamento das medidas de resposta e reparação, especialmente do PIM e do AFE, encontravam-se atreladas a relatos de sobrecarga doméstica. Como se verá em maior detalhamento a seguir, muitas das mulheres que denunciavam problemas no processamento dos referidos programas, também alegavam dificuldades significativas em arcar com os custos de manutenção do lar — inclusive argumentando a eminência de despejos por falta de pagamento de aluguel, além de cortes no fornecimento de água e energia elétrica. Além das dificuldades com relação à manutenção do lar, nota-se, com frequência, a angústia de muitas mulheres em não conseguir prover as necessidades básicas de seus filhos ou netos, outro fator importante relacionado à sobrecarga doméstica e que será mais bem explorado a seguir.

I Cadastro e sobrecarga doméstica

Do total de relatos referentes a problemas no Cadastro — o que inclui principalmente a demora no retorno quanto à situação cadastral do atingido —, 25,16% (154 no total) também apontam questões relacionadas à sobrecarga doméstica, em termos gerais. Ao analisar a temática de forma desagregada, foi possível identificar que os dois principais componentes associados a problemas no processamento do cadastro são as dificuldades de arcar com os custos de manutenção do lar (informada em 22% dos relatos) e os cuidados com filhos e netos (presente em 10,6% das denúncias). Os relatos abaixo expõem tal panorama e, principalmente, ilustram as condições precárias de

acesso à renda relatadas pelas atingidas, paralisado, pelo fato de o Cadastro ser a porta de entrada aos programas de resposta e reparação. Ainda, observa-se a presença de alegações que abordam a questão do tempo da demora e não priorização — dado o panorama de vulnerabilidade social.

Relato 1

[redacted]

Relato 2

[redacted]

Relato 3

[redacted]

Relato 4

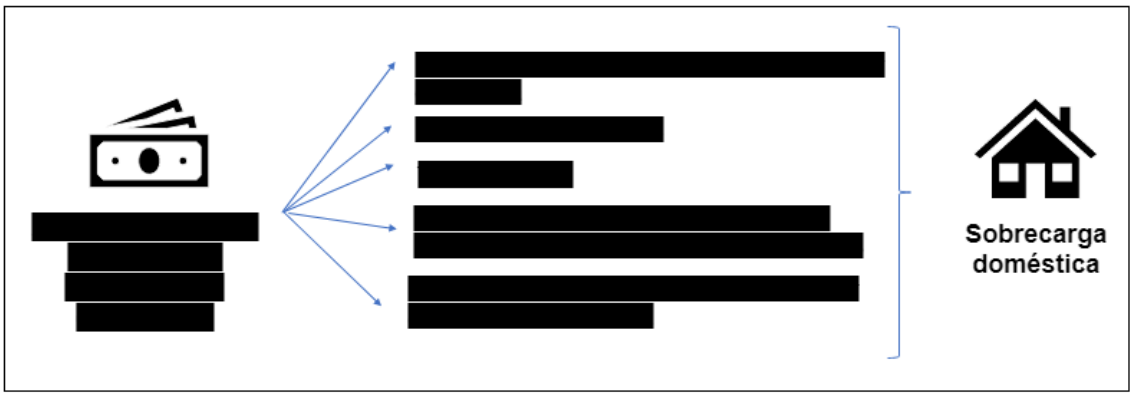
[redacted]

II Auxílio Financeiro Emergencial e sobrecarga doméstica

Do total de relatos referentes a problemas no recebimento do AFE — o que inclui atrasos no pagamento ou demora no processamento das etapas que antecedem o recebimento do cartão —, 38% também apontam questões relacionadas à sobrecarga doméstica, em termos gerais. Analogamente ao procedimento feito em relação ao Cadastro, ao analisar a temática de forma desagregada, foi possível identificar que, do total de denúncias que afirmam a existência de problemas no recebimento de auxílio financeiro emergencial, 32,24% também discorrem sobre dificuldades de arcar com os custos de manutenção do lar e, paralelamente, 16,12% apontam para intersecção com cuidados com filhos e netos.

O infográfico (Figura 3) a seguir demonstra de que forma a relação entre o atraso no recebimento do AFE e o aumento da sobrecarga doméstica é expressada nas palavras das atingidas. Como é possível notar, a solicitação de agilidade do processo é justificada principalmente pelo agravamento das necessidades domésticas.

Figura 3 — Relação entre problemas no AFE e sobrecarga doméstica



Fonte: Ouvidoria FR — Comunidade — Relato identificado entre os codificados como "Mulheres" (1.887). Elaboração própria (2019).

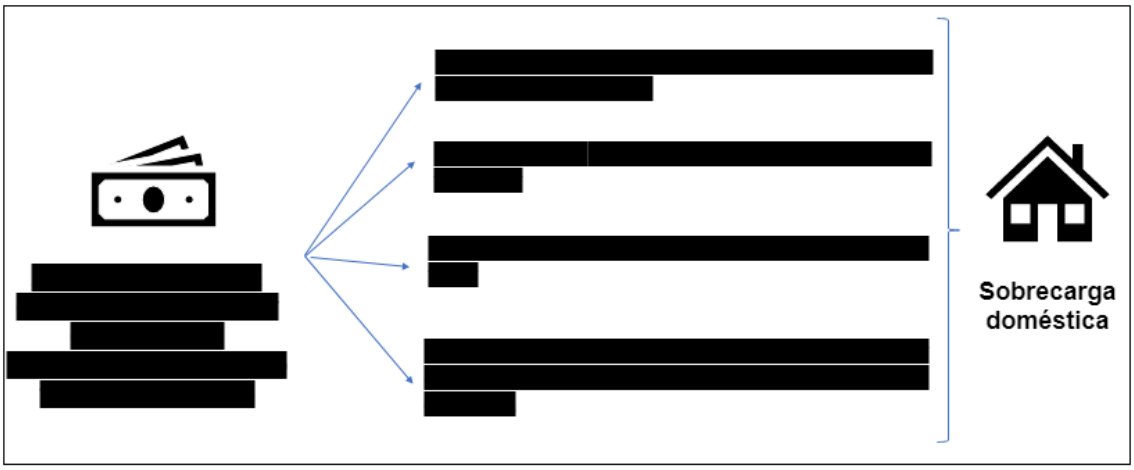
Este relato foi apresentado à Ouvidoria em março de 2019, que o considerou de "alto impacto". Um mês depois, a conclusão dada ao caso foi a habilitação da atingida para o recebimento de AFE, com previsão de pagamento para junho de 2019. Muito embora o encaminhamento da demanda pareça ter se dado de forma relativamente célere, deve-se levar em conta que o cadastro da atingida foi realizado em 2017 e que, inclusive, esta já participava das reuniões de negociação do PIM desde abril de 2018. Tendo em vista que o AFE foi pensado como medida de resposta (e, portanto, emergencial), não parece adequado a atingida apenas ter sido incluída no programa de auxílio financeiro dois anos após o seu cadastro e, mais do que isso, que a sua elegibilidade para o recebimento do AFE tenha ocorrido somente depois do seu encaminhamento para o recebimento de indenização (medida de reparação).

No mais, vale retomar a discussão feita no Panorama Geral deste relatório (item 2.1.1), que aponta para uma tendência de concentração de manifestações referentes a problemas no pagamento do AFE nos anos de 2016 (período emergencial) e 2019 (quase quatro anos após o desastre) e salientar que este relato, assim como outros analisados, poderia ser visto como uma possível ilustração e materialização das hipóteses previamente levantadas.

III Programa de Indenização Mediada e sobrecarga doméstica

Do total de relatos referentes a problemas no recebimento do PIM — o que inclui atrasos no pagamento ou demora no processamento das negociações —, 40,3% também apontam questões relacionadas à sobrecarga doméstica, em termos gerais. Mais uma vez, de forma análoga, ao desagregar a temática de acordo com as subcategorias criadas, temos que do total destes relatos, 24,32% também abordam cuidados de filhos e netos e 20,64% apontam para problemas quanto aos custos de manutenção do lar (aluguel, contas etc.). O infográfico abaixo (Figura 4) demonstra de que forma a demora no pagamento de indenização e o aprofundamento da sobrecarga doméstica se relacionam nas narrativas das atingidas:

Figura 4 — Relação entre problemas no PIM e sobrecarga doméstica



Fonte: Ouvidoria FR — Comunidade — Relato identificado entre os codificados como "Mulheres" (1.887). Elaboração própria (2019).

No caso acima, apesar de a atingida ter sido cadastrada na primeira campanha, ainda em 2016, sua manifestação solicitando o andamento das negociações do PIM é de 2018 e, pelos dados disponíveis na base de dados da ouvidoria, não foi dado ainda qualquer prazo para o fechamento e pagamento de sua indenização — a despeito de o seu relato ter sido classificado como de "alto impacto".

2.2.2.2 Saúde mental e sobrecarga doméstica

Além de estar associada à demora no processamento dos programas de resposta e reparação da Fundação Renova, a sobrecarga doméstica também apresenta uma preocupante incidência nos relatos que tratam de saúde mental. Para se ter uma ideia, dos 154 casos com relatos sobre questões de saúde mental, 71,4% também informam problemas de sobrecarga doméstica, muitos deles, inclusive, associando o desenvolvimento de determinada doença mental — a depressão, na maioria dos casos — às dificuldades associadas aos cuidados e afazeres domésticos. Destes, os custos de manutenção do lar (60,4%) e os cuidados com filhos e netos (33%) também aparecem como principais temas associados às reivindicações relacionadas à saúde mental.

Um ponto de grande preocupação com relação a esse cruzamento temático é que parte dos relatos de saúde mental associados à sobrecarga doméstica mostram-se extremamente críticos, com diversas denúncias que retratam tentativas de suicídio ou intenção de se matar. Ao analisar o conteúdo de tais relatos, nota-se que boa parte das atingidas que apresentam intenções suicidas associam diretamente a sua condição às dificuldades domésticas por elas enfrentadas:

[redacted]

Nota-se que as angústias decorrentes da impossibilidade de alimentar ou cuidar dos filhos, assim como a tristeza face ao descontrole e instabilidade domésticos (em decorrência, por exemplo, de despejos reiterados, dívidas e contas atrasadas) são as principais causas associadas, pelas atingidas, ao desenvolvimento ou agravamento de problemas de saúde mental, como segue exposto nas três narrativas a seguir:

Figura 5 — Relação entre saúde mental e sobrecarga doméstica

Fonte: Ouvidoria R (2016-2019) — Comunidade — Relatos identificado entre os codificados como “Mulheres” (1.887). Elaboração própria (2019).

Muito embora a classificação do impacto nos três casos que compõem a Figura 3 tenha sido “alta”, o que, em tese, partiria da compreensão do atendente sobre o alto grau de criticidade da narrativa apresentada, em nenhum deles houve o devido encaminhado da demanda aos programas socioeconômicos diretamente ligados ao tratamento das questões de saúde e vulnerabilidade social — o Programa de Proteção Social (PG 05) e o Programa de Saúde Física e Mental da População Impactada (PG 14)[67].

[67] Quanto a isso, ressalva deve ser feita com relação ao excerto que introduz este item, no qual o encaminhamento ao Programa de Proteção Social é mencionado de forma breve e em caráter de sugestão (“Necessário reclassificar a manifestação, endereçando-a ao programa correto.

No caso do “Relato 1”, a única conclusão da ouvidoria foi a de informar à manifestante que seu AFE passou a ser pago em fevereiro de 2019. Quanto a isso, vale destacar que, de forma semelhante a outro exemplo analisado anteriormente, a atingida participou da primeira campanha de cadastro em 2016, vindo a receber o AFE apenas no ano de 2019, depois inclusive do recebimento do PIM (feito em 2018).

O “Relato 2”, por sua vez, não conta com informações suficientes a respeito da conclusão do caso. Foi possível identificar apenas que a atingida é elegível ao PIM (sem data de pagamento prevista) e se encontra em reanálise quanto ao recebimento de AFE. Por fim, quanto ao terceiro relato, é informado tão somente que as análises do auxílio financeiro e PIM (danos gerais) não foram iniciadas, sem qualquer detalhamento com relação a datas e prazos.

Cabe salientar também que o cruzamento entre saúde e sobrecarga doméstica não se esgota apenas em referência à problemática de saúde mental. A partir da leitura e sistematização dos dados, foi possível identificar que daqueles relatos que mencionam questões sobre acesso à saúde — compra de medicamentos, tratamentos etc. —, 61,4% também apontam para dificuldades em arcar com custos de manutenção do lar. Ademais, em relação à temática da saúde vista de forma agregada (macrotema), 66,5% dos relatos também abordam questões referentes à sobrecarga doméstica, vista aqui em termos gerais.

Por fim, em que pesem todas as dificuldades relatadas nas narrativas acima descritas, importa destacar que o “Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada” da Fundação Renova não apresenta uma perspectiva de gênero capaz de gerar respostas aos pleitos individuais de mulheres em situação de vulnerabilidade. No que tange à saúde mental, especificamente, o programa já foi inclusive alvo de críticas por parte da Câmara Técnica em Saúde (CT-Saúde)[68] e pela Secretaria de Vigilância e Proteção à Saúde do Estado de Minas Gerais. Uma das críticas se deve ao fato de o programa ter adotado um conceito restritivo sobre Saúde Mental, atrelado ao consumo de álcool e drogas (páginas 8 e 9 do “Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada”). Como se depreende dos relatos analisados, o desenvolvimento de problemas de saúde mental, no caso das mulheres, parece estar muito mais associado às dificuldades financeiras e à sobrecarga doméstica do que com o aumento do consumo das substâncias mencionadas.

Manifestação pendente para análise do Programa Auxílio Financeiro Emergencial. Sugiro encaminhar para o Programa Proteção Social — PG05”).

[68] Nota Técnica nº 08 de 2017, Nota Técnica nº 13 de 2017, Ofício nº 23 de 2018, Nota Técnica nº 04 de 2018 e Nota Técnica nº 12 de 2018.

Ainda com relação ao agravamento de problemas de saúde mental, um estudo produzido pelo *expert* Ramboll sobre a questão de gênero revelou que mulheres sofrem mais com o surgimento de doenças pós-desastre ou com o agravamento de doenças preexistentes. Dentre as doenças adquiridas pós-desastre, a depressão, o transtorno de ansiedade e a insônia são as que mais se destacam[69].

2.2.2.3 Pedido de desmembramento de AFE e conflitos familiares

Do total dos relatos que pleiteiam desmembramento de AFE, 44% relatam a existência de conflitos familiares. A maior parte destes conflitos decorre do fato de apenas um único membro do núcleo familiar receber o auxílio financeiro, não repassando aos demais integrantes do núcleo familiar o valor correspondente.

O pagamento do AFE a um único membro da família decorre, na realidade, de um problema anterior, relativo ao momento da realização do Cadastro[70]. Como se depreende da leitura de alguns relatos, as declarações apresentadas durante a entrevista pelo "responsável" ou titular do cadastro não corresponderam à composição real do núcleo familiar, principalmente com relação àqueles que foram apontados como "dependentes". Os trechos a seguir sintetizam com mais clareza esse ponto:

Relato 1

[redacted]

Relato 2

[redacted]

[69] RAMBOLL. Estudo Estatístico sobre a Questão de Gênero com os Dados da Fundação Renova, 2019, p. 22.

[70] Essa dimensão é explorada também no produto "Análise do Cadastro Socioeconômico" a partir de uma perspectiva mais ampla que problematiza a falta de dinamicidade do Cadastro, prevista na Cláusula 28 do TTAC que descreve a necessidade de criar-se mecanismos de correção, revisão e atualização. No item 3.3.5 do relatório em referência, apresenta-se uma análise qualitativa dos relatos da Ouvidoria que versam sobre a escolha por cadastramento por núcleo familiar a partir da problematização da falta de dinamicidade do Cadastro. Identifica-se, portanto, relatos de pessoas atingidas (homens e mulheres) que reclamam no canal acerca da demora para revisão e atualização e a desconsideração e dinâmicas e interações sociais intrafamiliares (como óbito, divórcio etc.). (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, Análise do Cadastro Socioeconômico, 2019).

[redacted]

Relato 3

[redacted]

A sub-representatividade de mulheres no momento da realização da entrevista pode ser levantada como um dos fatores responsáveis pela inclusão indevida de mulheres enquanto dependentes no cadastro. Conforme reconhecido pela própria Fundação Renova no Ofício SEQ14234/2018/GJU[71], muito embora as mulheres formem praticamente metade da população atingida (49,3%), elas se restringem a 39% das pessoas presentes no momento do cadastro, contra 61% de presença masculina[72]. De acordo com a Fundação Renova, "os homens que declararam as próprias informações superam as mulheres presentes no momento da entrevista"[73]. Em outras palavras, parcela considerável das mulheres atingidas teve a sua declaração feita por um homem e não por si mesma.

Não por acaso, a diferença entre a presença masculina e feminina no cadastro também é verificada, praticamente na mesma proporção, na composição da figura do "responsável familiar", assim como na distribuição da titularidade de auxílios financeiros emergenciais e de indenizações. Esse argumento parece ser fortalecido pelos dados obtidos com o cruzamento e tratamento das bases de dados do SGS[74], que revelam um percentual de 86,8% (9.729 no total) de famílias com apenas um titular de Auxílio Financeiro Emergencial.

[71] Documento elaborado em resposta ao relatório da Defensoria Pública do Espírito Santo sobre a situação das mulheres atingidas pelo rompimento da barragem: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Relatório Preliminar sobre a situação da mulher atingida pelo desastre do Rio Doce no estado do Espírito Santo. Vitória, 2018.
[72] FUNDAÇÃO RENOVA. SEQ14234/2018/GJU, 2018, p. 11.
[73] FUNDAÇÃO RENOVA. SEQ14234/2018/GJU, 2018, p. 11.
[74] Considerou-se apenas pessoas que possuem ao menos 1 propriedade no Cadastro da Fundação Renova — dimensão propriedades (e, portanto, também estão listadas no Cadastro da FR — dimensão pessoas) e que também estavam listadas na base de pagamentos do AFE (Filtro 1535). A base de dados de Pagamentos de AFE da Fundação Renova e o próprio Cadastro são dinâmicos, portanto, esses dados irão variar ao longo do tempo. As bases de dados do Cadastro e do Pagamentos do AFE (Filtro — 1535) foram baixadas no SGS nos dias 28/09/2019 e 20/09/2019, respectivamente.

Tal discussão está ilustrada na tabela a seguir — cujos dados foram atualizados por meio dos filtros disponibilizados no SGS:

Tabela 5 — Dados sobre a distribuição de homens e mulheres no Cadastro, AFE e PIM

	Mulheres	Homens
Presentes da entrevista do Cadastro[75]	**39%**	61%
Responsáveis pelo núcleo familiar[76]	**34%**	66%
Titulares de AFE	**31,5%**	68,5%
Titulares de PIM[77]	**36%**	64%

Fonte: Sistema de Gestão de Stakeholders (Filtro 1322; 1600 e 1585) — Versões utilizadas: ago/2019. Elaboração própria. (2019).

A desigualdade de gênero ainda é um fator estruturante das relações sociais no Brasil e, enquanto tal, deveria ter sido considerada pela Fundação Renova durante a elaboração da metodologia para a aplicação do instrumento de coleta de informações. Muito embora a Fundação afirme se respaldar no conceito instituído pelo CadÚnico para definir a figura do responsável pelo núcleo familiar — "um dos moradores do domicílio e dos componentes da família, com idade mínima de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino"[78] —, a sua metodologia, ao contrário daquela instituída pela política pública em que se respalda, não estabeleceu abordagens afirmativas capazes de ampliar a representatividade de mulheres no momento da entrevista.

Conforme asseverou a própria Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) ao tecer considerações preliminares sobre o Cadastro Integrado, a metodologia pensada para a aplicação do questionário, focada na figura do "responsável", impossibilitou a apreensão da percepção dos danos de parcelas importantes dos atingidos, destacando, dentre outras, a situação das mulheres[79]:

[75] O dado refere-se ao último corte da base de dados do Cadastro, baixada no SGS em 28/092019.
[76] O dado refere-se ao último corte da base de dados do Cadastro, baixada no SGS em 28/09/2019.
[77] As bases de dados do Cadastro e do Pagamentos do PIM (Filtro — 1600) foram baixadas no SGS nos dias 28/09/2019 e 19/09/2019, respectivamente. Considera-se apenas pessoas que possuem código identificador na base de dados do Cadastro da Fundação Renova — dimensão pessoas e que receberam algum pagamento do PIM.
[78] SYNERGIA. Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados, Revisão 1, jul./ 2016.
[79] Mais uma vez, salienta-se um ponto de encontro com o relatório "Análise do Cadastro Socioeconômico" também produzido pela FGV, que discorre sobre a problemática de cadastramento por núcleo familiar a partir de uma ótica da falta de dinamicidade da atualização e revisão dos dados.

> As entrevistas serão feitas apenas com um dos integrantes da família e, portanto, não abrangerão a diversidade geracional, de gênero, étnico-racial e outros recortes que permitem a inclusão das diferentes perspectivas e experiências, a não ser no caso de mulheres entrevistadas como responsáveis por suas famílias[80].

Em resposta à Defensoria Pública do Espírito Santo, a Fundação Renova rebate a alegação de que mulheres estariam sendo sub-representadas nos processos de resposta e reparação em curso informando que a diferença verificada nos números apresentados "não pode ser imputada a uma discriminação de gênero induzida pela Fundação no momento da ação de cadastramento". Para justificar a alegação, afirma que os números trazidos "fazem referência apenas às declarações dos/as próprios/as atingidos/as" e que "as diferenças apontadas não contam com nenhuma interferência da Fundação, sendo certo que são verificáveis tão somente a partir de dados objetivos declarados"[81].

De fato, os números apresentados partem de declarações dos atingidos. No entanto, cabe observar que essas declarações não contemplam a integralidade da voz dos mesmos, uma vez que uma parcela importante desta, especialmente no caso de mulheres, se encontra invisibilizada. A partir disso, não é difícil concluir que as declarações sobre as quais a Fundação Renova se embasa para afastar de si qualquer contribuição ou responsabilidade com relação às diferenças de gênero identificadas são parciais e podem, com isso, criar distorções importantes com relação à percepção de danos do ponto de vista das mulheres atingidas. A forma como repassam o AFE e o cadastramento podem ou não reforçar vulnerabilidades e desigualdades, como mostram casos comparados citados.

Esse ponto deveria ter sido objeto de atenção por parte da Fundação Renova, que tinha, inclusive, o conhecimento da presença desigual de homens e mulheres no momento da entrevista de cadastramento. Entretanto, optou-se por uma postura de não interferência, que acabou não só consolidando as diferenças encontradas no cadastro, como as replicou para outros programas, como é o caso do AFE e PIM.

Importa destacar que esse ponto já foi, por mais de uma oportunidade, objeto de críticas por parte das instituições públicas envolvidas no caso. Em 2018, os Ministérios Públicos Estaduais (MG e ES) e Federal, juntamente com o Ministério Público do Trabalho e as Defensorias Públicas da União e dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo publicaram uma Recomendação Conjunta (nº 10/2018) na qual estipulavam uma série

[80] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Parecer Técnico nº 695 de 2016 – SEAP.
[81] FUNDAÇÃO RENOVA. SEQ14234/2018/GJU, 2018, p. 26.

de recomendações a serem seguidas pela Fundação Renova. Dentre estas, a recomendação de nº 22 determina que a Fundação se abstenha de utilizar metodologias indenizatórias baseadas apenas no núcleo familiar e indenize as pessoas atingidas "a partir de critérios que considerem sua individualidade e os danos que tenham pessoalmente sofrido, sem prejuízo de outros critérios que levem em conta os danos ocorridos à entidade familiar ou à comunidade a que pertençam"[82].

Além da Recomendação Conjunta, a Nota Técnica nº 16 da Câmara Técnica de Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais (CT-IPCT) também apresenta questionamentos com relação à metodologia utilizada para a aplicação do cadastro, alegando que o seu formato permitiu que mulheres deixassem de ser reconhecidas como titulares e, consequentemente, de ser atendidas pelo auxílio financeiro emergencial[83].

Retomando os relatos da ouvidoria, além do pagamento indevido de AFE a um único membro do núcleo familiar, alguns dos pedidos de desmembramento de auxílio financeiro decorrem de separações conjugais ocorridas após o rompimento da barragem. Nestes casos, mulheres entraram em contato com o canal de reclamação para informar que, à época do cadastramento, foram incluídas como dependentes de seus ex-maridos, mas que após algum tempo da realização do cadastro, se separaram. Desde então, encontram-se sem qualquer assistência financeira por parte de seus ex-companheiros, tendo que cuidar sozinhas dos filhos do casal. Em decorrência disso, solicitam da Fundação Renova o desmembramento do AFE ou o desmembramento do cadastro, de forma que a mulher (antes considerada dependente) se torne titular:

Relato 1

[redacted]

Relato 2

[redacted]

[82] MPF. MPE/ES et al. Recomendação Conjunta nº 10 de 2018, p. 21.
[83] CÂMARA TÉCNICA DE INDÍGENAS E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CT-IPCT). Nota Técnica nº 16 de 2018.

Esse tema também já foi alvo de atenção pelas instâncias do Comitê Interfederativo (CIF), dessa vez pela Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Financeiro Emergencial (CTOS). A Nota Técnica nº 32/2019 questionou a rigidez do cadastro frente às dinâmicas relativas aos indivíduos que compõem o núcleo familiar, especialmente com relação àqueles considerados como "dependentes"[84]. De acordo com a NT 32, o cadastro deveria possibilitar que alterações no estado da pessoa, sobretudo aquelas que a retirem da condição de componente do núcleo familiar — como é o caso de separações — permita a sua inclusão na condição de "impactado" principal[85]. Quanto a esse ponto, a NT destaca expressamente a situação do ex-cônjuge:

> (...) a situação do ex-cônjuge que, separado do antigo núcleo familiar, se vê impedido de retornar à sua vida independente pela não reparação do dano ambiental. Caso não se considere o seu cadastro separado, com acesso a todos os direitos previstos no TTAC cabíveis, estar-se-á criando uma limitação artificial ao dinamismo da vida com a potencialidade de causar sérias intercorrências graves (violência doméstica, drogadição, miserabilidade)[86].

Em reunião realizada com as áreas de Direitos Humanos, Ouvidoria, Cadastro e PPS da Fundação Renova foi informado que, nos casos em que há pedido de desmembramento de auxílio financeiro por conta de separação, a Fundação exige a comprovação do fim relacionamento, por meio da apresentação de sentença ou escritura pública. A justificativa para isso seria, nas palavras da própria representante da Fundação Renova, o fato de que "mal pagador paga duas vezes". Tendo em vista que boa parte das mulheres que solicitam desmembramento de AFE pós-separação se encontram em situação de vulnerabilidade, tendo que sustentar sozinha os filhos do casal, a rigidez do formalismo exigido pela Fundação se mostra inadequada do ponto de vista da garantia dos direitos alimentares e de subsistência do novo núcleo familiar.

I Pedido de desmembramento de AFE e relatos de violência doméstica

Certamente, a pior faceta dos conflitos familiares relacionados ao pagamento do AFE está relacionada ao fato de que, em parcela significativa dos casos, foi verificada a existência de contextos de violência doméstica e familiar. A relação entre um potencial aumento da violência doméstica e problemáticas quanto ao pagamento do auxílio financeiro não é algo desconhecido das instâncias que participam do processo de reparação, tendo sido constatada pelos próprios estados de Minas Gerais e Espírito

[84] Dimensão contemplada em mais detalhes no item 3.3.5 do relatório Radiografia do Cadastro.
[85] CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). Nota Técnica nº 32 de 2019, p. 16.
[86] CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). Nota Técnica nº 32 de 2019, p. 16.

Santo durante a elaboração dos Planos Estaduais de Assistência Social, instrumentos que integram o Programa de Proteção Social da Fundação Renova.

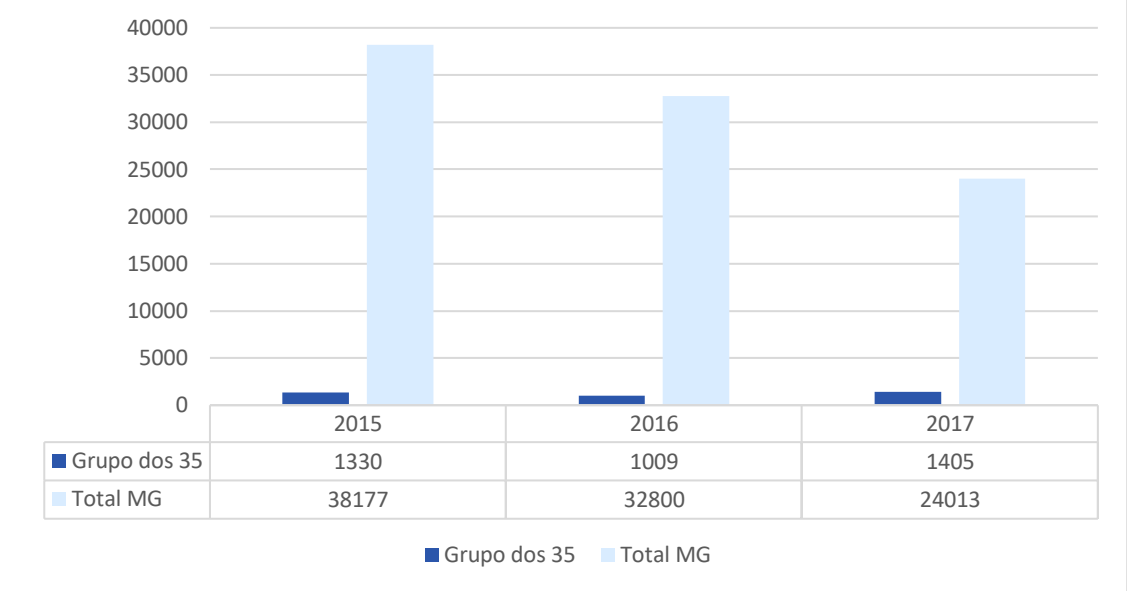
Com efeito, em Minas, os profissionais de assistência social indicaram o aumento de casos de violência financeira/patrimonial em função do pagamento de Auxílio Emergencial como uma das principais demandas de proteção especial surgidas ou agravadas pelo rompimento da barragem[87]. Ainda, o Plano Estadual revela que, enquanto o número de pessoas vítimas de violência ou violações de direitos que ingressaram no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)[88] apresentou uma tendência de redução no total do estado, para os municípios atingidos esse número cresceu, passando de 1.330, em 2015, para 1.405, em 2017[89] (dados se encontram expressos no Gráfico 10 a seguir). Nota-se, portanto, um *aumento de 5,6% de casos nos municípios atingidos* e uma redução de 37,1% em relação ao total em Minas Gerais.

[87] Vale destacar que essa discussão também é retomada pela Nota Técnica nº 24 de 2018/CTOS-CIF, que analisa o Escopo do PPS apresentado em dez/2017 pela Fundação Renova.

[88] De acordo com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, o PAEFI se volta ao apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Um de seus objetivos centrais é contribuir para o rompimento de padrões violadores de direitos no interior da família. Dentre seus usuários estão famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: i) Violência física, psicológica e negligência; ii) Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; iii) Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; iv) Tráfico de pessoas; v) Situação de rua e mendicância; vi) Abandono; vii) Vivência de trabalho infantil; viii) Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; ix) Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos à sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem-estar; e x) Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos. BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2013, p. 29.

[89] ESTADO DE MINAS GERAIS. Plano de Proteção Social do Estado de Minas Gerais Integrante do “Programa de Proteção Social da Fundação Renova” Cláusulas 54 a 58 do TTAC. Vitória, 2018, p. 45.

Gráfico 10 — Quantidade de pessoas vitimadas que ingressaram no PAEFI de acordo com o RMA dos CREAS 2015-2017



Fonte: Estado de Minas Gerais, 2018, p. 45. Elaboração própria (2019).

Já no Espírito Santo, a relação entre AFE e conflitos familiares também foi destacada pelos profissionais da assistência social. Segundo a percepção destes, os principais impactos do rompimento da barragem relacionados à violência se devem ao possível: (i) aumento do consumo abusivo de substâncias psicoativas (álcool e outras drogas); (ii) aumento da atividade do tráfico de drogas; e (iii) aumento da violência doméstica e familiar, destacando a existência de conflitos familiares motivados pelo recebimento do Auxílio Emergencial[90].

Em paralelo, a partir de uma análise realizada pelo banco de dados secundários do SINAN disponibilizados pelo DataSUS[91], foi possível observar, no que tange às notificações de violência doméstica e abuso sexual, uma variação positiva (aumento) de 45,35% entre o pré e pós-desastre. Nos municípios de controle, não é possível observar um acompanhamento dessa tendência. Nota-se, ainda, que dentre os 45 considerados atingidos, 34[92] demonstram um aumento desse índice, fator que corrobora para o argumento da extensão desse fenômeno no território. Se analisados os dados pela

[90] ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Plano de Proteção Social do Estado do Espírito Santo Integrante do "Programa de Proteção Social da Fundação Renova" Cláusulas 54 a 58 do TTAC. Vitória, 2018, p. 51.

[91] Tal investigação foi feita com caráter exploratório a fim de levantar indícios e hipóteses sobre os agravos em saúde ao longo da Bacia e se encontra presente, conforme expresso previamente, em FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Produto "Análise de Agravos Notificados às Bases do DATASUS – Parte 1".

[92] Mariana, Barra Longa, Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Sem Peixe, São José do Goiabal, São Pedro dos Ferros, Raul Soares, Córrego Novo, Pingo-D'água, Caratinga, Bugre, Iapu, Sobrália, Fernandez Tourinho, São Domingos de Prata, Marliéria, Timóteo, Santana do Paraíso, Belo Oriente, Governador Valadares, Tumiritinga, Galiléia, Conselheiro Pena, Aimorés, Baixo Guandu, Colatina, Marilândia, São Mateus, Conceição da Barra, Aracruz, Fundão, Serra.

contagem dos agravos — e não em relação a taxa por 100 mil/habitantes — é possível identificar que nos municípios atingidos há um aumento de mais de 80% de notificações, enquanto nos municípios de controle tal percentual reduz-se a cerca de 20% (o que nos indica uma variação 4x menor[93].

Ao ancorar tal discussão na análise que aqui se coloca, identifica-se uma proeminente relação entre o pagamento do auxílio financeiro e a violência doméstica nos relatos trazidos à Ouvidoria. No total, foram identificados 15 relatos (de um total de 34 para Conflitos Familiares, e 44 para pedidos de desmembramento do AFE)[94] que contém narrativas que mencionam situações de conflitos familiares e violência doméstica.

Em um dos casos analisados, a vinculação entre o recebimento do auxílio e o cometimento da violência física é exposta de forma explícita na fala do próprio agressor, que ameaça e agride fisicamente a sua companheira com a justificativa de que teria o dinheiro fruto do auxílio guardado para pagar a fiança (Atingida, Ouvidoria, 2016).

Além deste, outro caso paradigmático foi elencado para a realização de um aprofundamento quanto ao seu processo de atendimento. Tal escolha partiu da constatação de inconsistências importantes entre o conteúdo do relato e o preenchimento dos campos “Conclusões” e “Recomendações” pelos técnicos da Fundação Renova. Havia um hiato entre a narrativa apresentada pela atingida — que informou ter sido cadastrada como dependente de seu ex-companheiro — e as descrições feitas pela Fundação Renova quanto à sua situação cadastral — as quais indicavam que não fazia parte do núcleo familiar do ex-marido.

Vale destacar que o referido relato versa sobre quatro temáticas principais, que se intercruzam, sendo elas: (i) sobrecarga doméstica no cuidado de filhos e netos; (ii) violência doméstica; (iii) pedido de desmembramento do AFE; e (iv) problemas no processo de Cadastro.

[93] FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise de Agravos Notificados às Bases do DATASUS** – Parte 1, Rio de Janeiro: FGV, 2019.

[94] Aponta-se os percentuais dessa distribuição: i) do total de relatos que abordam questões referentes à solicitação de desmembramento do AFE, 34% também apontam para relatos de conflitos familiares, os quais incluem a violência doméstica; ii) do total de relatos cujo conteúdo versa sobre situações de conflitos doméstico e violência doméstica, 44% contém também descrições quanto à temática do desmembramento do AFE.

Na íntegra, o relato aborda que:

[redacted]

Assim, conforme mencionado, as inconsistências apresentadas pela base de dados instigaram os pesquisadores a realizar uma investigação de *process-tracing*, isto é, um acompanhamento aprofundado de todas as demandas da atingida junto à Fundação Renova. Este processo se inicia com uma constatação do próprio atendente, que escreve:

[redacted]

Assim, a partir de uma busca ativa no Sistema de Gestão de *Stakeholders* (SGS) da Fundação Renova foi possível estabelecer uma linha do tempo sobre a demora e não priorização do caso. Nesse esforço, foram constatadas contínuas e insistentes tentativas de contato realizadas pela atingida, totalizando 169 manifestações nos Canais de Relacionamento (0800, Fale Conosco e CIA). A análise do conteúdo dessas manifestações revelou uma realidade ainda mais complexa do que aquela apresentada à ouvidoria. Além dos problemas de desmembramento de AFE e de violência doméstica, foram identificados uma série de outros desdobramentos relacionados ao não recebimento de AFE, como a sobrecarga doméstica e o acesso à saúde. O resultado qualitativo dessa busca se encontra sistematizado na Figura 6, a seguir:

Figura 6 — Sistematização de relatos apresentados por atingida (2016-2019) –SGS

Fonte: Sistema de Gestão de *Stakeholders* — Elaboração própria (2019).

É importante destacar que desse montante de manifestações, a primeira, que data do ano de 2016, já aponta para um pedido de desmembramento de seu ex-marido, o qual ela se encontrava dependente devido ao processo de Cadastro Emergencial que ambos realizaram juntos. Nesse mesmo ano, a atingida retorna muitas vezes ao Portal para solicitar informações de tal procedimento — e pede, em paralelo, que um cadastro individual seja realizado para que ela possa solicitar o benefício separadamente. No mais, ela declara que o atingido estaria recebendo uma quantia referente a ela e seus dependentes. Ao decorrer dos anos, em 2017 e 2018, a atingida retorna a contatar os canais, mensalmente, em vistas de algumas demandas não processadas pela Fundação, sendo as principais: (i) conclusão de seu Cadastro Integrado, separado daquele realizado na Fase Emergencial junto ao ex-companheiro que a ameaçava; (ii) solicitação de informações sobre o seu Cadastro (situação cadastral) pois, por não ter recebido a carta de conclusão, não se encontra apta a pleitear o processo de recebimento de AFE; (iii) a atingida relata constantemente estar passando por dificuldades financeiras e viver de doações de vizinhos e até mesmo da Igreja, uma vez que, segundo relatado por ela, como integrante da cadeia da pesca (limpeza e venda de peixes junto ao ex), teve sua renda principal afetada pelo rompimento da barragem; (iv) a atingida, desde 2017, aponta para a realização de um tratamento de câncer de colo de útero e a dificuldade de custeá-lo; (v) tentativas de solicitação para recebimento do AFE, o qual em 2016 foi considerada como não elegível, dado que o ex-companheiro é o titular cadastrado na fase emergencial, o qual se encontra paralisado por uma possível falta de atualização do sistema.

É notável sublinhar ainda que, em 2019 — os relatos analisados vão de julho de 2016 a outubro de 2019 —, a atingida permanece pleiteando junto à Fundação Renova as mesmas demandas e declara também que, apesar de ter recebido a indenização por conta da pesca — reconhecida depois de dois anos de manifestações e potencial desmembramento do Cadastro Emergencial veiculado ao seu ex —, permanece não assistida quanto à elegibilidade do AFE, e a confirmação de sua conclusão cadastral por via documental. Ademais, em investigação foi possível constatar que a atingida recebeu parecer de impacto direto por danos à cadeia da pesca, mas permanece com dificuldades no reconhecimento de seu auxílio financeiro, panorama que aparentemente se liga, ainda, à condição de dependente de seu ex-marido durante o processo de Cadastro Emergencial.

Vale destacar, por fim, que esse caso não é o único a versar sobre violência doméstica e problemas na gestão dos programas da Fundação Renova, especialmente com relação ao Cadastro Integrado. Quanto a isso, cabe destacar que o cadastramento de apenas um "responsável pelo lar", sendo os homens proporcionalmente mais representativos, pode gerar problemas posteriores, que também estão relacionados a pedidos de desmembramento de AFE, após a separação do casal. Nesse sentido, assim como no relato descrito acima, o conjunto de trechos a seguir também revelam problemas decorrentes do cadastro de antigos companheiros como titulares, muitas vezes ainda na fase emergencial:

Relato 1

[redacted]

Relato 2

[redacted]

Relato 3

[redacted]

[redacted]

Vale destacar que a violência doméstica já foi objeto de recomendações por diversos órgãos públicos envolvidos no caso. De acordo com a Defensoria Pública do Espírito Santo, apesar dos inúmeros indícios de aumento da litigiosidade em decorrência do conflito de interesses no recebimento da indenização ou auxílio financeiro, as situações de conflito familiar acabam passando despercebidas dentro do processo de reparação, que não conta com qualquer procedimento ou protocolo específico com relação ao tema:

> Dentro de um Estado com altos índices de violência contra a mulher, as mulheres atingidas pelo desastre do Rio Doce relatam aumento das ocorrências de violência doméstica, principalmente em razão dos reflexos psicológicos do desastre, que apesar de inúmeros relatos, não possuem análise sistemática ou tratamento por parte do Poder Público, das empresas e de toda a superestrutura criada a partir do TTAC (formada por dezenas de órgãos públicos, câmara técnicas, CIF, dente outros)[95].

Além disso, a Recomendação Conjunta nº 10/2018 também dedica várias das suas recomendações ao tema da violência doméstica, principalmente com relação ao procedimento de negociação do PIM. Com base no que dispõe a legislação nacional e internacional, propõe (i) a suspensão do procedimento em qualquer fase no caso de constatação de tal situação de vulnerabilidade, em especial quando existir medida protetiva de urgência (Recomendação 24); e a garantia de que casos de violência contra a mulher, inclusive violência doméstica, não sejam sob circunstância alguma encaminhados a quaisquer meios alternativos de solução de controvérsias/disputas (Recomendações 26, 27 e 28).

Em sua resposta ao Relatório da Defensoria Pública do Espírito Santo, a Fundação Renova se posicionou oficialmente com relação à pauta. Afirmou que, muito embora o Programa de Proteção Social realize o acompanhamento das famílias e dos indivíduos atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão e implemente diversas ações articuladas com as organizações que compõem as Redes de Proteção Social locais, “o tratamento de situações de violência doméstica não faz parte do escopo e competência de sua atuação”. Reconheceu, também, que, na maior parte das vezes, a Fundação nãotem ciência de que a atingida é vítima de violência doméstica, considerando

[95] DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida Pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo. Vitória, 2018, p. 10.

"impertinente e constrangedora" a hipótese de questionar isso durante o processo de cadastro[96].

2.2.2.4 Pedidos de desmembramento de AFE e atividades econômicas desempenhadas por mulheres

Um último ponto que deve ser destacado com relação aos pedidos de desmembramento de AFE se relaciona à desconsideração das atividades produtivas de mulheres em decorrência do seu enquadramento cadastral como "dependentes" do responsável pelo núcleo familiar. Pela leitura dos relatos, essa invisibilidade pode estar associada a dois fatores principais: (i) por um lado, os companheiros das atingidas não souberam informar no momento da entrevista do cadastro a renda de sua companheira, que se encontrava ausente (Relato 1) e, (ii) por outro lado, a Fundação Renova não considerou a atividade declarada (e comprovada com a apresentação de documentação válida) pela atingida no momento de realizar a conclusão do cadastro ou carta de impacto (Relato 2).

Relato 1

[redacted]

Relato 2

[redacted]

Quanto ao segundo relato, a situação da atingida também foi objeto de Ofício encaminhado pela Defensoria Pública do Espírito Santo à Fundação Renova em 2018, cuja finalidade era a de apresentar à ouvidoria uma série de reclamações e exigir

[96] FUNDAÇÃO RENOVA. Resposta ao "Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida Pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo (SEQ14234/2018/GJU), 2018, p. 27.

providências cabíveis. Em sua resposta, a Fundação não apresentou justificativas específicas com relação a cada um dos casos narrados, mas apenas esclarecimentos gerais sobre as situações mais recorrentes dentre aquelas apresentadas pela Defensoria. Sobre atingidas enquadradas como dependentes de seus companheiros, não houve uma resposta direta por parte da Fundação Renova, que apenas informou que, "conforme Termo de Ciência das Informações Prestadas, assinado no ato do recebimento do cadastro, há um prazo de 10 dias para solicitação de correções e retificação do formulário do Cadastro Integrado" e que, findo este prazo, quaisquer atualizações de dados cadastrais "podem ser realizadas a qualquer momento por meio de nova solicitação aos canais de relacionamento da Fundação Renova" (Ouvidoria, 2018). Sobre os pedidos de desmembramento de AFE, foi mencionado tão somente que tais pedidos não geram "aumento da indenização ou novas concessões de auxílio" (Ouvidoria, 2018). Como se nota, muito embora o relato da atingida tenha sido classificado como "crítico" pela ouvidoria, não há na ouvidoria informações com relação a outros encaminhamentos dados ao caso para além da resposta genérica mencionada acima.

Ainda quanto à invisibilidade de atividades econômicas desempenhadas por atingidas, em outra denúncia apresentada à ouvidoria, a atingida afirma que praticava a pesca juntamente com o seu marido, mas, enquanto este foi cadastrado como pescador, ela foi cadastrada como ajudante de pesca. Como consequência, apenas ele recebeu o cartão para recebimento do AFE, o que "atrapalhou suas atividades, pois, apesar de [a atingida] não ser pescadora profissional, parte da renda deles vinha de suas atividades" (Atingida, Ouvidoria, 2016).

Em casos ainda mais graves, em que houve a separação do casal, o não reconhecimento da atividade produtiva da mulher acabou por gerar situações de total desamparo financeiro, expressadas nas palavras da atingida que, muito embora limpasse e auxiliasse o seu marido na atividade de pesca, não foi considerada pela conclusão do cadastro. Em decorrência disso, ficou sem acesso a qualquer parcela da indenização, paga integralmente ao ex-companheiro:

[redacted]

Importa lembrar, também, que este é um tema frequentemente debatido por parte das instâncias que compõem o sistema de governança do processo de reparação. Em 2018, a Nota Técnica nº 16/2018 da CT-IPCT destacou a necessidade de alteração da forma de pagamento do auxílio financeiro emergencial, de forma a restringir a possibilidade de tratamento enquanto "dependentes" apenas aos(as) cônjuges que efetivamente não contribuíam com a renda familiar. Na visão da CT, tal parâmetro não se aplicaria a muitas das mulheres atingidas, tendo em vista que estas "trabalhavam ativamente na cadeia produtiva da pesca, seja atuando na pesca no mar, no beneficiamento e/ou na comercialização"[97].

Também em 2018, a Nota Técnica nº 29/2018 da CTOS, ao realizar a análise do escopo do Programa de Cadastro, destacou a existência de muitos relatos feitos por atingidas, de diferentes municípios, a respeito da desconsideração de suas fontes de renda no processo de cadastramento, o que acabou por gerar também a sua exclusão dos cálculos realizados no âmbito dos Programas de Auxílio Financeiro e Indenização Mediada. Em sentido semelhante, a Recomendação Conjunta nº 10/2018 determinou à Fundação Renova o reconhecimento da renda da mulher atingida de forma autônoma, o que se daria por meio da concessão de cartão emergencial individual, em respeito à independência econômica conquistada antes do rompimento da barragem (Recomendação nº 15).

2.2.2.5 Não priorização de mulheres com estatutos jurídicos diferenciados

Conforme aludido anteriormente, importantes organismos internacionais, como é o caso do Comitê CEDAW, reconhecem a necessidade de se observar e priorizar as intersecções que tornam parcelas do grupo social "mulheres" ainda mais vulneráveis em contexto de desastres. Dentre estas estão as mulheres idosas e gestantes.

No caso específico das idosas, a previsão de tratamento prioritário encontra respaldo legal no próprio ordenamento jurídico nacional, que garante o direito à proteção especial, seja por meio do artigo 230 da Constituição Federal (que estabelece como dever da família, sociedade e Estado o amparo das pessoas idosas defendendo sua dignidade e bem-estar), seja através do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que traz um extenso rol de direitos a serem garantidos a esse grupo como saúde, vida, lazer,

[97] CÂMARA TÉCNICA DE INDÍGENAS E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CT-IPCT). Nota Técnica nº 16 de 2018, p. 2.

esporte, cultura, trabalho, participação comunitária, moradia digna (principalmente arts. 3º, 9º, 10º, 15º, 20º e 37º).

Além disso, o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 6 de dezembro de 2012, estabelece um conjunto de ações voltadas à garantia de proteção integral e redução de vulnerabilidades de idosos em situação de desastre. Vale destacar que, no caso do Rio Doce, a obrigação de se observar as disposições contidas no referido instrumento é expressa no próprio TTAC, em sua cláusula 57[98].

Dentre as diretrizes específicas voltadas à população idosa, o Protocolo destaca a necessidade de se garantir a "minimização dos danos", por meio da instituição de medidas que impeçam o agravamento de disparidades e evitem a chamada "dupla vitimização das pessoas afetadas pela situação de desastre"[99]. Além disso, o documento afirma que, em situações de emergência, deve-se garantir celeridade máxima às ações de urgência — com a devida flexibilização de procedimentos e rotinas —, de modo a salvaguardar bem maior, qual seja, a vida e a integridade física e psíquica da pessoa idosa.

Além de pessoas idosas, o Protocolo também possui disposições importantes com relação à prioridade de gestantes em contexto de desastres. No âmbito da saúde, por exemplo, estabelece a obrigação de atendimento prioritário e humanizado, de acordo com a idade gestacional, bem como o início ou continuidade do acompanhamento pré-natal, inclusive com oferta de medicamentos necessários e cuidados de saúde[100]. Além disso, vale destacar que a necessidade de proteção especial à gravidez é objeto de diversos tratados e normativas internacionais, com destaque para a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (promulgada no Brasil em 2002 pelo Decreto 4.377/2002), que estabelece em seu artigo 11.1 a obrigação dos estados de conferir proteção especial às mulheres durante a gravidez.

Tendo em vista o arcabouço normativo acima referido, passa-se a analisar de que forma as narrativas trazidas pelas atingidas idosas ou gestantes relevam a existência (ou não)

[98] "As ações referidas no artigo anterior deverão observar as regras e diretrizes da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS); da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012; da Política Nacional de Assistência Social; e do Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres (Portaria Interministerial n. 2, de 6 de dezembro de 2012)."
[99] BRASIL. Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres. 2013, 49.
[100] BRASIL. Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres. 2013, 32.

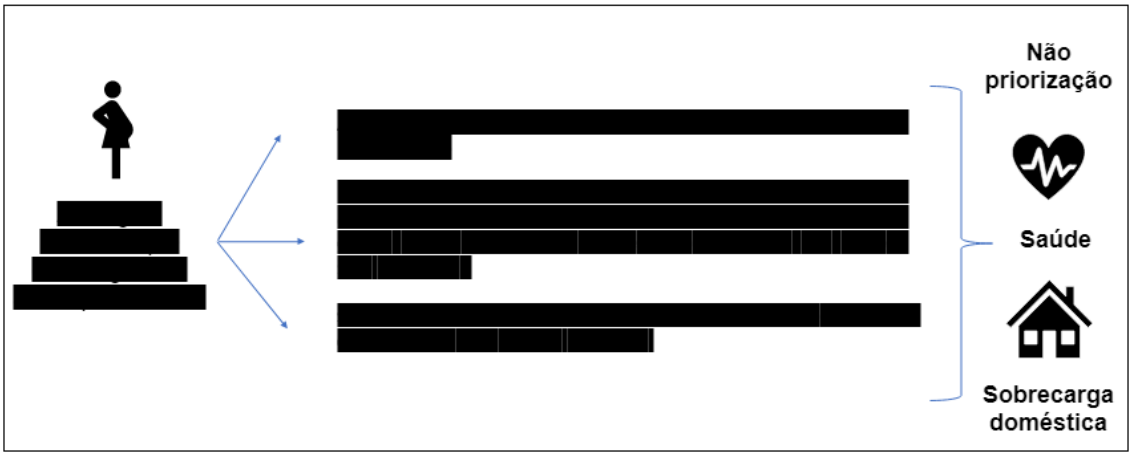
de fluxos e protocolos específicos voltados à sua proteção especial e tratamento prioritário.

I Mulheres gestantes

Conforme estabelecido pela legislação nacional e, inclusive, pelos próprios programas da Fundação Renova, como é o caso do PPS, o processo de reparação deveria ter sido capaz de conceder atendimento prioritário e especializado para mulheres gestantes e lactantes. Entretanto, o que se nota pela leitura dos casos analisados é que a previsão de tratamento prioritário não implicou na implementação de procedimentos diferenciados para esse público.

Conforme exposto na Tabela 1, foi possível identificar 25 relatos nos quais as atingidas descreviam estar grávidas tanto à época do desastre, como também nos períodos subsequentes. O relato a seguir (Figura 7) versa sobre dificuldade de acesso à água enfrentada por uma gestante, o que colocou em risco a sua gravidez, pois a atingida se viu obrigada a buscar galões de água muito pesados para abastecer a sua residência, o que causou a perda de líquido amniótico. Fora isso, também reclama seu ingresso no Programa de Indenização Mediada.

Figura 7 — Mulheres gestantes e a não priorização



Fonte: Atingida, Ouvidoria FR — Comunidade — 2018 — Relato identificado entre os codificados como “Mulheres” (1.887). Elaboração própria (2019).

A partir da análise dos campos “Impacto”, “Encaminhamentos” e “Conclusão” da própria Ouvidoria, seu relato foi classificado como “Alto”. No entanto, não constam informações sobre a tratativa, apenas menção dizendo que informações sobre seu Cadastro permaneciam ausentes e que ainda não era elegível ao AFE, somente ao PIM Danos Gerais.

Vale destacar que as complicações na gravidez decorrentes da necessidade de buscar água, assim como as dificuldades de acesso aos Programas da Fundação não se restringiram apenas a esse caso, sendo verificada nos relatos compilados abaixo:

Relato 1

[redacted]

Relato 2

[redacted]

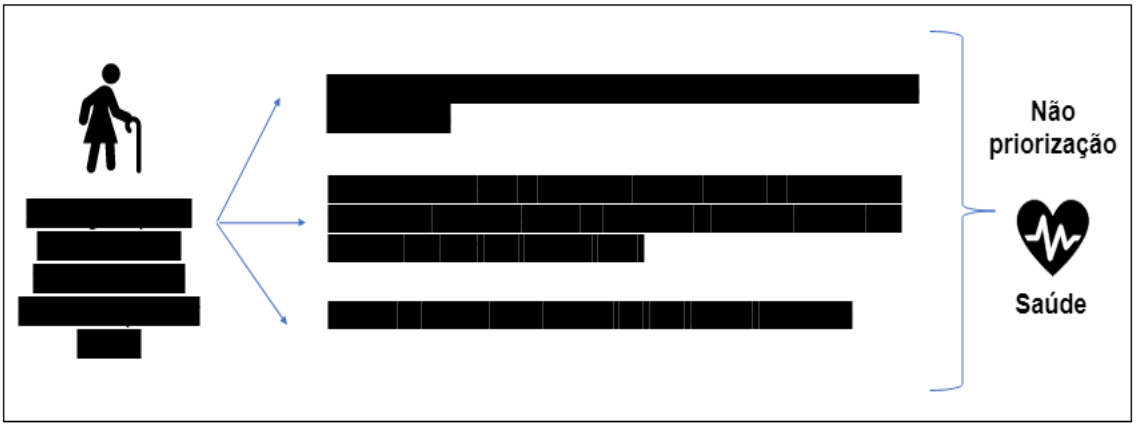
II Mulheres idosas

Assim como no caso das gestantes e lactantes, as mulheres idosas também deveriam ter sido consideradas como público prioritário nas ações de reparação.

Nesse sentido, foram identificados um total de 38 relatos (Tabela 1 deste relatório) que traziam em seu conteúdo narrativas de mulheres que se autoidentificaram como idosas. No caso ilustrado a seguir (Figura 8), a manifestação foi feita via SGS em fevereiro de 2018 e encaminhada para Ouvidoria apenas em fevereiro de 2019, o que indica um ano de demora em sua tratativa pelo Programa de Participação, Diálogo e Controle Social (PG06). Além disso, no próprio relato é possível identificar três protocolos distintos de

demandas da mesma atingida, o que pode indicar a existência de uma reiteração do não atendimento[101].

Figura 8 — Mulheres idosas e não priorização



Fonte: Atingida, Ouvidoria FR — Comunidade — 2019 — Relato identificado entre os codificados como "Mulheres" (1.887). Elaboração própria (2019).

Em outro caso, a atingida, de quase 61 anos, não estava conseguindo fechar o acordo do PIM há meses, por conta de um procedimento interno da Fundação Renova que exigia uma análise especial — e morosa — do caso do filho da atingida, que havia prestado serviço ao Departamento de Limpeza, Conservação e Asseio do Município de Aimorés por apenas um mês (setembro de 2015). Muito embora o direito da atingida à indenização já tivesse sido reconhecido pela Fundação Renova, a pendência com relação à atividade desempenhada pelo filho estava impedindo o andamento do processo e, consequentemente, o recebimento de seu pagamento. Este caso se torna ainda mais grave, pois a atingida, além de idosa, encontrava-se em situação de extrema vulnerabilidade, sem condição de comprar alimentos para a sua casa. Conforme o "apelo" feito pelo próprio advogado que a acompanhou nas reuniões de negociação, a situação alimentar da atingida era muito delicada, tendo essa até mesmo desmaiado na sede do PIM por falta de comida.

Como vimos no início deste tópico, o Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres estabeleceu a "não flexibilização de direitos" como um dos pilares do atendimento concedido a pessoas idosas em contexto de desastres. Esse princípio se baseia na ideia de que a vida e a integridade física e psíquica das pessoas idosas não podem ser flexibilizadas em nenhuma hipótese, devendo ser garantida a celeridade

[101] Corrobora com tal hipótese o fato de o próprio atendente apontar a criticidade e recorrência da demanda junto aos Canais de Atendimento.

das medidas de resposta e reparação, mesmo que para isso seja necessário flexibilizar procedimentos e rotinas estabelecidos. Nesse sentido, o caso narrado acima parece ir na contramão das garantias exigidas pelo protocolo, na medida em que privilegia a manutenção de procedimentos e rotinas internos e morosos em prejuízo do direito à integridade física e mental da atingida.

3 CONCLUSÕES

Em vista dos resultados apresentados no presente estudo e o conteúdo das reivindicações das mulheres atingidas apresentadas à Ouvidoria da Fundação Renova entre 2016 e 2019, conclui-se que:

I Em termos gerais, os relatos colhidos versavam sobre (i) Atividade econômica e de subsistência, com foco especial no subtema da pesca, que apresenta 15,9% de incidência; (ii) Cadastro, em especial demandas de solicitação de informações, conclusão e situação cadastral, compondo um total de 32,43%; (iii) Problemas nos programas de resposta e reparação, respectivamente o AFE e o PIM, cuja incidência percentual é de 25,9% 21,5% do universo anterior; (iv) Saúde, com destaque à saúde física em geral (12,14% de recorrência), acesso à saúde (11,82%) e a evolução ao longo dos anos dos relatos de saúde mental, que vão de 1,2% em 2016 para 12,8% em 2019. Ainda, os relatos que apontam para condições crônicas como câncer mostram-se críticos e extremamente sensíveis, assim como os que relatam tentativas de suicídio e depressão; (v) Sobrecarga doméstica, que se apresenta como o segundo principal tema identificado nos relatos (33,92%), sendo composto principalmente de demandas relativas às dificuldades de manter os custos do lar (23,64% do total geral, e que, ao longo dos anos, aumentou de 5,2% em 2016 para 37,9% em 2019) e, também cuidados com filhos e netos (16% dos relatos “Mulheres”); (vi) Por fim, e não menos importante, aponta-se para relatos que contém descrições sobre conflitos familiares (44 relatos) e casos de violência doméstica (7 relatos).

II Ao analisar os relatos de forma integrada e resgatar os potenciais cruzamentos entre temas, notou-se uma relação importante entre o atraso decorrente de problemas no processamento dos Programas da Fundação Renova (Cadastro, AFE e PIM) e a sobrecarga doméstica:

- Em relação ao total de relatos que expressam pedidos de informações e situação cadastral, 25,16% também abordam questões identificadas como sobrecarga doméstica que, se desagregada, aponta para 22% em relação a custos do lar e 10% quanto ao cuidado de filhos e netos.

- Em relação ao total de relatos que abordam problemáticas no pagamento do AFE, tal como a demora no seu processamento, 38% também apontam para sobrecarga doméstica e, mais especificamente, 32,24% contém narrativas sobre dificuldades de manter os custos do lar e 16,12% sobre cuidados de filhos e netos.
- Em relação ao total de relatos que abordam problemáticas no pagamento do PIM, 40,3% também contém descrições sobre situações de sobrecarga doméstica; 24,32% em relação a cuidados com crianças e 20,64% no que tange aos custos do lar.

III Ao explorar as potenciais relações identificadas na leitura dos relatos sobre saúde mental e sobrecarga doméstica, foi possível perceber que dos 154 casos que relatam questões como depressão, tentativa de suicídio, ansiedade e tristeza, 71,4% também apresentam sobrecarga doméstica, em especial no que diz respeito aos custos de manutenção do lar (60,4%) e cuidados com filhos e netos (33%). Quanto ao primeiro, fatores como dívidas, contas atrasadas, despejos e problemas de segurança alimentar (falta de alimentos, fome etc.) revelam-se como potenciais agravantes das condições de saúde mental das mulheres demandantes.

IV No que tange os pedidos de desmembramento de AFE — que representam 34 relatos —, 44% também relatam a existência de conflitos familiares. Salienta-se, ainda, que alguns desses casos versam sobre problemáticas anteriores ao AFE, e que dizem respeito ao processo de Cadastro, em especial, do reconhecimento por parte da Fundação Renova, dos “responsáveis pelo lar” — fator que se encontra desproporcionalmente distribuído entre homens e mulheres (66,3% e 33,7%, respectivamente).

V Ainda, aborda-se o cruzamento temático entre pedidos de desmembramento do AFE e Cadastro e relatos de violência doméstica, à medida que, na maioria dos casos identificados, a narrativa da mulher versa sobre a condição de vítima de abuso doméstico e violência intrafamiliar, em que houve separação do casal, mas que o auxílio ou cadastro remanesce em titularidade do ex-companheiro e agressor.

VI Ainda sobre os pedidos de desmembramento do AFE, observa-se um intercruzamento com questões referentes a atividades econômicas desempenhadas por mulheres que são invisibilizadas por conta da sua classificação cadastral como dependentes — o que impede a indenização ou recebimento do AFE de forma individualizada, em vistas que ambos os adultos obtiveram perda de renda.

VII Por fim, ao abordar o contexto das demandas de mulheres com estatutos jurídicos diferenciados e, inclusive, reconhecidos pela Fundação Renova como prioritários nos documentos do caso, com foco nas mulheres gestantes e lactantes e as idosas, foi possível perceber que não há um protocolo específico voltado ao tratamento prioritário destes grupos, acarretando consequências negativas à saúde e à sobrecarga doméstica nesses casos.

Por fim, cabe ressaltar que as principais temáticas e relações que emergiram dos dados aqui analisados apresentam resultados próximos àqueles apreendidos por outros estudos de mulheres em contexto de desastres, que compõe a revisão de literatura aqui estabelecida. Assim, reitera-se a importância de priorização desse grupo, tal como a devida atenção junto aos processos de resposta e reparação, à medida que as mesmas sofrem os danos de formas distintas e cujas consequências estão calcadas na desigualdade entre gêneros.

REFERÊNCIAS

AMBIOS Engenharia e Processos Ltda. **Estudo de avaliação de risco à saúde humana em localidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão** – MG. São Paulo, 2019.

ARIYABANDU, Madhavi Malalgoda; FONSEKA, Dilrukshi. A Human Security Analysis of the Impact of the Tsunami in India, Sri Lanka and of the Kashmir Earthquake in Pakistan. In: DURYOG, Nivaran (ed.). **South Asia Network for Disaster Mitigation**: tackling the tides and tremors. Islamabad: South Asia Disaster Report, 2005, p. 23-40.

ASIA PACIFIC FORUM ON WOMEN, LAW AND DEVELOPMENT. **Why Are Women More Vulnerable During Disasters?** Violations of Women's Human Rights in the Tsunami Aftermath, APWLD, 2005.

____. **Guidelines for Gender Sensitive Disaster Management**, APFWLD, 2006.

ASSOCIAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO NO SUL (ACSUR). **Indicadores de Gênero na Redução do Risco de Desastres.** Nicarágua, 2015.

BARDIN, I. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições Setenta, 1994.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **O índice de desenvolvimento da família (IDF),** 2003.

BRADSAHW, Sara; LINNEKER, Brian. Gender Perspectives on Disaster Reconstruction in Nicaragua: reconstructing roles and relations? In: ENARSON, Elaine; CHAKRABARTI, P. G. Dhar. **Women, Gender and Disaster**: global issues and initiatives. Sage. 75-88, 2009.

BRASIL. União et al. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta.** Brasília: 2/3/2016. Disponível em: <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

____. **Termo de Ajustamento de Conduta e Governança.** Termo de Ajustamento de Conduta, 2018 (ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800 e a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400).

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2013.

____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

____. **Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2013.** Estabelece o Estatuto do Idoso, Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 18 out. 2019.

____. **Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres**, 2013.

BYRNE, Bridget; GENDER, Sally Baden. **Emergencies and Humanitarian Assistance.** BRIDGE Report, IDS, 1995.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS), **Nota Técnica nº 33 de 2019**.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 38 de 2019.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Parecer 01 de 2019.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 16 de 2018/IPCT-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 24 de 2018/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 28 de 2018/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 29 de 2018/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 30 de 2018/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 34 de 2019/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 35 de 2019/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 36 de 2019/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA EM SAÚDE (CT-Saúde). **Nota Técnica nº 08 de 2017.**

CÂMARA TÉCNICA EM SAÚDE (CT-Saúde). **Nota Técnica nº 13 de 2017.**

CÂMARA TÉCNICA EM SAÚDE (CT-Saúde). **Ofício nº 23 de 2018.**

CÂMARA TÉCNICA EM SAÚDE (CT-Saúde). **Nota Técnica nº 04 de 2018.**

CÂMARA TÉCNICA EM SAÚDE (CT-Saúde). **Nota Técnica nº 12 de 2018.**

CÂMARA TÉCNICA DE INDÍGENAS E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CT-IPCT). **Nota Técnica nº 16 de 2018.**

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Socio-economic impacts of natural disasters**: a gender analysis, 2004.

____. **A methodological approach to gender analysis in natural disaster assessment**: a guide for the Caribbean, 2004.

COMMISSION ON THE ADVANCEMENT OF WOMEN (CAW). **Weaving Gender in Disaster and Refugee Assistance,** 1998.
____. **Concluding observations, Grenada.** CEDAW/C/GRD/CO/1-5.

____. **Concluding observations, Jamaica.** CEDAW/C/JAM/CO/6-7.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). **General Recommendation N. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change**, 2018.

____. **Concluding observations, Solomon Islands.** CEDAW/C/SLB/CO/1-3, 2014.

____. **Concluding observations, Peru.** CEDAW/C/PER/CO/7-8.

____. **Concluding observations, Guinea.** CEDAW/C/GIN/CO/7-8.

____. **Concluding observations, the Seychelles,** 2013.

____. **Concluding observations, Togo.** CEDAW/C/TGO/CO/6-7.

____. **Concluding observations, Algeria.** CEDAW/C/DZA/CO/3-4.

____. **Concluding observations, New Zealand.** CEDAW/C/NLZ/CO/7.

____. **Concluding observations, Chile.** 2012, CEDAW/C/CHI/CO/5-6.

____. **Concluding observations, Belarus.** CEDAW/C/BLR/CO/7.

____. **Concluding observations, Sri Lanka.** CEDAW/C/LKA/CO/7.

____. **Concluding observations, Nepal.** CEDAW/C/NPL/CO/4-5.

____. **Concluding observations, Tuvalu.** CEDAW/C/TUV/CO/2.

DEERE, Carmen Diana; CONTRERAS, Jackeline. **Acumulación de activos**: una apuesta por la equidad. Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2011.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida Pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo.** Vitória, 2018.

ENARSON, Elaine. **Women confronting natural disaster**: From vulnerability to resilience. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2012.

ENARSON, Elaine; MORROW, Betty, “Why gender, why women?” In: ENARSON, Elaine; MORROW, Betty (eds.). **The Gendered Terrain of Disasters.** Praeger, Westport, Connecticut and London, 1998.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Plano de Proteção Social do Estado do Espírito Santo integrante do "Programa de Proteção Social”** (Cláusula 54 a 58 do TTAC).

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano de Proteção Social do Estado de Minas Gerais integrante do "Programa de Proteção Social"** (Cláusula 54 a 58 do TTAC).

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). **Prioritized Chronic Dose-Response Values for Screening Risk Assessments.** United States Environmental Protection Agency,2018.

FISHER, Sarah. **Violence Against Women and Natural Disasters: Findings From Post-Tsunami Sri Lanka. Violence Against Women,** 16(8), 902-918, 2010.

FOTHERGILL, A. The neglect of gender in disaster work: An overview of the literature. In: E. Enarson; MORROW, B. H. (eds.). **The gendered terrain of disaster**: Through women's eyes (p. 11-25). Westport, CT: Praeger Publishers, 2008.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Análise de Agravos Notificados às Bases do DATASUS - Parte 1**, Rio de Janeiro: FGV, 2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício SEQ1887/GJU/2018,** de 17 de abril de 2019.

____. **Resposta ao "Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida Pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo** (SEQ14234/2018/GJU), 2018.

____. **Resposta da área de Direitos Humanos da Fundação Renova ao Ofício GI nº 047/03-2019 da Ramboll**, 2019.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. "Novas configurações da divisão sexual do trabalho." **Cadernos de pesquisa** 37.132, 2007, p. 599.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). **Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action**: Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery, 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS (IFRC). **Unseen, unheard**: Gender-based violence in disasters: Global Study, 2015;

____. **Gender perspectives**: a collection of case studies for training purposes, 2003.

____. **Minimum standard commitments to gender and diversity in emergency programming**, 2015.

INGBER, H. W. **New Zealand**: Domestic violence surges after earthquake. GlobalPost, 2011. Disponível em: https://www.pri.org/stories/2011-02-28/new-zealand-domestic-violence-surges-after-earthquake. Acesso em: 13 ago 19.

KYOTO UNIVERSITY. **Report of the study Women in Times of Disaster Gender and Disaster Risk Reduction**: Perspective from Japan, 2008

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 104 de 2011.**

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO et al. **Recomendação Conjunta nº 10 de 2018**.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. **Parecer Técnico 695/2016- SEAP**.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão Sobre o Status da Mulher. **Gender Equality and the Empowerment of Women in Natural Disasters.** Reporto of the Secretary-General, 2014, p. 5.

OXFAM AMERICA. **Gender Sensitive Disaster Management**: A Toolkit for Practitioners, 2008; OXFAM. **What are the practices to identify and prioritize vulnerable populations affected by urban humanitarian emergencies?** 2016.

PEACOCK, Walter et al. **Hurricane Andrew**: Ethnicity, Gender and the Sociology of Disasters, Routledge, London and New York, 1997.

RAMBOLL. **Ofício GI n. 047/03-2019**.

RAMBOLL. **Estudo Estatístico sobre a Questão de Gênero com os Dados da Fundação Renova**, 2019, p. 22.

SALDANA, Johnny. **An introduction to codes and coding.** The coding manual for qualitative researchers, v. 3, 2009.

SCHUMACHER, Julie A.; COFFEY, Scott F; NORRIS, Fran H.; TRACY, Melissa; CLEMENTS, Kahni; GALEA, Sandro. **Intimate partner violence and Hurricane Katrina**: Predictors and associated mental health outcomes. Violence Vict. 25(5), p. 588-603, 2010.

SOHRABIZADEH Senaz; TOURANI, Sogand, KHANKEH, Hamid Reza. **The Gender Analysis Tools Applied in Natural Disasters Management**: A Systematic Literature Review. PLOS Currents Disasters, 2014.

SYNERGIA. **Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados**, Revisão 1, jul. 2016.

U.S. GENDER & DISASTER RESILIENCE ALLIANCE. **Gulf Coast women reflect on 5th anniversary of Hurricane Katrina**: Challenges of slow recovery and women's marginalisation after the recent oil spill, 2010. Disponível em: <https://www.gdnonline.org/resources/KatrinaWomenPlusFive-GDRA-Aug31.pdf>. Acesso em: 13 ago 2019.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). **Policy on Gender Mainstreaming in Disaster Risk Reduction**, 2011.

____. **Gender Perspective**: Working Together for Disaster Risk Reduction Good Practices and Lessons Learned, 2007.

____. **Gender Perspectives**: Integrating Disaster Risk Reduction into Climate Change Adaptation Good Practices and Lessons Learned, 2008.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) et al. **Making Disaster Risk Reduction Gender Sensitive**: Policy and Practical Guidance, 2009.

WILSON, J.; PHILLIPS, B. D.; NEAL, D. M. **Domestic violence after disaster.** In: ENARSON, E.; MORROW, 1998.

WOMEN'S PROTECTION TECHNICAL WORKING GROUP. **Women's Protection Assesments:** Post Cyclone Nargis, Myanmar. Yangon: Women's Protection Technical Working Group, 2010.

WORLD BANK. **Post-disaster Needs Assessment.** Cross-Cutting Sectors: Gender. 2013, v. B.

____. Post-Disaster Needs Assessment. Gender (v. B), 2017.

____. Guidance Note 1: Making Women's Voices Count in Addressing Gender Issues in Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific, 2011.

____. Guidance Note 3: Gender-Informed Monitoring and Evaluation in Disaster Risk Management.
____. Guidance Note 5: Integrating Gender Issues in Recovery and Reconstruction Planning.

____. Guidance Note 7: Making Livelihoods and Social Protection Gender-Sensitive.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Strengthening mental health promotion**, 2001. Disponível em: <https://mindyourmindproject.org/wp-content/uploads/2014/11/WHO-Statement-on-Mental-Health-Promotion.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

____. **Mental Health in Disasters**, 2019. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-in-emergencies>. Acesso em 2 out. 2019.

____. **Gender and Health in Disasters**, 2006. Disponível em: <https://www.who.int/gender/other_health/genderdisasters.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

____. **Cancer prevention**. Disponível em: <https://www.who.int/cancer/prevention/en/>. Acesso em: 14 out. 2019.

APÊNDICE A — Resultados percentuais e absolutos das palavras contidas nos relatos codificados como “mulheres”

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)	Palavras similares
Não	3	4418	003	não, “não
Cadastro	8	2027	001	cadastro, cadastros
Dia	3	1326	001	dia, dias
Fundação	8	1145	001	fundação, fundação"
Recebeu	7	1041	001	recebeu
Situação	8	943	001	situação
Indenização	11	833	000	indenização
Renova	6	820	000	renova
Benefício	9	706	000	benefício, benefícios
Receber	7	663	000	recebe, receber
Informações	11	605	000	informações
Atendimento	11	537	000	atendimento, atendimentos
Retorno	7	518	000	retorno, retornos
Anos	4	513	000	ano, anos
Auxílio	7	506	000	auxílio, auxílios
Filho	5	489	000	filho, filhos
Casa	4	488	000	casa, casas
Financeiro	10	470	000	financeiro, financeiros
Valor	5	464	000	valor, valores
Pagamento	9	462	000	pagamento, pagamentos
Atingida	8	461	000	atingida, atingidas
Resposta	8	457	000	resposta, respostas
Verificar	9	448	000	verificar
Aguardar	8	433	000	aguardar
Mensagem	8	418	000	mensagem
Pessoas	7	412	000	pessoa, “pessoa", "pessoa, "pessoa", pessoas
Processo	8	412	000	processo, processos
Solicitação	11	410	000	solicitação, “solicitação”
Água	4	390	000	água, águas
Reclamar	8	386	000	reclamar
Manifestação	12	375	000	manifestação
Ouvidoria	9	372	000	Ouvidoria
Reunião	7	341	000	reunião
Família	7	339	000	família, famílias
Escritório	10	338	000	escritório, escritórios
Informada	9	335	000	informada, informadas
Informação	10	333	000	Informação
Prazo	5	329	000	prazo, prazos
Impactada	9	326	000	impactada, impactadas
Problemas	9	325	000	problema, problemas
Cartão	6	325	000	cartão

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)	Palavras similares
Acordo	6	311	000	acordo, acordos
Passando	8	307	000	passando
Marido	6	306	000	marido
Solicitou	9	298	000	solicitou
Formulário	10	297	000	formulário, formulário, formulários
Conta	5	291	000	conta, contas
Filha	5	289	000	filha, filhas
Pesca	5	288	000	pesca
Entrevista	10	286	000	entrevista, entrevistas
Saber	5	286	000	saber
Renda	5	285	000	renda, rendas
Conclusão	9	283	000	conclusão
Samarco	7	279	000	Samarco
Meses	5	277	000	mês, meses
Visita	6	272	000	visita, visitas
Empresa	7	258	000	empresa, empresas
Dificuldades	12	251	000	dificuldade, dificuldades
Dados	5	237	000	dado, dados
Programa	8	237	000	programa, programas
Responsável	11	236	000	responsável
Demora	6	230	000	demora
Carta	5	228	000	carta, cartas
Precisa	7	222	000	precisa, precisas
Mãe	3	221	000	mãe
Auxílio	7	218	000	auxílio
Informar	8	218	000	informar
Tratamento	10	218	000	tratamento, tratamentos
Realizou	8	217	000	realizou
Recebimento	11	215	000	recebimento
Dependente	10	208	000	dependente, dependentes
Telefone	8	206	000	telefone, telefones
Elegibilidade	13	205	000	elegibilidade
Integrado	9	205	000	integrado
Dinheiro	8	197	000	dinheiro

Fonte: Elaboração própria (2019), com base nos dados da ouvidoria da Fundação Renova (2016-2019).