

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

**Auxílio Financeiro Emergencial (AFE)
pela Fundação Renova aos Atingidos
do Alto Rio Doce – Municípios de
Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado
e Ponte Nova, Distrito de Xopotó**



MARÇO DE 2020

Dados internacionais de Catalogação na Publicação
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce – Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Xopotó / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro: São Paulo: FGV, 2020.

105 p. – (Nota técnica; 16)

Em colaboração com: Ana Tereza de Carvalho Viana, Andrea Valentim Alves Ferreira, Joana Tavares Nabuco, Karina Denari Gomes de Mattos, Letícia Lopes Brito, Luísa Martins de Arruda Câmara, Nelson Novaes Pedroso Júnior, Marcela Garcia Corrêa, Maria Cecília de Araújo Asperti, Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira, Thaís Temer.

Acima do título: Projeto Rio Doce.

Inclui bibliografia.

1. Projeto Rio Doce. 2. Fundão, Barragem de (MG). 3. Barragens e açudes – Aspectos ambientais. 4. Desastres ambientais – Doce, Rio, Bacia (MG e ES). 5. Indenização por responsabilidade. I. Título.

CDD – 627.8

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

NOTA TÉCNICA

**Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova
aos Atingidos do Alto Rio Doce – Municípios de Rio Doce,
Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Xopotó**

Março – 2020

EQUIPE TÉCNICA

Ana Tereza de Carvalho Viana

Andrea Valentim Alves Ferreira

Joana Tavares Nabuco

Karina Denari Gomes de Mattos

Letícia Lopes Brito

Luísa Martins de Arruda Câmara

Nelson Novaes Pedroso Júnior

Marcela Garcia Corrêa

Maria Cecília de Araújo Asperti

Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira

Thaís Temer

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS	4
1 HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO	5
1.1 Função, Objetivos e Critérios do AFE.....	5
2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM CASOS DE DESASTRES E ADEQUADA INTERPRETAÇÃO DOS REQUISITOS DO AFE	20
3 VALIDADE DAS LISTAS DE AUTORRECONHECIMENTO COLETIVO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS	29
3.1 Listas de Autoidentificação de Atingidos/as e de Impactos na Renda como Metodologia Reconhecidamente Adequada às Comunidades Tradicionais.....	31
3.2 Incompatibilidade das Exigências Probatórias com a Realidade Sociocultural das Comunidades Tradicionais e com a Informalidade das Atividades Econômicas	37
3.3 Descabimento da Exigência de Certificação da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (CEPCT-MG)	39
3.4. Descabimento do Argumento da Irregularidade da Atividade Econômica do Garimpo Artesanal	42
4 ANÁLISE DOS PARECERES DE ELEGIBILIDADE E JUSTIFICATIVAS INDIVIDUALIZADAS	48
4.1 Visão Geral sobre as Justificativas dos Pareceres e Argumentos Identificados.	51
4.2 Argumentos das Negativas Individualizadas	62
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	85
REFERÊNCIAS	89
APÊNDICE A — Metodologia do Levantamento Exploratório Jurisprudencial	95

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

O presente documento técnico tem por objetivo analisar os argumentos apresentados pela Fundação Renova acerca da negação do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) aos Atingidos do Alto Rio Doce – Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Xopotó.

O documento está estruturado em quatro capítulos, que buscam: i) descrever o histórico constitutivo do caso e a argumentação da Fundação Renova no diálogo com as instituições do acordo, CIF e Comissões de Atingidos; ii) esclarecer aspectos relacionados à origem do AFE e sua função no processo de reparação do desastre, iii) discutir especificamente os argumentos relacionados à validade da metodologia das listas, iv) analisar a documentação enviada ao Ministério Público Federal para levantar as justificativas consideradas pela Fundação Renova quanto à aferição individual da elegibilidade ao AFE e, neste sentido, retomar as reflexões consolidadas em âmbito geral para leitura e interpretação desses pontos. Ao final, são consolidadas considerações conclusivas da análise em tela.

1 HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1 Função, Objetivos e Critérios do AFE

O PG 21 – Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE), é o programa socioeconômico executado pela Fundação Renova que deve, segundo Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), propiciar o pagamento de auxílio financeiro emergencial às pessoas que sofreram o comprometimento de sua renda, de suas atividades produtivas ou econômicas, em razão de interrupção comprovada em decorrência do referido desastre (Cláusula 137).

Segundo as cláusulas 137 a 140, os critérios para a concessão do AFE passam pela comprovação da interrupção das atividades produtivas ou econômicas em decorrência do desastre (Cláusula 137), sendo que o auxílio deverá ser pago até o restabelecimento das condições para a retomada das referidas atividades, ou, na hipótese de inviabilidade, até que sejam estabelecidas as condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior (Cláusula 137 e Cláusula 140)¹.

Em sendo a Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS responsável pelo monitoramento do PG 21, a Fundação Renova apresentou, em outubro de 2018, a última versão da descrição do programa, que deveria atender às disposições da Nota Técnica CTOS nº 25/2018 de 10 de setembro de 2018 (com base em documento anterior proposto pela Fundação Renova no ano de 2017).

Conforme a definição do PG21 em outubro de 2018, a Fundação Renova aceita como elegíveis ao PG21 apenas os atingidos que: a) estejam cadastrados no PG01 (Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados); b) seja comprovado o comprometimento de renda em razão de interrupção comprovada das suas atividades produtivas ou econômicas (Cl. 21 a 24 TTAC) em decorrência do Rompimento e c) necessária a comprovação de residência em localidade impactada à época do Rompimento (Fundação Renova, Escopo PG21 out/2018, p. 5).

No mesmo documento, a Fundação Renova elenca situações de elegibilidade para titulares do AFE (ex. pescador profissional artesanal com o exercício da atividade laboral comprovada mediante apresentação de carteira emitida pelos órgãos públicos

¹ Cumpre dizer que o TTAC não dispõe sobre a relação entre as atividades produtivas e econômicas e a dependência do rio. Segundo o cronograma disposto no TTAC, o PAFE é limitado ao prazo máximo de 5 anos a contar da assinatura do acordo, que poderá ser prorrogado pelo período de um ano atendidas as condições, e assim sucessivamente até o prazo de 10 anos do acordo (Cláusulas 140 e parágrafo único).

competentes, emitidos até 5/11/2015)² e critérios de inelegibilidade³, indicando categorias específicas e exigências documentais correlatas, ainda que o TTAC não traga qualquer rol dessa natureza. Ainda, indica os casos de dependentes que seriam elegíveis, segundo os critérios da Previdência Social (Lei n. 8.213/1991), e exigida a documentação suporte⁴.

Sobre as formas de comprovação da situação de atingido e danos, a Fundação Renova afirma que apesar do principal meio de comprovação admitido ser a via documental, o programa considera “a autodeclaração do atingido como alternativa”, mas desde que em conjunto com outros elementos de comprovação⁵.

A CTOS realizou a análise dessa última versão e emitiu a Nota Técnica CTOS nº 39/2019, de 23 de agosto de 2019, que, analisando o escopo do programa a partir das disposições constantes do TTAC, concluiu que a Nota Técnica CTOS nº 25/2018 não foi adequadamente atendida pela Fundação Renova. Na nota, a CTOS recomenda que a Fundação Renova promova adequações, com base nos apontamentos da consultoria externa Ernst & Young e nas considerações da câmara, dentre as quais a necessidade de ajuste do AFE às práticas internacionais de transferência de renda enquanto instrumento de proteção social⁶.

Referida nota foi pautada na 42ª Reunião Ordinária do CIF realizada entre os dias 21 e 22 de outubro de 2019, mas não foi aprovada por Deliberação do CIF em razão da publicação de decisão judicial de mérito da 12ª Vara Federal no dia 6 de outubro de 2019, que determinou o cancelamento do AFE, ao decidir “Incidente de divergência e interpretação do TTAC e do TAC-Governança” nº 1013613-24.2018.4.01.3800, ora sujeito a recurso com efeito suspensivo suspendendo o referido cancelamento pendente de julgamento no TRF da 1ª Região.

² FUNDAÇÃO RENOVA, escopo PG21, p. 6.

³ FUNDAÇÃO RENOVA, escopo PG21, p. 5: “Serão considerados critérios de inelegibilidade para o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, conforme Cláusulas 137 e 138 do TTAC e Deliberação número 09 do CIF, datada de 12/7/2016: Descumprimento de requisitos de inclusão no cadastro; Inelegibilidade por falta de verificação de dependência financeira da atividade produtiva ou econômica”.

⁴ FUNDAÇÃO RENOVA, escopo PG21, p. 7.

⁵ “Sem prejuízo, o programa também considera a autodeclaração do Atingido como alternativa, desde que em conjunto com outros elementos de comprovação, como documentos secundários, que igualmente são considerados pelo programa. Além disso, também se admite a utilização de informações extraídas do Cadastro Único, em especial para comprovações de residência (Fundação Renova, Escopo PG21 out/2018, p. 5).

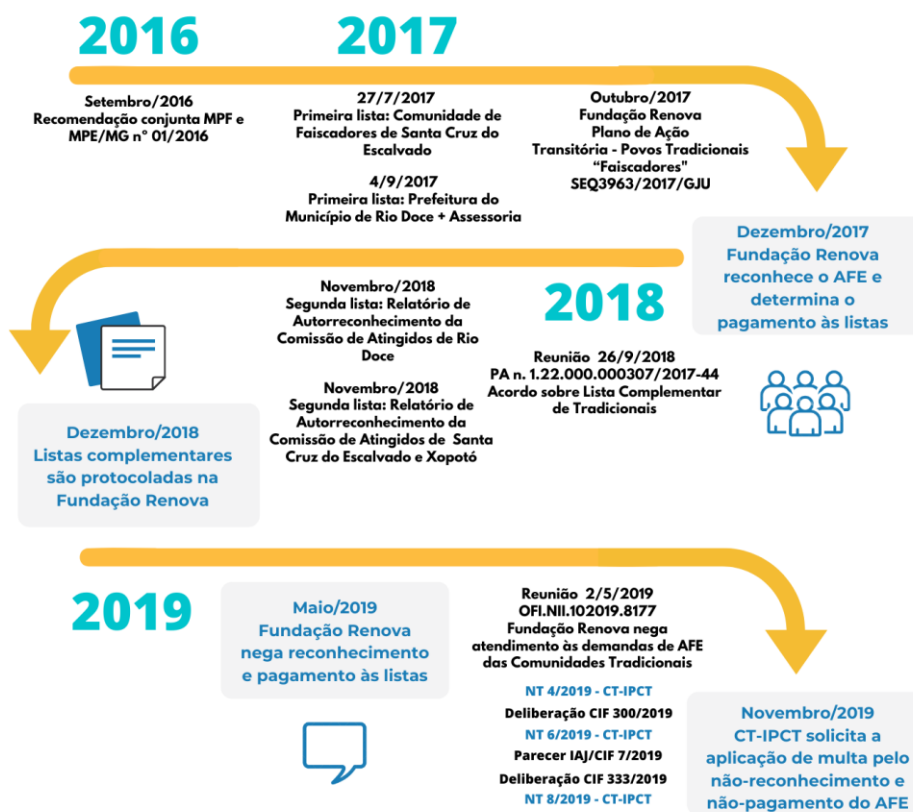
⁶ NT CTOS nº 39/2019, p. 15-16. A Nota Técnica CTOS nº 39/2019 ainda aponta a inadequação da delimitação de critérios mais restritivos que os colocados pelo TTAC para a elegibilidade ao AFE, na medida em que, segundo a revisão 03 do Escopo do AFE (PG21), exige-se “comprovação de residência em localidade impactada à época do rompimento”, restringindo-se a elegibilidade a uma lista contendo determinadas categorias de atividades, dentre as quais “categorias de trabalhadores que dependam da água do Rio Doce como meio de subsistência

A esse respeito, o TRF da 1ª Região expressou o entendimento, em decisão ainda não definitiva, de que o pagamento do AFE deve ser concretizado sem qualquer compensação de valores pagos, consoante previsto no TAC firmado na Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800 e no TTAC (TRF1, 19/12/2019, p. 12). A desembargadora aponta que dado que não há notícia de vício de vontade no TTAC, consiste o mesmo em obrigação voluntária e regularmente assumida que vincula as partes, em especial, no tocante à determinação do AFE com obrigações e finalidades distintas do programa indenizatório criado.

Em suma, (i) a CTOS já se manifestou expressamente quanto ao descumprimento, pela Fundação Renova dos critérios aplicáveis ao AFE constantes do TTAC, em particular no tocante às formas de reconhecimento de atividades produtivas e parâmetros probatórios e (ii) o AFE continua em vigor, estando a Fundação Renova vinculada, por decisão judicial, a manter a sistemática de pagamentos e concessões regularmente.

1.2 O Processo de Autoidentificação dos/as Atingidos/as de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e do Distrito de Xopotó

Figura 1 — Linha do tempo do histórico dos documentos



Fonte: Elaboração própria (2020).

1.2.1 (2016-2018) Elaboração de Listagens de Auto Identificação e seu Reconhecimento pela Fundação Renova

Por meio de recomendação conjunta elaborada em parceria pelo MPF e MPE/MG (nº 01/2016, de 2/9/2016), reconheceu-se a situação de comprometimento da realização de atividade econômica e produtiva de diversas famílias de garimpeiros artesanais da região de Mariana/MG (“faiscadores” ou “garimpeiros manuais”, conforme nomenclatura utilizada na recomendação), que se valiam de técnicas tradicionais repassadas de geração em geração. Com base nesse diagnóstico, as instituições recomendaram à Samarco Mineração S/A que realizasse o pagamento de AFE, retroativo a 05 de novembro de 2015, para o grupo de faiscadores e pescadores artesanais atingidos pelo desastre⁷.

Nesta mesma recomendação, o MPF e MPE/MG demandam também que a Samarco elabore plano de reparação específica para os grupos de trabalhadores artesanais de extração de substâncias minerais garimpáveis (“faiscadores”, “garimpeiros” e/ou “garimpeiros manuais”) contemplando diversas medidas adequadas às suas características socioculturais, assegurada a definição dos grupos exclusivamente pelo critério da autoidentificação coletiva, conforme preconiza a Convenção nº. 169 da OIT⁸.

Segundo o documento emitido em 19/10/2017⁹ pela Fundação Renova, diversas tratativas e reuniões foram encaminhadas nos meses seguintes entre Ministério Público, Fundação Renova e atingidos, até que, em 27/7/2017 a Comunidade de Faiscadores de Santa Cruz do Escalvado apresentou uma lista de autorreconhecimento constando 77 garimpeiros e, no dia 4/9/2017, a Prefeitura do Município de Rio Doce, por meio de contratação de assessoria técnica especializada para a condução do autorreconhecimento (Leles Assessoria Ltda.), apresentou uma lista de autorreconhecimento de 86 garimpeiros. Em outro documento a Fundação Renova indica a composição dessa lista por 87 faiscadores e 86 pescadores artesanais¹⁰.

Além das listas apresentadas, a Fundação Renova também procedeu à estruturação de uma proposta de plano de ação emergencial em contato com essas comunidades entre os meses de maio a julho de 2017 por seu “Programa de Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos e Comunidades Tradicionais (PG04)”. Segundo

⁷ NT CT IPCT 04/2019, p. 1, MPF/MP-MG Recomendação conjunta 01/2016, p. 10).

⁸ MPF/MP-MG, Recomendação conjunta 01/2016, p. 10.

⁹ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício SEQ3963/2017/GJU.

¹⁰ FUNDAÇÃO RENOVA, OFI.NII.062019.6846-03 de 14/06/2019, p. 4.

informado, usou metodologia de “formação de grupos de trabalho” em Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce.

O documento “**Plano de Ação Transitória - Povos Tradicionais “Faiscadores”**” de outubro de 2017¹¹, propõe como ação financeira o “pagamento mensal de R\$1.500,00 por indivíduo que exercia atividade econômica com base nas listas de autorreconhecimento das comunidades e o valor de uma cesta básica (DIEESE)”, além de proposta de “pesquisa e estudo” e “relacionamento e diálogo” com as comunidades¹².

No mês de dezembro de 2017, por meio da unificação de uma lista, baseada em um processo de auto identificação dos atingidos de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado que envolvia o reconhecimento pelo método de validação por 2 testemunhas¹³, a Fundação Renova acatou os nomes ali contidos e procedeu ao primeiro pagamento do AFE para o grupo de faiscadores (ou “garimpeiros manuais”) representados pelas Comissões de Atingidos de Rio Doce e de Santa Cruz do Escalvado.

Segundo a Fundação Renova, constaram 504 pessoas nesta primeira lista, membros de populações pertencentes a comunidades tradicionais atingidas¹⁴. Em outro documento, a Fundação Renova alega ter atendido 511 pessoas - 213 faiscadores e 298 pescadores¹⁵. Neste mesmo documento a Fundação Renova alega que foi proposta a concessão de AFE retroativo a novembro de 2015 e o pagamento de uma antecipação da indenização no valor de R\$10.000,00 a ser descontada da indenização final. Ao final do processo afirma que concedeu atendimento emergencial e antecipação da indenização para estas pessoas e que “acatou todas as listas complementares enviadas entre outubro e novembro de 2017”¹⁶.

Apesar do pagamento do AFE da primeira lista, constatou-se que a listagem apresentada não reunia a integralidade dos membros dessas comunidades, além do fato de que a Fundação Renova não elaborou qualquer plano/política indenizatória relacionada às atividades de grupos de trabalhadores profissionais de extração de substâncias minerais garimpáveis, adequadas às suas características socioculturais¹⁷.

Em reunião no Ministério Público Federal, em 26/9/2018, foi acordado que a Fundação Renova se comprometeria a dialogar com as Comissões Locais para a elaboração de

¹¹ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício SEQ3963/2017/GJU.

¹² FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício SEQ3963/2017, p. 16-ss.

¹³ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.062019.6846-03 de 14/6/2019, p. 6-7.

¹⁴ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.102019.8011-4, de 11/10/2019.

¹⁵ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.062019.6846-03, de 14/06/2019, p. 5.

¹⁶ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.062019.6846-03, de 14/06/2019, p. 5.

¹⁷ NT CT-IPCT 04/2019, p. 2.

lista complementar¹⁸. A Fundação Renova também se comprometeu, dentre outros pontos, a dar prioridade a esse processo de forma a não tensionar indevidamente os estudos sobre tradicionalidade. Ficou também acertado que a Fundação Renova poderia avaliar as listas para verificação dos casos de atingidos que não são parte de grupos tradicionais, sendo verificadas informações com as constantes de sua base de dados, podendo “realizar ou solicitar a complementação dos dados, sempre em processo coletivo pactuado junto à Comissão”. Todo esse processo também deverá ser concluído em 45 dias do recebimento das informações¹⁹.

Após esta reunião, as Comissões Locais (Comissão de Atingidos de Rio Doce e Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Xopotó) estruturaram relatórios sobre a metodologia de autorreconhecimento e justificativa da elaboração de novas listas.

O relatório “Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo” elaborado pela **Comissão de Atingidos de Rio Doce** (2018) indica que além dos grupos tradicionais (faiscadores e pescadores artesanais) a segunda lista inclui outras categorias – areeiros, agricultores familiares, pescadores portadores de carteira amadora antes de novembro de 2015, comerciantes, e demais pessoas que perderam emprego e renda em atividades diretamente ligadas ao Rio Doce²⁰.

Segundo descrito na metodologia do documento, o início do processo passou pelo autorreconhecimento dos atingidos nas respectivas categorias (tradicionais e outros grupos atingidos) por meio de “Assembleias Públicas de Autorreconhecimento” ressaltando a corresponsabilidade individual e coletiva dos declarantes e comunidades perante o autorreconhecimento²¹.

Os critérios balizadores usados pela Comissão de Atingidos de Rio Doce foram: a) residência no Município de Rio Doce 05 anos antes do rompimento da barragem de Fundão; b) atendimento de uma única pessoa por núcleo familiar, especialmente

¹⁸ NT CT-IPCT 04/2019, p. 2, Ata da reunião realizada em 26/9/2018 PA n. 1.22.000.000307/2017-44, p. 3-4.

¹⁹ Ata da reunião realizada em 26/9/2019 PA n. 1.22.000.000307/2017-44, p. 3-4.

²⁰ Comissão de Atingidos de Rio Doce, 2018, p. 3

²¹ Comissão de Atingidos de Rio Doce, 2018, p. 5-8. No geral, tal processo se deu nas seguintes etapas: 1. Reuniões da Comissão de Atingidos para a definição dos critérios a serem apresentados para a população como identificadores daqueles que neste momento entende-se serem aptos a receberem o AFE; 2. Assembleias Públicas de Autorreconhecimento individual e coletivo de faiscadores e pescadores artesanais; 3. Identificação de demais atingidos provenientes de outras categorias; 4. Organização do Histórico Demonstrativo das Etapas de Construção e Validação do Processo de Autorreconhecimento Coletivo.

daquele que exercia a atividade de forma predominante e preponderante; e c) reconhecimento coletivo do grupo de pescadores e faiscaidores tradicionais, contemplados como AFE em dezembro/2017.

O segundo documento, elaborado pela **Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Xopotó** (2018), indica que a metodologia utilizada também passa pelo autorreconhecimento dos atingidos nas respectivas categorias (tradicionais e outros grupos atingidos) por meio de espaços coletivos²².

Os critérios balizadores usados pela Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Xopotó foram: a) autorreconhecimento, b) reconhecimento público coletivo sobre ser membro da comunidade, perda de renda e praticante de atividade tradicional, c) reconhecimento público coletivo como praticante de atividades listadas (areeiro, produtor rural, comerciante), d) residente no território atingido na data do rompimento da barragem, e) a existência de agravantes (doenças, alteração de modos de vida), f) no caso de mulheres a aferição de necessidade de desmembramento nos casos de pescadoras e faiscaidoras, g) no caso de jovens a necessidade de desmembramento nos casos de pescadores e faiscaidores que contribuem com seu trabalho para a renda familiar²³.

Verifica-se, então, que a despeito da construção de etapas metodologicamente pensadas de forma participativa com as comunidades, os procedimentos seguiram essencialmente as mesmas balizas, quais sejam, etapas de autoidentificação e de reconhecimento coletivo, a partir de critérios coerentes com os requisitos do TTAC e mediante validação pública e coletiva:

²² Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Xopotó, 2018, item 6. 1. Procura espontânea pelas pessoas interessadas, provenientes de povos e comunidades tradicionais ou não, mas que se sentiram lesadas pelo rompimento da Barragem, identificando-se como atingidas com perda de renda; 2. Identificação dos pescadores faiscaidores; 3. Identificação de atingidos que tiveram comprometimento de outras atividades, 4. Duas "Reuniões públicas coletivas de autorreconhecimento" nas comunidades com aprovação de interesses coletivos em novembro de 2018.

²³ Comissão de Atingidos de Santa Cruz do Escalvado e Xopotó, 2018, item 7.

Figura 2 — Metodologia das listas das comissões de atingidos



Fonte: Elaboração própria (2020).

Tais documentos foram protocolados na Fundação Renova no mês de dezembro de 2018 (denominada “**segunda lista dos atingidos auto-identificados coletivamente como tradicionais**”, e objeto da NT CT-IPCT 04/2019).

Importante pontuar, portanto, que as listas foram elaboradas não somente para fins de autorreconhecimento desses grupos como tradicionais, mas especificamente para de comprovação de sua elegibilidade para recebimento do AFE. Tanto assim que as metodologias e critérios adotados objetivam (i) a comprovação do pertencimento à comunidade; (ii) o exercício de atividade econômica afetada pelo rompimento da barragem do Fundão e; (iii) a perda de renda.

Ademais, a metodologia adotada não se restringe a autodeclaração, envolvendo o reconhecimento mútuo pelos demais membros da comunidade, em um conjunto probatório complexo, que envolveu etapas de autoidentificação, autorreconhecimento e validação coletivos, contando, inclusive, com a participação e validação dos próprios atingidos já reconhecidos na primeira lista²⁴.

²⁴ Nesse sentido é a fala de um atingido na reunião da CT-IPCT: “sentimos que tudo que estamos fazendo agora vai voltar pra trás, que esse período só causou mais danos na comunidade, a Renova não trouxe nada, agora vem com antropólogo, o que querem desenvolver na nossa

1.2.2 (2019-2020) Mudança de Postura da Fundação Renova e Discussões sobre a Aceitação das Listas de Auto Identificação

Em meio às tratativas para elaboração da segunda lista, a Fundação Renova contratou a pedido do MPF o Professor Aderval Costa Filho, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), para realização de estudo antropológico para um mapeamento das comunidades tradicionais na região dos municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Distrito de Xopotó. A contratação desse estudo foi objeto da reunião de 26/9/2018 com o MPF, quando então ficou acertado que “os trabalhos de mapeamento estavam contratados e começariam em 1/11/2018”²⁵, porém sem que houvesse qualquer prejudicialidade entre este estudo específico e a validação da segunda lista.

Contudo, em assembleia para devolutiva da lista de autorreconhecimento realizada em 11/01/2019 no município de Rio Doce, a Fundação Renova indicou que teria realizado também em 2018 uma nova avaliação técnica independente das listas apresentadas – outro estudo que não o Mapeamento do Professor Aderval Costa Filho contratado – focada nos documentos apresentados pelas Comissões de Atingidos.

Segundo este segundo estudo, “em que pese reconhecer como legítimo o processo de auto identificação adotado pela Comissão quando da elaboração da documentação” teriam sido verificadas “incongruências, inclusive metodológicas, que não permitem definir de forma assertiva o universo de indivíduos pertencentes a grupos tradicionais”²⁶.

Como “deficiências” dos estudos indicam “confusão conceitual” de atividades tradicionais, “outros grupos de impacto que praticavam a pesca”, apesar de reconhecer que o “fato de exercer outra atividade não retira necessariamente a tradicionalidade do atingido” e a complexidade da constituição de grupos tradicionais pelos modos de vida. Cumpre dizer que em outro documento de junho de 2019 a Fundação Renova alega ainda a “falta de correlação metodológica do processo de 2017 com o processo de 2018” - já que em 2017 exigia-se 2 testemunhas para atestar a tradicionalidade e no processo de 2018 ocorreu por meio de assembleias²⁷.

cidade não vão conseguir porque vamos fazer com nosso modo de vida, com nosso dinheiro, enquanto não tiver certeza que posso mexer naquela água de 7h da manhã até 16h, que é nosso período de trabalho, que vai ficar com a saúde boa, não vamos usar. Não vamos mais aceitar a estratégia apresentada porque já era para o professor terminar o mapeamento, quem vai se autodeclarar é quem a gente já conhece. [...] (Linhas 166 a 171 da Ata de Reunião da 21ª da CT-IPCT, do dia 15/05/2019).

²⁵ Ata da reunião realizada em 26/9/2019 PA n. 1.22.000.000307/2017-44, p. 2.

²⁶ Ata de reunião 11/01/2019 cf. OFI.NII.102019.8177, de 18/10/2019, p. 11.

²⁷ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.062019.6846-03 de 14/6/2019, p. 6-7.

Com base nesse estudo, a Fundação Renova “identifica a necessidade de um maior aprofundamento e balizamento teórico, sem prejuízo do esforço já realizado pelas Comissões”, mas “que deve acontecer a partir dos resultados do estudo de mapeamento”²⁸ em andamento pelo professor Aderval e sua equipe.

Após este posicionamento, em reunião ocorrida na sede do MPF em Belo Horizonte, no dia 01/04/2019²⁹, restou confirmado mais uma vez que o estudo realizado pelo professor Aderval Costa Filho não seria condicionante para o atendimento dos atingidos, no que diz respeito aos danos sofridos, o que inclui o acesso ao AFE. Ficou acordado também que a Fundação Renova voltaria ao território em 16/04/2019 (o que foi adiado para 02/05/2019) para informar qual seria a solução para a retomada do AFE via segunda lista. Essa não vinculação também consta de outros documentos e atas de reuniões com a participação do MPF³⁰.

Todavia, em reunião realizada em 02/05/2019³¹ no município de Santa Cruz do Escalvado, com as Comissões de Atingidos dos territórios, presente o MPF, a Fundação Renova negou qualquer tipo de atendimento à demanda de concessão de novos AFE aos grupos tradicionais do território, sequer apresentando qualquer proposta metodológica alternativa de reconhecimento a esses grupos.

Segundo apresentado pelo representante da Fundação Renova:

“o posicionamento institucional da Fundação Renova é o de que não há a possibilidade de atendimento ao público relacionado nas novas listas de autorreconhecimento de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado nos mesmos moldes do que ocorreu ao final de 2017 com as listas anteriores”³².

Foram destacadas ainda “impossibilidades internas” da Fundação Renova para atendimento do público, sendo esta uma decisão “que será mantida não só para Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, mas para todos os municípios atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão”³³.

²⁸ FUNDAÇÃO RENOVA, Ata de reunião 11/01/2019 cf. OFI.NII.102019.8177, de 18/10/2019, p. 11.

²⁹ NT CT-IPCT 04/2019, p. 3.

³⁰ FUNDAÇÃO RENOVA, Ata de reunião 02/05/2019 cf. OFI.NII.102019.8177, de 18/10/2019, p. 4.

³¹ NT IPCT 04/2019, p. 3.

³² FUNDAÇÃO RENOVA, Ata de reunião 02/05/2019 cf. OFI.NII.102019.8177, de 18/10/2019, p. 5.

³³ FUNDAÇÃO RENOVA, Ata de reunião 02/05/2019 cf. OFI.NII.102019.8177, de 18/10/2019, p. 5.

Com essa negativa, a CT-IPCT elaborou a Nota Técnica nº 04/2019 aos 29/05/2019, o que culminou na Deliberação CIF 300/2019, aprovada em 25/06/2019.

Referida Deliberação recomenda a concessão de prazo de até 45 dias para pagamento do AFE aos membros da “segunda lista dos atingidos auto-identificados coletivamente como tradicionais” e a notificação da Fundação Renova pelo recorrente descumprimento de acordos firmados conforme histórico já indicado. Determina também a análise e o pagamento do AFE às comunidades de garimpeiros faiscadores e de pescadores artesanais dos Municípios de Rio Doce/MG, Santa Cruz do Escalvado/MG e do Distrito de Xopotó, em Ponte Nova/MG.

É importante ressaltar que a Deliberação aprovada pelo CIF determina que “eventual indeferimento do AFE às pessoas da lista deverá ser fundamentado individualmente e comprovado documentalmente na ocorrência de fraude, fato típico ou dolo, no prazo de 60 dias, o qual deverá ser submetido ao CIF por meio da CT-IPCT e Comissões de Atingidos”.

No dia 26/08/2019, a Fundação Renova respondeu a referida deliberação por meio de Ofício (OFI.NII.082019.7680) indicando seus motivos para a negativa do AFE à segunda lista. Preliminarmente, afirma que a “mera” estipulação de uma lista pela via do autorreconhecimento não implica a subsunção aos critérios do AFE e que, apesar de reconhecer a operacionalidade da Convenção n. 169 da OIT, a concessão do AFE não passa por análise de tradicionalidade³⁴. Argumenta, ainda, que as razões para a não concessão passam pela inexistência de cadastro, inexistência de impacto direto, não enquadramento aos requisitos do Programa, pendências cadastrais e análises inconclusivas.

Seguindo a esse ofício, em 27/08/2019 a CT-IPCT aprovou a Nota Técnica CT-IPCT 06/2019 (NT CT IPCT 06/2019), que notifica a Fundação Renova do descumprimento da Deliberação nº 300, mais especificamente devido à inadequação da fundamentação dos indeferimentos (que deveriam corresponder a casos de fraude, fato típico ou dolo, individualmente), além da imposição indevida de condicionantes e não conclusão da elegibilidade de parte dos pareceres.

Além disso, a CT-IPCT determina que as 504 pessoas da primeira lista continuem a receber mensalmente AFE e confere o prazo de 10 (dez) dias corridos para apresentação de manifestação ou regularização da situação desses/as atingidos/as,

³⁴ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.082019.7680, 26/8/2019, p. 4.

sob o risco de multa diária e punitiva por desrespeito a deliberação da instância máxima do sistema de governança, conforme Parágrafo Décimo da Cláusula 247 do TTAC.

Em razão da aprovação da Deliberação nº 300/2019, o CIF já havia feito a consulta técnica à IAJ (Instância de Assessoria Jurídica do CIF) por meio do Ofício n. 106/2019/DCI/GABIN, datado de 6/09/2019 sobre o caso.

A resposta da IAJ se deu mediante o Parecer n. 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, de 18/09/19 que afirma que “os atingidos pelo desastre socioambiental de Mariana e insertos em pretensão de recebimento do AFE (Auxílio Financeiro Emergencial) possuem direito fundamental ao devido processo legal quanto aos atos que venham a lhes produzir efeitos jurídicos”³⁵, do que decorre o dever de motivação da Fundação Renova como consectário da afirmativa de regularidade da Renova em face das atribuições que são mediatamente fundadas em decisão judicial³⁶.

Por isso, e principalmente considerando que em muito o termo de finalização do cadastro de impactados encontra-se estourado³⁷, a IAJ posiciona-se pelo descumprimento da Deliberação nº 300, pela ausência de individualização, motivação e comprovação documental nas decisões de gestão quanto ao AFE³⁸.

A CT-IPCT reapresentou, então, a Nota Técnica CT-IPCT nº 06/2019, cuja aprovação culminou na Deliberação CIF nº 333/2019, de 21/10/2019, que notifica a Fundação Renova pelo descumprimento da Deliberação CIF nº 300/2019 e confere o prazo de 15 dias corridos para sanar os descumprimentos, em especial a inadequação da justificativa das negativas e a conclusão dos pareceres faltantes.

Em resposta, a Fundação Renova envia novo ofício (OFI.NII.102019.8011-4), em 11/10/2019, onde considera que não houve descumprimento da Deliberação CIF nº 300, alegando:

- I ter apresentado a fundamentação individual, dado que discorreu sobre as justificativas separadamente no Ofício OFI.NII.082019.7680, 26/8/2019 e anexou uma planilha com a situação individualizada de cada pessoa, a enquadrando conforme justificativas apontadas no ofício;

³⁵ CIF/IAJ, Parecer n. 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, §24.

³⁶ CIF/IAJ, Parecer n. 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, §27.

³⁷ CIF/IAJ, Parecer n. 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, §32.

³⁸ CIF/IAJ, Parecer n. 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, §38.

- II que a tradicionalidade, por si só, não é critério para concessão do AFE e que a concessão do AFE não passa, portanto, por análise de tradicionalidade, uma vez que não há qualquer previsão nesse sentido no TTAC;
- III que, com relação às 130 pessoas pendentes de análise de elegibilidade já sanou pendências de 79, e reitera o pedido de prazo para conclusão das análises;
- IV que sobre a “primeira lista”, questiona qual seria a justificativa do CIF para determinar a manutenção do AFE para inelegíveis, ou sob qual fundamentação essas pessoas seriam elegíveis ao AFE, arguindo que, em observância ao princípio da isonomia, a primeira listagem receberá o mesmo tratamento destinado àquelas pessoas constantes na segunda listagem, isto é, a análise de elegibilidade com motivação detalhada, e que o Programa de Povos e Comunidades Tradicionais da Fundação Renova promoverá a análise da primeira lista com base na Política Nacional e Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais;
- V que discorda da concessão do prazo de 10 dias e pede a manutenção do pedido de prazo de 120 dias já solicitado no OFI.NII.082019.7680, 26/8/2019 (de 26/8/2019 a 26/12/2019);
- VI que: a) está buscando alternativas para o atendimento aos grupos de garimpeiros-faiscadores e pescadores artesanais; b) em buscando a interlocução com a comissão estadual; c) reforça que o cadastro é condição necessária para concessão do AFE e que, por isso, não pode estabelecer qualquer medida em desacordo com o TTAC, devendo ser mantida a exigência de cadastro prévio para a concessão do auxílio financeiro emergencial.

Reiterando seu entendimento pelo descumprimento sucessivo das Deliberações 300 e 333, ambas do CIF, a CT-IPCT aprovou a Nota Técnica nº 08/2019 no dia 19/11/ 2019, que recomenda novamente a aplicação de multa à Fundação Renova nos termos do artigo 247 do TTAC.

Na 28ª Reunião Ordinária da CT-IPCT ocorrida nos dias 26 e 27/11/19, a Fundação Renova comunicou que a sua área de “Diálogo” começaria a partir daquela semana a entrar em contato individualmente por telefone para i) informar a resposta do AFE já disponibilizada nos laudos, ii) disponibilizar os centros de atendimento em Rio Doce para eventuais dúvidas. Comunicaram também que pretendiam concluir a informação dos 300 atingidos já analisados individualmente ainda em dezembro/19. Os atingidos presentes e membros da CT se colocaram contra a devolutiva individual por telefone,

exigindo que Fundação Renova comparecesse ao território para informar individualmente e coletivamente.

No dia 5/12/2019, a Fundação Renova emitiu ofício em resposta à Nota Técnica nº 08/2019 (OFI.NII.122019.8480 de 5/12/2019) com a qual “refuta veementemente” as alegações da CT-IPCT. Argumenta que:

- I a Fundação Renova não se manteve inerte, pois apresentou resposta e documentação que corresponde a tratamento de 90% do total de casos submetidos à avaliação;
- II não houve nenhuma vinculação do CIF para o cumprimento das Deliberações 300 e 333 a convocação de atingidos para devolutivas individuais;
- III que já finalizou a análise de 68 pessoas das 139 que possuíam pendência e com relação aos 71 casos remanescentes a “Fundação Renova informa que está trabalhando para superar os entraves encontrados para a conclusão dessas análises e espera compartilhar em um prazo de 60 dias”;
- IV no que se refere à primeira listagem, a Fundação Renova alega que a NT 8/2019 não demonstra porque deveria haver “manutenção do AFE para a primeira lista quando os atingidos fossem considerados inelegíveis ou sob qual fundamentação essas pessoas seriam elegíveis ao AFE”. Sobre esse último ponto, alega que, em relação à primeira listagem, além da comprovação de renda é necessário haver “evidência da tradicionalidade” e neste sentido “a Fundação Renova deve buscar apoio do Poder Público para construir uma análise com base na política Nacional e Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais”.

Na 29ª Reunião Ordinária da CT-IPCT, ocorrida nos dias 21 e 22/01/20, a FR informou que realizou por meio de sua área de “Diálogo” a devolutiva individual via carta postada por correio, sem ir presencialmente ao território, mas disponibilizando seus centros de atendimento em Rio Doce para esclarecimentos e dúvidas.

Passa-se, então, para análise dos argumentos da Fundação Renova acerca da legitimidade das listas de autorreconhecimento, considerando a natureza e regramento aplicável ao AFE, bem como as características das comunidades referidas pela Deliberação nº 300/2019. Em seguida, são analisados, por amostragem, os pareceres individualizados de elegibilidade apresentados pela Fundação Renova, identificando-se

as justificativas utilizadas e submetendo-as, a um exame a partir dos parâmetros normativos aplicáveis.

2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM CASOS DE DESASTRES E ADEQUADA INTERPRETAÇÃO DOS REQUISITOS DO AFE

Previsto como um dos programas socioeconômicos do TTAC, o AFE não possui natureza indenizatória ou ressarcitória, mas sim de resposta emergencial e recuperação do território atingido mediante a transferência de renda no contexto pós desastre, como forma de lidar com a falta de acesso a ativos financeiros por parte de todos/todas que tiveram suas atividades econômica e de subsistência afetadas pelo rompimento da Barragem do Fundão.

A esse respeito, as Cláusula 137³⁹ e 138⁴⁰ do TTAC dispõem sobre esse mecanismo de forma apartada dos programas indenizatórios, no caso, o Programa de Negociação Coordenada (PNC), hoje em vigor sob a denominação de “Programa de Indenização Mediada” (PIM). Seus objetivos são diversos: enquanto o AFE visa mitigar as consequências da afetação da atividade econômica, o PIM visa ressarcir os impactos sofridos. Aliás, o AFE ainda possui base de cálculo baseada no critério do mínimo existencial (objetivo) em detrimento do PIM, que realiza a correspondência do valor concedido com a situação fática do indivíduo (subjeto)⁴¹.

A obrigação de responder ao desastre e implementar medidas emergenciais, que tradicionalmente é considerada como um dever do Estado, passa a ser também das empresas poluidoras em casos de desastres tecnológicos, como o do Rio Doce. A responsabilidade das empresas não se limita à reparação dos danos sofridos, mas compreende também a implementação de mecanismos de respostas emergenciais, inclusive para lidar com a falta de acesso das pessoas a ativos financeiros e com a situação de vulnerabilidade, seja a pré-existente, seja a decorrente ou potencializada pelo desastre. Consequentemente, assumem a responsabilidade pela implementação de medidas com caráter de proteção social – também tradicionalmente associado aos

³⁹ “A previsão contida no caput [AFE] não compromete a continuidade da execução dos acordos e compromissos celebrados anteriormente à assinatura do presente instrumento”

⁴⁰ “O auxílio financeiro mensal será de 1 (um) salário mínimo, acrescido de 20% (vinte por cento) por dependente, conforme os dependentes previstos no art. 16 da Lei 8.213/1991, e de mais uma cesta básica, conforme valor estipulado pelo DIEESE, sem prejuízo da indenização no âmbito do PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA, respeitadas as disposições contidas no TAC firmado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo”.

⁴¹ Esse entendimento é corroborado pela última decisão judicial do TRF da 1ª Região sobre a natureza do AFE, pelos documentos do CIF (Deliberações 111/2017 e 119/2017), além da manifestação da AGU (por meio da Coordenação-Geral de Defesa do Patrimônio e Meio Ambiente – CGPAM/DPP/PGU, Parecer nº 87/2018/PGU/AGU), que esclarecem que essas medidas possuem fundamentos fáticos e jurídicos distintos.

Estados-, como o mecanismo de transferência de renda, o que encontra respaldo na legislação pátria e em normativas de Direitos Humanos aplicáveis.

Quanto ao fundamento constitucional e infraconstitucional para a conformação do AFE, consoante se extrai do “Princípio do Poluidor Pagador”, previsto no art. 225 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso VII, da Lei 6.938/81, que atribui ao poluidor, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade por implementar todas as medidas necessárias para endereçar danos ocasionados, operando uma “vocalização redistributiva”⁴² que se coaduna com uma noção ampla de responsabilidade civil socioambiental.

Ademais, o artigo 1º da Lei 10.954/04 (“Programa de Resposta aos Desastres”) dispõe sobre a implementação de “Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência”. Essa previsão, conjuminada com o artigo 950 do Código Civil, que dispõe sobre a obrigação de pensionamento em favor daquele que teve o exercício de seu ofício ou profissão impedido ou prejudicado, compõem a moldura jurídica nacional que embasa a previsão do AFE no TTAC, bem como a sua natureza diversa de outros programas indenizatórios/ressarcitórios.

Não só a legislação brasileira dispõe sobre o tema, mas o pagamento do AFE coaduna-se também com a responsabilidade das empresas postulada nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, com as diretrizes para proteção dos direitos humanos e construção de comunidades resilientes no contexto de grandes desastres e com uma abordagem baseada em direitos humanos (ABDH).

Os Princípios Orientadores estabelecem que as empresas possuem o dever de remediar e mitigar os impactos adversos em direitos humanos que venham a ocasionar, diretamente, ou por contribuição⁴³. A remediação pode ser compreendida como os processos capazes de fornecer remédio a um impacto adverso nos direitos humanos e os resultados substantivos que podem neutralizar ou compensar o impacto adverso, ao passo que a mitigação do impacto adverso se refere às ações necessárias para reduzir sua extensão e para endereçar impactos residuais, bem como a mitigação dos riscos se refere às ações tomadas para reduzir a probabilidade de ocorrência de certo impacto

⁴² BENJAMIN, Antonio Herman. “O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental, in Antonio Herman Benjamin (coord.). **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, pp. 226-227”.

⁴³ UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the “Protect, Respect and Remedy” framework**. Genebra: United Nations. 2011.

adverso⁴⁴. Por isso, trazem uma responsabilidade ampla das empresas em um contexto de violação de direitos humanos que não se limita apenas a implementação de medidas meramente indenizatórias ou ressarcitórias. É necessária, conforme apontado acima, a implementação de processos e medidas efetivamente capazes de lidar com todos os impactos adversos ocasionados (empobrecimento, afetação de renda das famílias e comunidades, insegurança alimentar), e medidas para reduzir os efeitos, extensão e evitar que novos impactos possam surgir.

A concessão do AFE insere-se também nos parâmetros internacionais estabelecidos para redução do risco de desastres (RDD) e adequada gestão de desastres, os quais se desdobram, de acordo com a ONU, em sete fases: prevenção, mitigação, preparo, resposta, recuperação, reconstrução e reabilitação.⁴⁵ A concessão do AFE se insere, especialmente, no contexto das fases de (i) resposta, que busca proporcionar ações emergenciais e assistenciais após a ocorrência do desastre, objetivando alcançar uma situação de estabilidade pós desastre e; (ii) recuperação, voltada à restauração ou melhoria dos meios de subsistência, saúde, ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de uma comunidade afetada por um desastre.⁴⁶

Embora costumeiramente a etapa de resposta tenha como foco o atendimento de necessidades imediatas e seja de curta duração, precedendo o início da etapa de reconstrução⁴⁷, no caso de desastres tecnológicos a delimitação temporal das fases pode ser dotada de complexidade muito maior do que a evidenciada em desastres naturais, na medida em que (i) grande parte dos danos não surgem em período imediatamente após o desastre, mas sim em momento posterior, bem como costumam se prolongar no tempo; (ii) a extensão, severidade e complexidade dos potenciais danos ocasionados pela contaminação ambiental leva a prolongação do desastre no tempo, sendo difícil estabelecer o momento de cessação da situação desastre; (iii) demandam um processo de remediação complexo, geralmente conduzido pela empresa responsável pelos danos, o que inclusive possibilita a geração de novos impactos adversos decorrentes do próprio processo de reparação.

⁴⁴ Para o aprofundamento da compreensão, vide: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**, 2019.

⁴⁵ UNITED NATIONS (General Assembly). **Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction**. A/71/644. Geneva: United Nations, 2016, págs.11-22.

⁴⁶ UNITED NATIONS (General Assembly), 2016, p. 21.

⁴⁷ UNITED NATIONS (General Assembly), 2016, p. 21.

Assim, dadas as especificidades de um desastre tecnológico, as fases de resposta e reconstrução tendem a ser morosas e não costumam seguir um padrão linear, fazendo com que o período de resposta possa variar de acordo com a escala e contexto do desastre.⁴⁸ Tal situação pode ser identificada no caso do Rio Doce, em que a impossibilidade de endereçar as necessidades básicas da população atingida e as medidas emergenciais cabíveis em um curto prazo, cumulada com a prorrogação do desastre ao longo do tempo, o surgimento de novos danos e a não finalização do cadastro de todas as pessoas atingidas, faz com que medidas relacionadas a etapas de resposta, como o AFE, também precisem se prolongar no tempo, coexistindo com a implementação de medidas da etapa de reconstrução.

Dentro desse contexto de resposta pós desastre, importante ressaltar que se aplicam os princípios da resposta humanitária⁴⁹⁻⁵⁰, dentre os quais se insere o princípio da humanidade, que busca prevenir e aliviar o sofrimento humano, protegendo o direito à vida e a saúde para garantir a completa proteção do ser humano⁵¹. A não concessão do AFE para as pessoas atingidas que dele necessitam vai na contramão deste princípio, potencializando o sofrimento humano ao invés de aliviá-lo.

Tal princípio é corroborado pelo princípio da proteção dos direitos relacionados à provisão de alimento, saúde, abrigo e educação previsto no Guia Operacional para Proteção de Pessoas em Situações de Desastre Natural, o qual prevê, dentre outros aspectos, que todas as pessoas afetadas devem ter acesso seguro, desimpedido e não discriminatório aos bens e serviços necessários a atender todas as suas necessidades básicas, bem como ter acesso adequado a água, comida, abrigo, vestimenta,

⁴⁸ GILL, Duane A.; RITCHIE, Liesel A. "Contributions of Technological and Natech Disaster Research to the Social Science Disaster Paradigm", p. 39-60 In RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of Disaster Research**. 2. ed. Nova York: Springer, 2018.

⁴⁹ UNITED NATIONS (Human Rights Council). **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations**. A/HRC/28/76. Geneva: United Nations, 2015. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/28/76>.

⁵⁰ Conforme aponta o Conselho de Direitos Humanos da ONU, para aumentar a efetividade e o escopo da proteção dos direitos humanos em contextos pós conflito ou pós desastres, é necessária uma abordagem holística dentre os diferentes ramos do direito internacional: direito internacional dos direitos humanos, direito humanitário, direito internacional dos refugiados e direito penal internacional. Pontua, também, que parte dos princípios-chaves de direito humanitário foram formulados pela Assembleia Geral da ONU em sua resolução 43/131 sobre assistência humanitária para vítimas de desastres naturais e de situações de emergência similares (UNITED NATIONS, 2015, p. 13).

⁵¹ INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. **The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary**. 1979. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3>

saneamento básicos, serviços de saúde e alimentação.⁵² Considerando a situação de vulnerabilidade de parte relevante das pessoas atingidas, o fato de as medidas reparatórias ainda não terem sido suficientemente implementadas e não ter sido alcançada uma situação de estabilidade no território, bem como da ainda existente indefinição a respeito da qualidade e possibilidade de consumo de água e demais alimentos na Bacia do Rio Doce, verifica-se a importância da manutenção do AFE como forma alternativa, ainda que insuficiente, de respeito a estes princípios.

Outro aspecto que demonstra a importância do AFE é a sua aptidão para aumentar a capacidade de resiliência de uma comunidade pós desastre e, com isso, colaborar para a consecução de uma “Reconstrução Melhor” (*Build Back Better*), que busca, justamente, aumentar a resiliência das comunidades por meio da integração de medidas de redução de risco na restauração da infraestrutura física, social, econômica, ambiental e dos meios de subsistência. Essa reconstrução para melhor deve partir da adequada condução das fases de recuperação, reabilitação e reconstrução para o desenvolvimento da resiliência.

Conforme mencionado acima, a necessidade e existência do AFE coaduna-se, especialmente, com as fases de resposta e recuperação. No que se refere a recuperação – que busca a restauração ou aprimoramento da subsistência, saúde e ativos econômicos, sociais, físicos, ambientais e culturais⁵³, também conforme já apontado - seus potenciais resultados positivos dependem fortemente da existência de programas e mecanismos que apoiem tal processo, seja por meio do fornecimento de recursos humanos e financeiros, seja pela informação e conscientização do risco, pela implementação de metas de recuperação adaptativas, dentre outras medidas.⁵⁴

Mecanismos como o AFE são condizentes também com a implementação de uma abordagem baseada em direitos humanos (*human rights based approach*), a qual parte da necessária observância dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos e, nos casos específicos de desastres, isso significa considerar também os parâmetros internacionais estabelecidos para uma adequada resposta, recuperação e reconstrução, à exemplo do Marco de Sendai. Adequa-se a concepção que o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) “é o ponto de referência indispensável e universal para todos

⁵² INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). **Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters**. 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf>, p. 32.

⁵³ UNITED NATIONS (General Assembly), 2016, p. 21.

⁵⁴ UNITED NATIONS (Office for Disaster Risk Reduction). **Build Back Better in recovery, rehabilitation and reconstruction**. Consultative version. Geneva: United Nations, 2017, p. 06.

os atores envolvidos na governança de desastres porque são padrões protetivos relevantes que podem ajudar a melhorar o desenho de programas, processos e atividades com foco em desastres”.⁵⁵ Busca, assim, garantir a proteção de todos os direitos humanos, requerendo a observância de princípios e parâmetros dos tratados de direitos humanos que norteiam as respostas humanitárias, tal como do princípio “*do no harm*” ou “*do less harm*”, que busca evitar ocasionar novos danos ou ao menos minimizar os danos potenciais⁵⁶.

Vê-se, portanto, que a concessão do AFE para as pessoas atingidas colabora para os objetivos supramencionados da abordagem baseada em direitos humanos e, a sua cessação indevida ou não concessão pode acabar ocasionando novos danos, na contramão do que estabelece tal princípio operacional.

A esse respeito, importa considerar que a falta de acesso a ativos financeiros e de proteção social em um contexto de desastre é uma circunstância emblemática para o acirramento da vulnerabilidade na medida em que diminui a capacidade das pessoas de lidarem com choques e crises⁵⁷⁻⁵⁸. Tal situação de vulnerabilidade pode ser ainda mais aprofundada em comunidades pesqueiras, que, em países em desenvolvimento, costumam ser marginalizadas, encontrando-se em situação de grande desvantagem socioeconômica⁵⁹. Segundo a agência da ONU para Alimentação e Agricultura (FAO)⁶⁰, cerca de 90% dos empregados no setor de pesca e piscicultura, por exemplo, estão envolvidos em atividades de pequena escala, incluindo processamento e comercialização, onde a pobreza é mais prevalente⁶¹.

⁵⁵ LANE, Lottie; HESSELMAN, Marlies. “Governing Disasters: Embracing Human Rights in a Multi-Level, Multi-Duty Bearer, Disaster Governance Landscape” In **Politics and Governance**, vol. 5. 2017, p. 94.

⁵⁶ UNITED NATIONS (Human Rights Council), 2015, p. 12.

⁵⁷ CARDONA et al. apud FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Managing climate risks through social protection: reducing rural poverty and building resilient agricultural livelihoods**. Rome, 2019, p.18.

⁵⁸ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) and INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (IDS). **FAO Position Paper. Social Protection and Resilience: supporting livelihoods in protracted crises and in fragile and humanitarian contexts**. Rome, 2017, p. 8/9.

⁵⁹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), 2019, p. 08.

⁶⁰ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Impacts of climate change on fisheries and aquaculture: Synthesis of current knowledge, adaptation and mitigation options**. Rome, 2018.

⁶¹ No próprio escopo do PG21 apresentado em outubro de 2018, a Fundação Renova realiza estudo para “Caracterização do Público do AFE” (Anexo 2) em que identifica os aspectos socioeconômicos daqueles que recebem o AFE. Dá especial atenção aos seguintes elementos: gênero, parentesco, população economicamente ativa (pirâmide etária), escolaridade, deficiência, doença crônica, participação em programas sociais, situação ocupacional e

É por isso que, em casos de desastres, o Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres enfatiza o dever de promoção e apoio ao desenvolvimento de redes de segurança social e proteção social como medidas de redução de risco de desastre integradas a programas de melhoria dos meios de subsistência⁶².

No mesmo sentido, relatório produzido pela FAO aborda a importância da proteção social, incluindo mecanismos de transferência de renda⁶³ em situações de crises humanitárias e desastres, apontando que o fortalecimento da resiliência das famílias e comunidades requer uma abordagem multisetorial, na qual intervenções no âmbito da proteção social, incluindo transferência de rendas, operam um papel de suma importância. São trazidas evidências de várias regiões demonstrando a importância dos programas de proteção social em um significativo número de indicadores, incluindo segurança alimentar, acesso a serviços básicos e crescimento econômico e da capacidade produtiva de populações pobres e marginalizadas, consistindo em um mecanismo facilitador de uma resposta efetiva em situações de emergências e crises, bem como em uma estratégia crítica para a redução da pobreza, construção de resiliência e incentivo ao desenvolvimento.⁶⁴

Sob esta perspectiva, mecanismos de proteção social, como a transferência de renda, se conectam com o intuito primordial da Agenda 2030 de “não deixar ninguém para trás” (*“leave no one behind”*), apontando que é justamente em contextos de crises e emergências em que há o maior risco de pessoas vulneráveis serem deixadas para trás, fazendo com que tais mecanismos consistam em uma estratégia importante para evitar que isso ocorra.⁶⁵

O processo de consulta global do *World Humanitarian Summit* também abordou a importância dos mecanismos de proteção social em contextos humanitários, ressaltando a necessidade de aumento de sua utilização para responder a choques e crises e a sua contribuição para uma gestão de desastres de forma diferente, dada a

renda/perda de rendimento; quando identifica que a situação de vulnerabilidade dos atingidos é um aspecto essencial para o recebimento de AFE.

⁶² UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

⁶³ De acordo com a FAO e com a Social Protection Interagency Cooperation Board (SPIAC-B), a proteção social engloba prioritariamente três pilares: (i) assistência social; (ii) segurança social e políticas de mercado. Em um contexto de emergência costumam ser utilizados mecanismos de assistência social, em especial de transferência de renda (FAO; IDS, 2017, p. 10).

⁶⁴ FAO; IDS, 2017, p. 04.

⁶⁵ FAO; IDS, 2017, p. 05.

aptidão para colaborar com “a construção da capacidade de suportar efetivamente, a nível individual, familiar, comunitário e nacional, o impacto negativo dos choques”.⁶⁶

Em outro relatório, a FAO reforça que a análise dos resultados da implementação de programas de transferência de dinheiro em diferentes regiões tem demonstrado a necessidade e os impactos positivos dessas medidas⁶⁷⁻⁶⁸.

Esses parâmetros internacionais são, portanto, essenciais para compreender qual deve ser a abordagem do AFE no presente caso, o que é reforçado pela Nota Técnica CTOS n° 39/2019 da CTOS-CIF na sua Recomendação n. 2 da NT 39/2019⁶⁹.

⁶⁶ SPIAC-B. **Leaving no one behind: How linking social protection and humanitarian action can bridge the development humanitarian divide: A joint statement of social protection actors to the World Humanitarian Summit.** Disponível em: <<https://www.ipc-undp.org/pub/sites/default/files/SPIACBstatementWHS.pdf>>. 2016, p. 01.

⁶⁷ DAVIS et al apud FAO, 2019, p. 18.

⁶⁸ O Programa da Rede de Segurança Produtiva (PSNP) da Etiópia, por exemplo, permitiu que 60 por cento dos participantes evitassem a venda de ativos após um período de secas (Devereux et al., 2008), enquanto transferências em dinheiro no Gana e no Quênia reduziram a dependência de trabalho infantil, pedidos, venda de ativos e endividamento como estratégias de enfrentamento durante períodos de escassez de alimentos. Similarmente, em Bangladesh, the Chars Livelihoods Programme (CLP), que transfere ativos e proporciona treinamento em meios de subsistência e nutrição para mulheres extremamente pobres, tem aumentado as habilidades sociais e econômicas dos participantes para prevenir e lidar com os impactos de cheias e erosões (FAO, 2019, p. 18).

⁶⁹ “O escopo do AFE precisa ser ajustado as práticas internacionais de transferência de renda enquanto instrumento de proteção social, assumindo uma abordagem integrada e sistêmica desde os procedimentos para concessão do AFE aos mecanismos de monitoramento com enfoque na mitigação e superação da vulnerabilidade” (Recomendação 2, NT CTOS 39/2019, p. 48).

Figura 3 — Síntese dos principais argumentos



Necessário interpretar o AFE como um **programa de transferência de renda** que visa mitigar as consequências da falta de acesso a ativos financeiros em um contexto pós desastre (TRF 1a Região, CF, Lei 10.954/04)



Necessário interpretar o AFE como **responsabilidade das empresas** de remediar e mitigar os impactos adversos em direitos humanos, a partir de parâmetros internacionais para redução do risco de desastres (Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos - ONU, UNDRR)



Necessário ter em conta a importância da **proteção social**, incluindo mecanismos de transferência de renda em situações de crises humanitárias e desastres, apontando que o **fortalecimento da resiliência** das famílias e comunidades requer uma **abordagem multisetorial** (FAO, NT 39/2019 CTOS-CIF)

Fonte: Elaboração própria (2020).

É com base nesses objetivos normativos que os parâmetros probatórios aplicáveis ao AFE devem ser interpretados, de modo a se assegurar uma resposta e uma via de reconstrução compatíveis com o contexto de desastre aqui tratado.

3 VALIDADE DAS LISTAS DE AUTORRECONHECIMENTO COLETIVO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS

Compreendida a natureza e moldura jurídica do AFE, é preciso analisar os argumentos da Fundação Renova para rejeição da lista de atingidos das comunidades do Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Xopotó, principalmente no que diz respeito à alegação de que (i) “o autorreconhecimento e a identificação de um povo tradicional não é requisito nem fato para concessão do auxílio financeiro emergencial”; e (ii) no Estado de Minas Gerais há um instrumento de reconhecimento de grupos tradicionais mediante a Certidão de Autodefinição pela Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (“CEPCT-MG”).

A autoidentificação de indivíduos enquanto integrantes de comunidades tradicionais é um direito garantido pela Convenção n° 169 da OIT, internalizada por meio do Decreto 5.051/2004, revogado pelo Decreto 10.088/2019, e reforçada pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto 6.040/2007⁷⁰.

A Convenção 169 da OIT enfatiza que a autoidentidade conferida aos povos indígenas e às comunidades tradicionais é um critério subjetivo, mas fundamental para a definição dos povos sujeitos a Convenção, isto é, nenhum Estado ou grupo social tem o direito de negar a identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça (Art. 7). Neste sentido, estabelece o art. 1.2 que a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção e determina que governos consultem os povos interessados sempre que medidas os afetar diretamente.

Além de a autoidentificação coletiva ser amplamente reconhecida nas normativas nacionais e internacionais que asseguram os direitos humanos desses povos e tratada em outros documentos de natureza consultiva⁷¹, essa garantia também é defendida na prática por órgãos de aplicação do Direitos Internacional dos Direitos Humanos, tais

⁷⁰ BRASIL. PNPCT – Decreto 6.040/2007. Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT: VI - reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos.

⁷¹ Além das normativas, cumpre reforçar documentos oficiais que atestam o desrespeito à autodeterminação e os questionamentos quanto à tradicionalidade tais como o relatório “Povos livres, territórios em luta - relatório sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais”, publicado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos em 2018, como as principais violações sofridas pelas comunidades tradicionais no Brasil. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2018/RELATRIOSOBREOSDIREITOSDOSPOVOSECOMUNIDADESTRADICIONAISv2.pdf>> . Acesso em: 6 fev. 2020.

como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que explicou a autoidentificação como uma consciência de identidade comunitária que faz com que seus membros se assumam como membros de um coletivo⁷² e Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) que reconhece que direitos são exercidos por comunidades tradicionais de forma coletiva, de modo que o tratamento nesses casos deve ser prioritariamente coletivo, e individualizado apenas em situações excepcionais⁷³.

Em caso de desastres ou grandes danos ambientais, há uma tendência de um grande número de reivindicações consideradas “pequenas” ser submetido por grandes grupos de indivíduos com perdas semelhantes, o que permite uma avaliação com tratamento mais rápido e evita que o custo da avaliação acabe sendo mais oneroso do que o dano ou indenização devida.

Tendo isso em perspectiva, o *International Oil Pollution Compensation Fund* (IOPC Funds), órgão composto pela união de organizações intergovernamentais que provê compensações pela poluição relacionada a derramamento de petróleo em seus Estados Membros, e responsável pela compensação em mais de 150 casos⁷⁴, tece algumas recomendações para os Estados no sentido de facilitar o agrupamento de requerentes e pedidos⁷⁵. Segundo o relatório, o tratamento coletivo é inclusive muito comum em associações de pesca, havendo a faculdade dos membros da associação, devidamente representados, organizarem suas demandas coletivamente, pode acabar conferindo maiores chances de equidade e justiça no reconhecimento e no processo de reparação⁷⁶.

Ainda, estudos realizados nas últimas décadas que demonstram a importância de que se confira um tratamento coletivo às comunidades atingidas por desastres, tendo em vista que, particularmente nos casos de desastres tecnológicos que envolvem contaminação ambiental, há uma dificuldade de mensurar a extensão dos danos causados, levando a processos litigiosos, adversariais e morosos de resposta e

⁷² CIDH. Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II/CIDH/REDESCA/INF.1/19. Novembro de 2019. Parágrafo 344. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2020.

⁷³ Fonte: Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, §§ 165, 167, 168 e 174. No mesmo sentido: Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, § 108.

⁷⁴ Disponível em: <https://iopcfunds.org/about-us/>. Acesso em: 6 fev. 2020.

⁷⁵ INTERNATIONAL OIL POLLUTION COMPENSATION FUND 1992. Guidance for Member States: measures to facilitate the claims handling process. 2014 Edition, p. 10.

⁷⁶ INTERNATIONAL OIL POLLUTION COMPENSATION FUND 1992. Guidance for Member States: measures to facilitate the claims handling process. 2014 Edition, p. 11.

reconstrução pós-desastre⁷⁷. As incertezas e controvérsias quanto aos rumos desses processos, e consequente a perda crônica de recursos, fazem com que desastres tecnológicos sejam caracterizados por rupturas nas relações sociais, conflitos e isolamento de grupos e indivíduos, prolongando e agravando danos psicossociais do desastre.

Nesse contexto, mostra-se particularmente relevante a adoção de um tratamento coletivo ao processo de resposta e reconstrução do desastre do Rio Doce, de modo a fortalecer os laços sociais das comunidades atingidas, favorecendo-se um processo coletivo e comunitário. Em casos de povos e comunidades tradicionais, a necessidade de tratamento coletivo ainda é corroborada em razão da tradicionalidade dessas populações. O tratamento coletivo, portanto, além de mitigar danos psicossociais do desastre, é também o mais adequado tendo em vista os modos de vida das comunidades em questão.

3.1 Listas de Autoidentificação de Atingidos/as e de Impactos na Renda como Metodologia Reconhecidamente Adequada às Comunidades Tradicionais

Justamente em razão dos povos e comunidades tradicionais possuírem um modo de vida e condições sociais, culturais e econômicas que os diferencia de outros setores da coletividade nacional e por serem regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes, tradições ou por legislação especial, é que se compreendeu a necessidade, no caso do desastre do Rio Doce, de criação de procedimentos próprios para garantir a reparação integral por meio de um tratamento coletivo que levasse em consideração as particularidades de cada comunidade.

Para tanto, foram previstos no TTAC os Programas 03 e 04 (“Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos Indígenas, Qualidade de Vida de Outros Povos e Comunidades Tradicionais”), para tratar respectivamente do processo de resposta e reparação aos povos indígenas e às comunidades tradicionais.

Com a criação da Fundação Renova, em junho de 2016, é iniciada articulação com órgãos do poder público federal que atendem os povos indígenas (Fundação Nacional do Índio - FUNAI e Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI) e as comunidades quilombolas (Fundação Cultural Palmares – FCP), para dar continuidade às tratativas

⁷⁷ GILL, Duane A.; RITCHIE, Liesel A. “Contributions of Technological and Natech Disaster Research to the Social Science Disaster Paradigm” In RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. (eds.). **Handbook of Disaster Research**. 2 ed. Springer, 2018.

que a Samarco vinha conduzindo com esses órgãos para implementação de ações de resposta e reparação dos danos sofridos por esses grupos. Desde então, os indígenas das Terras Indígenas de Comboios, Caieiras Velha II e Tupiniquim Guarani passam a compor o público atendido pelo PG 03 e a Comunidade Remanescente de Quilombo do Degredo o público atendido pelo PG 04. Com a missão de acompanhar e fiscalizar a atuação da FR na implementação desses programas, em junho de 2017 foi criada a CT-IPCT no âmbito do CIF. Atendendo a Recomendação Conjunta 01/2016 do MPF e MP-MG, a Fundação Renova criou, dentro do PG 04, “grupo de trabalho responsável por construir o Plano de Atendimento Emergencial dos Garimpeiros Faiscadores de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, que visa tratar, por meio da autoidentificação, conforme a Convenção 169 da OIT, os núcleos familiares elegíveis ao auxílio financeiro emergencial”⁷⁸. Desde então os garimpeiros faiscadores de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e Xopotó passam a constituir público atendido pelo PG 04 e acompanhado pela CT-IPCT.

Analisando-se as descrições metodológicas utilizadas pelas Comissões de Atingidos, é possível verificar que a metodologia e os critérios utilizados não se divorciam dos parâmetros previstos no TTAC⁷⁹, inclusive nas Cláusulas relativas ao AFE (Cláusulas 137 a 140) e ao cadastramento (Cláusulas 21 a 24)⁸⁰, tendo sido validados coletivamente pelas Comissões de Atingidos, órgão com legitimidade de representação dos interesses dos/as atingidos, consoante o TAC-GOV.

Há, nas duas listas, procedimentos para aferição do exercício de atividades econômicas impactadas e do pertencimento à comunidade, condição que justifica o tratamento coletivizado e não limitado à análise documental⁸¹. Neste sentido, apontam para a convergência dos critérios dispostos pelo TTAC:

⁷⁸ Extraído da página do PG04 no site da FR referente às atividades realizadas pelo programa no mês de julho/17: Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/qualidade-de-vida-de-outros-povos-e-comunidades-tradicionais/>> Acesso em: 12 fev. 2020.

⁷⁹ No caso de Rio Doce, por exemplo, a comunidade estabeleceu critério inclusive mais restrito, de residência no território há pelo menos cinco anos antes do rompimento da barragem, como é o caso do documento Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo” elaborado pela Comissão de Atingidos de Rio Doce (2018).

⁸⁰ Cumpre ainda dizer que conforme as Cláusulas relativas às Comunidades e Povos Tradicionais (Cláusulas 46 a 53) o TTAC delimita ainda o direito de consulta e autorreconhecimento previsto nas normativas nacionais internacionais para estes grupos, ampliando as possibilidades documentais e probatórias previstas pelo PAFE.

⁸¹ Cumpre indicar que mesmo a análise meramente documental do AFE não condiz com os parâmetros mais amplos do TTAC, que prevê o reconhecimento de outros meios de produção de prova e a autodeclaração (Cláusulas 21 a 24), conforme será aprofundado no item 6.1, a seguir.

Figura 4 — Comparativo dos critérios do TTAC e comissões de atingidos

TTAC	COMISSÕES DE ATINGIDOS
Comprovação da interrupção das atividades produtivas ou econômicas em decorrência do desastre (Cláusula 137)	Comprovação pública e coletiva de interrupção das atividades produtivas ou econômicas em decorrência do desastre
Necessário cadastramento e a verificação da dependência financeira da atividade produtiva ou econômica (Cláusula 138)	Autorreconhecimento e reconhecimento coletivo e público da dependência financeira e compilação dos dados em formato de lista
O cadastro se refere às pessoas físicas e jurídicas [...] famílias e comunidades, devendo conter o levantamento das perdas materiais e das atividades econômicas impactadas (Cláusula 21)	Comprovação de residência na localidade atingida à época do desastre, Reconhecimento coletivo de relações de dependência familiares e situações de vulnerabilidade e agravantes

Fonte: Elaboração própria (2020).

Ademais, essa metodologia mostra-se muito mais adequada às comunidades tradicionais, além de já ter sido utilizada com a Comunidade Remanescente de Quilombo (CRQ) Degredo e com o processo de autoidentificação dos Camaroeiros do Porto de Suá/ES⁸², ambos os processos também já reconhecidos pela Fundação Renova como processos coletivos de autoidentificação.

⁸² Em relação aos camaroeiros da Enseada do Suá, foi realizado um acordo coletivo que se baseou na elaboração de uma lista, pelos próprios camaroeiros, das pessoas que pescavam camarão na região e foram afetadas pelo desastre, possuindo direito à reparação. É importante observar que nem todos pescadores possuíam os documentos considerados necessários pela Fundação Renova para o reconhecimento, em especial o RGP e o mapa de bordo o qual, além de identificar onde a embarcação realizava a pesca, mantém um registro também dos itens pescados e quantidades. Logo, na ausência do mapa de bordo, não havia comprovação documental que a pesca era realizada na região afetada e nem da quantidade de camarão pescado para fins de cálculo do montante indenizatório. Não obstante, conforme mencionado, tais exigências foram flexibilizadas para algumas embarcações e camaroeiros, mediante reconhecimento coletivo de que realizavam pesca no local. Igualmente, não sendo possível comprovar com precisão, para todas as embarcações, o volume anteriormente pescado, tal prova também foi flexibilizada, dando lugar a indicação pelos próprios pescadores do dano sofrido. Essas questões foram alvo de negociação com a Fundação Renova, que reconheceu a lista elaborada coletivamente pelos camaroeiros, bem como acordando-se um valor indenizatório condizente com as perdas por eles indicadas. Cf. “Declaração de Autorreconhecimento Coletivo dos Camaroeiros da Praia do Suá, Vitória/ES”, emitido aos 22 de agosto de 2019: “Diante do exposto, firmam a presente declaração coletiva como expressão da vontade da comunidade, sob a sua inteira responsabilidade”.

Além das práticas já consideradas no próprio caso, estudos elaborados por consultorias contratadas pela Fundação Renova também conferem respaldo à metodologia de autoidentificação coletiva desenvolvida pelas comunidades em questão.

No mês de julho de 2016, em parecer encomendado à consultoria independente H&P um parecer técnico sobre os garimpeiros artesanais de Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce, recomenda-se considerar os garimpeiros artesanais como comunidade tradicional e como população impactada pelo desastre, devido aos danos causados à renda familiar, e afirma que o critério para definição do universo é pelo autorreconhecimento da comunidade⁸³.

Neste mesmo relatório, a H&P indica que seu processo de delimitação dos garimpeiros artesanais para este estudo passa pela reunião de quatro listas, e nestas listas “o que se observa é a autodeclaração dessas pessoas, em maior ou menor grau de estruturação” (H&P, 2016, p. 18). Segundo a H&P:

Afinal, os diferentes cenários nos apresentam um grupo de pessoas que se reuniu, elaborou uma lista de reconhecidos garimpeiros e a entregou à SAMARCO, delimitando assim um universo preliminar que necessita de legitimação por parte da própria comunidade e que se presta antes a uma mensuração inicial do que a uma seleção definitiva. É através desse auto reconhecimento que tais comunidade poderão surgir enquanto sujeitos de direito (H&P, 2016, p. 18-19).

A H&P, consultoria contratada da Fundação Renova, portanto, investe na metodologia de listas para a elaboração do estudo sobre essas comunidades, e reúne: os nomes da

⁸³ A partir do arcabouço histórico, teórico e jurídico levantado para a construção deste dossiê, bem como dos resultados dos impactos socioeconômicos gerados às famílias de garimpeiros, faz-se as seguintes recomendações:

1. Considerar os garimpeiros artesanais (faiscadores) como comunidade tradicional, em consonância com a legislação vigente. Atentar para as particularidades jurídicas referentes a esse grupo, enquanto povos e comunidades tradicionais, conforme descrito na Constituição Federal (1988), Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), Lei Estadual nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, Decreto nº 46.671/2014, de 14 de outubro de 2015, e Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT;
2. Reconhecer os garimpeiros de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado como população impactada pelo evento na barragem de Fundão, tendo em vista os danos causados à renda familiar, comprometendo a capacidade de subsistência de grande parte dos casos. Para essas famílias, deve-se considerar a possibilidade de concessão de auxílio financeiro, em caráter emergencial, bem como de ressarcimento e indenização aos garimpeiros artesanais, tendo em vista o comprometimento de seu território tradicionalmente ocupado, lugar de sua reprodução cultural e material, essencial para sua subsistência;
3. Entender que o critério para definição do universo a ser contemplado é o autorreconhecimento da comunidade enquanto garimpeiros artesanais, conforme definido em instrumentos legais pertinentes H&P Dossiê: Garimpeiros em Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado/julho/2016, p. 37-38.

lista do MAB, os nomes de organização local, os nomes de todas as manifestações até então registradas sobre o tema garimpo e os nomes do cadastro emergencial⁸⁴.

Em um novo estudo encomendado à H&P, publicado em março de 2017 (“Públicos vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG)”), há a reafirmação do reconhecimento de que os pescadores⁸⁵ e garimpeiros artesanais são dois públicos que “destacam-se pela natureza das atividades econômicas desenvolvidas, pelo volume de pessoas que os compõem e o grau de vulnerabilidade que se encontram após o evento”⁸⁶. Ademais, a H&P novamente caracteriza essas comunidades como “populações que tradicionalmente têm, no uso econômico do rio, sua fonte de subsistência e renda, ao mesmo tempo em que efetivam um modo de vida particular, construído ao longo de gerações”⁸⁷.

A H&P demonstra que em se tratando de comunidades tradicionais, quase a totalidade de suas atividades econômicas são dependentes do rio e foram impactadas pelo rompimento da barragem. O estudo indica que a dinâmica socioeconômica dessas comunidades são voltadas tanto para subsistência familiar quanto para complementação de renda, pelo que “a ruptura da Barragem de Fundão acarretou a perda significativa das fontes de renda familiar, relacionadas não somente à pesca e ao garimpo, como também das demais profissões exercidas, colocando-os em uma situação de forte fragilidade econômica”⁸⁸.

Ao longo do estudo, a H&P também conclui que “a ruptura da Barragem de Fundão acarretou a perda significativa das fontes de renda familiar, relacionadas não somente à pesca e ao garimpo, como também das demais profissões exercidas, colocando-os em uma situação de forte fragilidade econômica”⁸⁹.

Em vista dessas considerações, em outubro de 2017, a Fundação Renova apresentou à CT-IPCT um Plano de Atendimento para faiscadores e pescadores artesanais no Município de Rio Doce que reconhece esses grupos enquanto comunidades

⁸⁴ H&P. **Dossiê: Garimpeiros em Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado/julho/2016**, p. 18.

⁸⁵ Assim, o estudo de 2017 já incorpora a autodeclaração dos pescadores, tanto a partir de suas manifestações junto à Samarco/Fundação Renova quanto pelo cadastro e autodeclaração coletiva como no documento de 2016. Assim amplia o universo total estudado no estudo de 2016 e considera 372 pescadores e garimpeiros: 315 pescadores e 141 garimpeiros. Vide: H&P Públicos vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG), março de 2017, p. 3-4.

⁸⁶ H&P **Públicos vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG)**, março de 2017, p. 3.

⁸⁷ H&P, 2017, p. 3.

⁸⁸ H&P, 2017, p. 5.

⁸⁹ H&P, 2017, p. 5.

tradicionais⁹⁰ e considera urgente o seu atendimento, sendo que, no caso dos fiscoadores, compromete-se a implementar de imediato ações de atendimento, desde que o plano obtivesse aceite formal da comunidade⁹¹.

Vale apontar, ainda, que garimpeiros artesanais/fiscoadores já são há muito considerados grupo com características de tradicionalidade no Estado de Minas Gerais, ocupando, inclusive, assento na Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais do Estado de Minas Gerais, instituída pelo Decreto Estadual n. 46.671/2014⁹². Todavia, esse reconhecimento estatal apenas reforça a caracterização da tradicionalidade em razão dos modos de vida e atividades econômicas e produtivas exercidas pelas comunidades.

Por fim, os estudos também demonstram que o aumento da vulnerabilidade dessas comunidades é elemento agravador da urgência do reconhecimento destes direitos. A afetação de suas atividades econômicas e produtivas ocasionadas pelo desastre implica a afetação de suas fontes alimentares e de subsistência, colocando-os em forte situação de fragilidade econômica.

E essa afetação foi potencializada pela própria ação da Fundação Renova. A consultoria H&P relata em 2017 que no caso das distribuições de 33 cartões de AFE nos dois municípios, pescadores e garimpeiros com as mesmas condições de perda de renda e subsistência daqueles que receberam o auxílio não foram contemplados⁹³. Segundo a H&P a solução encontrada para parte dos casos foi o fornecimento de cestas básicas, com o intuito de suprir a necessidade alimentar urgente da população ribeirinha. No entanto, esse auxílio também gerou um limitado alcance no território, de modo que os atingidos seguem sem condições de retomada de suas atividades geradoras de renda

⁹⁰ Nesse Plano a Fundação Renova reconheceu que “os fiscoadores pertencem a uma matriz que tradicionalmente tem, no uso econômico do rio, sua fonte de subsistência e renda, ao mesmo tempo em que efetivam um modo de vida particular, construído ao longo de gerações”. Esclarece, ainda, que “o entendimento dos garimpeiros artesanais como comunidade tradicional, com amparo nas legislações pertinentes, desloca o eixo de discussão da natureza de sua ocupação para o comprometimento de um modo de vida” (FUNDAÇÃO RENOVA, Plano de Atendimento para Fiscoadores e Pescadores Artesanais no Município de Rio Doce. Outubro/2017, p. 1).

⁹¹ Segundo a Fundação, o objetivo do atendimento a essas comunidades era garantir que a renda afetada fosse compensada, imediata e antecipadamente, por meio de pagamento financeiro. Fundação Renova, Plano de Atendimento para Fiscoadores e Pescadores Artesanais no Município de Rio Doce. Outubro/2017, p. 2.

⁹² “De acordo com o subsecretário de Agricultura Familiar, Edmar Guariento Gadelha, integram essas comunidades os povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, [...], fiscoadores (que exercem o garimpo artesanal), [...] entre outros (GOVERNO DE MINAS GERAIS. Povos e comunidades tradicionais têm comissão para definir políticas públicas. 24/12/2014. Disponível em: <<http://www.iof.mg.gov.br/index.php?agricultura/agricultura/Povos-e-comunidades-tradicionais-tem-comissao-para-definir-politicas-publicas.html>> Acesso em 14 fev. 2020).

⁹³ H&P, 2017, p. 10.

ou subsistência⁹⁴. Como indicado no item 2, programas de transferência de renda em casos de desastres, como o AFE, devem considerar em especial as vulnerabilidades e realidades locais para caracterização dos públicos-alvo destas medidas.

3.2 Incompatibilidade das Exigências Probatórias com a Realidade Sociocultural das Comunidades Tradicionais e com a Informalidade das Atividades Econômicas

Como já mencionado anteriormente, os modos de vida de comunidades tradicionais seguem lógicas diferentes de modos de vida urbanos. Esses povos possuem uma relação diferenciada com a natureza, extraindo dela de maneira sustentável os recursos necessários à sua subsistência. Nesse sentido, é da relação com o Rio Doce que os fiscadores e os pescadores artesanais tradicionais obtêm tanto a sua alimentação - baseada no pescado - quanto sua renda. Ademais, dificilmente possuem apenas uma atividade econômica, exercendo, muitas vezes em conjunto com familiares e membros da comunidade, diversas atividades para prover renda e subsistência, caracterizando aspectos de pluriatividade nessas comunidades⁹⁵.

Nesse contexto, diferentemente da população que possui meios mais factíveis de comprovação da obtenção de sua renda (carteira de trabalho, holerites, recibos etc.), essas comunidades exercem suas atividades tradicionais rotineiras sem necessidade de documentos e/ou formalidades para tanto e, por este motivo, não é adequado lhes exigir documentos que comprovem suas atividades econômicas, dada a dificuldade prática e operacional na reunião de elementos probatórios neste sentido.

Em verdade, a dinâmica econômica de caráter informal ao longo da bacia do Rio Doce é reconhecida pela Fundação Renova em diversos momentos. Trata-se, de um lado, da existência de comunidades tradicionais cujo vínculo com o território traduz dinâmicas

⁹⁴ H&P, 2017, p. 10.

⁹⁵ Esse dado é inclusive indicado pela consultora H&P quando da elaboração de seu parecer sobre o caso, quando afirma que: “O garimpo foi deixando de ser uma atividade singular para integrar-se a um rol de atividades que se complementavam. O regime de chuvas, refletido em seca e cheia do Rio Doce e de seus afluentes, ditava o ritmo para a alternância entre tais ocupações, fazendo com que ao garimpo fossem associadas atividades como a pesca e a agricultura familiar. Nesse contexto, alguns grupos de fiscadores acabaram por depender intensamente da agricultura e da pesca, enquanto outros tiveram no garimpo sua principal atividade, havendo espaço, ainda, para os que combinaram essas atividades com diferentes níveis de intensidade. É justamente essa capacidade de adaptação aos condicionantes do meio o fator preponderante na sobrevivência de tais comunidades e na transmissão do ofício de fiscador entre gerações que ocuparam e ainda ocupam a região contígua ao leito do Rio Doce, seja voltada ao complemento de renda, seja como atividade principal” (H&P Dossiê, julho/2016, p. 13).

socioculturais e econômicas próprias e devem ser, portanto, submetidas a um procedimento específico em respeito às normas estabelecidas pela Convenção 169 da OIT⁹⁶. De outro lado, há as comunidades que, independentemente do seu reconhecimento enquanto tradicional, permanecem às margens do quadro regulatório deficitário e burocrático instituído pelo Estado, que falha em dialogar com as suas particularidades culturais e econômicas, caracterizando-se pela informalidade de todas as relações desenvolvidas.

Com relação a necessária adequação dos parâmetros probatórios à tradicionalidade, a Corte IDH observa que o reconhecimento do direito à personalidade jurídica do povo como um conjunto permite que sejam respeitadas as tradições e autoridades locais, inclusive para fins probatórios⁹⁷. Em outro caso, a Corte IDH decide que é preciso levar em consideração as características particulares dos povos tradicionais, bem como seu acesso aos órgãos estatais responsáveis pela emissão de documentos, sendo admitidas diante desses elementos declarações feitas sob juramento para o pagamento de indenizações⁹⁸.

Dadas as boas-práticas recomendadas pela Corte IDH, denota-se que a lista elaborada pela comunidade tradicional em colaboração com a comissão de atingidos, por meio da qual se autodeclaram de maneira coletiva pertencentes à comunidade tradicional dos fiscoadores e/ou dos pescadores artesanais de Minas Gerais e terem sofrido prejuízo a renda em razão do rompimento da barragem (seja por meio de assembleia, seja por meio de validação de testemunhas) é apta a ser considerada como meio de prova.

A dificuldade probatória inerente à informalidade já foi reconhecida pela Fundação Renova, quando da criação, por exemplo, da Política Indenizatória do Pescador de Fato,

⁹⁶ “Assim como os caiçaras têm relação embrionária com o mar, os seringueiros com a floresta e os geraizeiros com o cerrado, os garimpeiros artesanais têm no rio seu espaço de ocupação tradicional, do qual dependem fundamentalmente sua reprodução social, cultural e econômica”. H&P Dossiê: Garimpeiros em Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado/julho/2016, p. 16.

⁹⁷ No Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, a Corte IDH observa que todo membro individual do povo Saramaka pode obter proteção judicial contra violações a seus direitos individuais de propriedade e que uma decisão a seu favor pode ter um efeito favorável para toda sua comunidade (Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, § 169).

⁹⁸ A Corte Interamericana, no Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam, reconheceu para fins de indenização pecuniária declarações feitas sob juramento para comprovação do grau de dependência financeira existente entre reclamantes e falecidos. Foi considerada no caso a estrutura matriarcal e poligâmica da tribo à qual pertenciam as vítimas. No Suriname os matrimônios devem ser reconhecidos pelo Estado, mas pela escassez de cartórios de registro civil no interior do país geralmente não são registrados, o que, a critério da Comissão, não deveria afetar o direito na indenização dos parentes ou cônjuges de matrimônios não registrados. (Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de septiembre de 1993, § 17).

que busca o reconhecimento de pescadores profissionais a partir da admissão de evidências testemunhais e autodeclaração da pessoa atingida. Muito embora tal política integre o Programa de Indenização Mediada (PIM), a sua elaboração significa o reconhecimento de que a renda desses pescadores profissionais sem o devido registro RGP foi impactada, independentemente da sua adequação às rígidas possibilidades de comprovação documental impostas pela Fundação Renova⁹⁹.

3.3 Descabimento da Exigência de Certificação da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (CEPCT-MG)

Conforme já mencionado, em 5/12/2019 a Fundação Renova emitiu ofício em resposta à Nota Técnica CT-IPCT n° 08/2019 (OFI.NII.122019.8480) em que menciona a necessidade de buscar apoio do poder público para construir uma análise da tradicionalidade dessas comunidades com base nas políticas nacional e estadual de povos e comunidades tradicionais. Afirma expressamente ser preciso identificar “evidências” da tradicionalidade para que possam assim considerar os fiscoadores e pescadores artesanais tradicionais.

Ocorre, no entanto, que a legislação e as boas-práticas previstas em decisões internacionais sobre o tema não identificam a exigência de análise técnica para aferir a tradicionalidade de uma comunidade, tampouco no que diz respeito à coleta de evidências para comprovação dessa condição. Primeiro, pela natureza da criação de certificação, que tem o condão de ampliar o acesso das comunidades tradicionais aos seus direitos, nunca de limitá-los, tal qual se depreende do texto e da justificação de motivos da Lei Estadual de Minas Gerais 21.147/2014, em especial do art. 3º e dos incisos XIII e IX do art. 4º, VIII e IX da Lei, que tratam dos seus objetivos e dispõe sobre a “ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais e econômicos”, assim como do Decreto Estadual 46.671/2014 que cria a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos

⁹⁹ A criação do Projeto Piloto Pescador de Fato se deu face a necessidade de definição de critérios mais adequados à realidade das comunidades de pescadores artesanais nos territórios atingidos, passando a prever três possibilidades comprobatórias da pesca artesanal: Conjunto 01: alternativas legais de comprovação; Conjunto 02: histórico – declaração de dois pescadores testemunhas, formulário, questionário e documentos acessórios que comprovem a condição de pescador profissional “de fato”; Conjunto 03: voz/autonarrativa – na ausência de tais documentos acessórios, o pescador pode apresentar uma narrativa escrita ou audiovisual sobre a sua atividade pesqueira antes do rompimento (FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório Técnico: Projeto Piloto – Pescador de Fato. Atualização 1.3, junho/2018, págs. 4-8). A divisão entre os três possíveis “conjuntos de evidência” foi mantida nas atualizações seguintes do Relatório.

Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais e estabelece, dentre uma de suas competências, a emissão de “Certidão de Autodefinição para reconhecimento formal dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais, quando solicitado”.

Em especial, a necessidade de uma certificação estatal ou supra estatal ou a vinculação das provas a essas validações vai na contramão da Convenção nº 169 da OIT, do Decreto 6.040/2007 que institui a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, da Lei 21.147/2014 de MG que institui a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais – CEPCT-MG e das normas e princípios de garantias dos direitos humanos e autodeterminação dos povos.

O meio legítimo para se verificar a tradicionalidade de um povo ou comunidade é por meio da autodeclaração desse povo e/ou comunidade. Tanto estudos técnicos como a perícia antropológica podem apenas corroborar com a análise e o autorreconhecimento. Sendo assim, não é o escopo de perícias técnicas nestes casos a legitimação individual e/ou a aferição de validade na determinação da tradicionalidade – seja ela individual ou coletiva. Sendo assim, a tradicionalidade é observada e vivenciada a partir da coletividade, da comunidade. E, por isso, não são considerados como válidos ou exigíveis os meios de prova documentais na comprovação do pertencimento à comunidade pelos seus membros¹⁰⁰.

Além disso, questiona-se a exigência da Fundação Renova em relação à melhor interpretação da legislação por ela mencionada como justificativa para o critério. Cumpre reiterar que a referida Comissão Estadual para o desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais foi criada pelo Decreto Estadual 46.671/2014, sendo instalada somente em outubro de 2015¹⁰¹, isto é, um mês antes do desastre, por isso tempo insuficiente para a reunião dos grupos tradicionais no território dado seu escopo. Ainda, cumpre observar que o decreto prevê o mapeamento de tais comunidades e a Lei nº 21.147/2014¹⁰² prevê a realização de busca ativa pelo poder público no sentido de formalizar o seu autorreconhecimento com vistas à regularização de seu território, revelando que esse processo de formalização, além de recente, não é estático.

¹⁰⁰ Como já visto, a Corte IDH entende que a questão de identificação dos membros do povo deve ser resolvida pelo povo em questão em conformidade com seus próprios costumes, e não pelo estado ou pela Corte. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, § 164.

¹⁰¹ Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais (EFDH) – UFMG. Proteção, Promoção e Reparação dos Direitos das Comunidades Tradicionais. 2016.

¹⁰² A Lei 21.147/2014, que institui a Política Estadual para o Desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e o Decreto 47.289/2017, que a regulamenta.

Por fim, cumpre reforçar que a premissa central da elaboração das políticas com vistas a formalizar a existência dos povos e comunidades tradicionais tem o condão de ampliar o seu acesso a direitos, nunca de limitá-los, tal qual se depreende do texto da Lei 21.147/2014, em especial do art. 3º e dos incisos XIII e IX do art. 4º, VIII e IX da Lei, que tratam dos seus objetivos e dispõe sobre a “ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais e econômicos”.

Nesse sentido, a possibilidade de certificação não deve ser entendida como condição à concretização desse direito, mas como uma das ferramentas aptas a viabilizá-lo. Vale salientar que tanto a Política estadual, quanto o Conselho foram constituídos com o objetivo de ampliação dos direitos de povos tradicionais, e não como mais uma barreira para o seu reconhecimento. Esse entendimento pode ser compreendido do próprio texto de justificativa da Lei 21.147/2014, que conclui:

Ao final da mencionada audiência pública, concluíram os presentes que é necessária a criação, no âmbito do Estado, de uma política de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, em sintonia com a política nacional já existente, como forma de integrar esforços e ações de governos¹⁰³.

Ademais, a certificação visa garantir segurança jurídica à questão territorial aos povos e comunidades tradicionais de modo que não sejam sobrepostas unidades de conservação aos territórios ocupados tradicionalmente pelas comunidades.

Em resumo, a Certidão pela Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais de MG é desejável à comunidade para fins de ampliação de seus direitos e de segurança jurídica, mas não necessária para o reconhecimento dos faiscadores; isso porque: (i) já são atendidos pelo PG04 e possuem representação na CT-IPCT; (ii) a Fundação Renova já os reconheceu enquanto tradicionais em seus documentos primários e secundários – via consultorias especializadas - em especial no Plano publicado no ano de 2017; (iii) a Lei estadual do Estado de Minas Gerais para os Povos e Comunidades Tradicionais é protetiva, não restritiva em termos de direitos; (iv) os órgãos Ministério dos Direitos Humanos (MDH) por meio da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) - SEPPIR/MDH e a Secretaria de Estado de

103 Brasil. Lei 21.147/2014. Justificativa. Disponível em: [HYPERLINK "https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=883&t=PL"](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=883&t=PL)https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=883&t=PL.

Desenvolvimento Social (Sedese) - SEDESE/MG já reconhecem faiscadores como tradicionais.

Por fim, nota-se do retratado que a Fundação Renova oferece tratamento desigual às comunidades tradicionais e povos indígenas, ferindo o princípio constitucional da isonomia. Segundo o TTAC, os PG03 e PG04 são destinados a todos os povos indígenas e comunidades tradicionais atingidos pelo Desastre. Em especial, expressamente na Cláusula 50, o TTAC acolhe a possibilidade de reconhecimento de novas comunidades tradicionais e à ampliação deste grupo. Ainda, as comunidades tradicionais e povos indígenas também não são elegíveis ao PG01 – Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados – visto que devem possuir meios de identificação coletivos e planos próprios de mensuração de danos e de reparação que respeitem seus modos de vida e a legislação aplicável.

Essa prática já é aplicada no caso de povos indígenas atingidos e com a Comunidade Remanescente Quilombola de Degredo (CRQ Degredo). No entanto, os faiscadores e pescadores artesanais autodeclarados tradicionais, apesar de terem se declarado enquanto comunidade tradicionais, estão sendo tratados individualmente, sem que lhes sejam assegurados os meios de identificação coletivo, o que fere a garantia da autodeterminação coletiva e as autonomias dessas comunidades.

3.4. Descabimento do Argumento da Irregularidade da Atividade Econômica do Garimpo Artesanal

Relacionado ao argumento supra indicado, a respeito da exigência de certificação para reconhecimento de tradicionalidade dos grupos, a Fundação Renova afirma que a certificação emitida pela CEPCT é exigida porque se trata de “uma atividade (garimpo) que é sujeita ao prévio licenciamento ambiental, o qual é dispensado apenas aos povos tradicionais”. Neste sentido, coloca que “a certificação aplica-se única e tão somente para garantir que a atividade exercida por determinados grupos seja regular e não passível de licenciamento ambiental”¹⁰⁴.

O documento faz referência à exigência regulatória para exploração mineral, dado que a atividade garimpeira é regulada pela Lei 7.805/89 por meio de permissão de lavra garimpeira (PLG), que é concedida pela Agência Nacional de Mineração (ANM) – sucessora do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), após prévio licenciamento ambiental.

¹⁰⁴ FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.102019.8011-4, 11/10/2019, p. 5.

A situação expõe, em verdade, noções de ilegalidade e informalidade no garimpo, cujo tratamento deve levar em consideração o histórico da ação do Estado em relação ao processo de formalização desta atividade – que, na perspectiva do garimpo artesanal, é realizada por comunidades ribeirinhas em situações de vulnerabilidade social e informalidade.

Segundo Coelho et al.¹⁰⁵, o garimpo é considerado ilegal quando é exercido em áreas estritamente proibidas por lei (terras indígenas, áreas de preservação, zonas de fronteira, etc.) ou ainda em áreas nas quais o garimpo tenha sido fechado ou a garimpagem proibida por motivos diversos (riscos ambientais, crimes hediondos, etc.). Além disso, após a instituição do regime de Permissão da Lavra Garimpeira, no ano de 1989¹⁰⁶, a atividade enseja a realização do processo de licenciamento ambiental para garimpagem, similar aos procedidos para as empresas mineradoras, instituído o modelo cooperativista no setor mineral. Ao estimular a criação de cooperativas garimpeiras, os governos intencionaram a mudança de escala individual de ações de baixo alcance para um modelo atrativo para empresas de mineração na formalização e legalização da exploração mineral¹⁰⁷.

Com a implementação desse modelo, as comunidades tradicionais de exploração da mineração – os garimpeiros tradicionais, artesanais ou informais, que compõem grupos não-industriais nem semi-industriais da atividade mineral, se tornaram grupos com pouca interface com o poder público. Em especial, isso se dá pela pouca eficiência governamental em empresariá-los, ou mesmo em cooperativá-los.

Essa pequena interface com o poder público intensifica a já existente fragilidade e vulnerabilidade desses grupos, enquanto “garimpeiros descapitalizados” no dizer dos

¹⁰⁵ COELHO, Maria Célia; WANDERLEY, Luiz Jardim; COSTA, Reinaldo. “Garimpeiros de Ouro e Cooperativismo no século XXI. Exemplos nos rios Tapajós, Juma e Madeira no Sudoeste da Amazônia Brasileira”, *Confins [En ligne]*, 33 | 2017, mis en ligne le 16 décembre 2017, consulté le 06 février 2020.

¹⁰⁶ A Lei 7.805/1989 indica as cooperativas como forma prioritária de organização social para exploração garimpeira, assegurando-as a prioridade na obtenção de autorização ou concessão para pesquisa e lavra nas áreas onde estejam atuando.

¹⁰⁷ Segundo Coelho et al. 2017, “Ao estimular a criação de cooperativas garimpeiras na Amazônia, os governos tinham por objetivos: conseguir implementar as novas regulações referentes à formalização e ao controle ambiental; modernizar a atividade mineral; controlar os mineradores e os recursos minerais através do estabelecimento de novos mecanismos ou instrumentos; atrair empresas de mineração para garantir a formalidade e a legalidade da exploração do ouro; garantir o lucro compartilhado entre cooperativas de garimpeiros e companhias mineradoras, solucionando, se possível, problemas sociais locais; gerar divisas para União, estados e municípios por meio do recolhimento de impostos; e assegurar a recuperação ambiental, respondendo aos críticos nacionais e internacionais de que o país não cuida da natureza quando o assunto é a garimpagem.”

autores¹⁰⁸, que são colocados à margem das políticas de legalização ambiental, de matriz cooperativista e de estímulo à extração industrial mineral após os anos 1980.

No âmbito da atividade pesqueira, também o processo histórico de formação da política pesqueira no Brasil foi muito mais pautado na exclusão do pescador e de suas práticas que na sua valorização, de fato¹⁰⁹. Os costumes tradicionais dos pescadores foram suprimidos e colocados como “não adaptáveis ao novo modelo” de industrialização e burocratização da atividade pesqueira. Em ambas as atividades, o enfoque para o desenvolvimento da atividade numa matriz industrial gerou o esquecimento da regulação e aperfeiçoamento das condições de exercício da atividade econômica em comunidades tradicionais.

Assim, tendo em vista a legislação relativa às comunidades tradicionais e o próprio TTAC, que reconhecem os grupos tradicionais como os que “ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica” (Cláusula 51), verifica-se que a tradicionalidade destes grupos é elemento chave para a compreensão dos limites da argumentação relativa à legalidade da atividade produtiva¹¹⁰.

Dado que o reconhecimento de comunidades tradicionais passa pela tradicionalidade da sua relação produtiva com os recursos naturais, não se pode admitir que dessa relação de natureza informal e central na configuração do seu status seja tida como ilegal e, portanto, não reconhecida para fins de assistência financeira na situação de um desastre socioeconômico e socioambiental.

¹⁰⁸ COELHO et al. 2017.

¹⁰⁹ Em estudo sobre as estratégias de desenvolvimento nacional relacionadas à política pesqueira, as autoras Aline Trigueiro e Carolina de Oliveira constataam que essa situação é potencializada com a intervenção da Marinha no âmbito de regulamentação da pesca entre 1919 e 1932, vez que (...) iniciou-se o processo de estigmatização do pescador artesanal, visto como atrasado e de modos rudes, o qual precisaria ser civilizado. Representações e imaginários sociais recheados de estereótipos sobre o pescador ganharam relevo, conforme já assinalamos. De outro lado, as ações políticas subseqüentes, encampadas pelo Ministério da Agricultura e pela SUDEPE, não apenas vão intensificar esse tipo de leitura social, mas utilizá-lá como justificativa para promover modelos ainda mais elaborados de exclusão desse grupo, desta vez destituindo-o de seus instrumentos de trabalho e, por conseguinte, impedindo a reprodução de suas maneiras de viver e trabalhar (OLIVEIRA, Carolina de; TRIGUEIRO, Silva Cyrino Aline. “A Política Pesqueira e as Estratégias de Desenvolvimento Nacional” In TRIGUEIRO, Aline; CREADO, Eliana Santos Junqueira; TORRES, Clara Crizio de Araujo. **Vidas de Mar: Pesca, Desenvolvimento e Ambientalização**. Vitória: PROEX-UFES, 2019, p. 59).

¹¹⁰ Neste sentido, a PNPCT assegura a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas (Art. 1º, VI). Além disso, coloca como objetivos específicos apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais (Art. 3º, XVII).

Assim, a análise de elegibilidade ao AFE dessas comunidades não perpassa por uma aferição de regularidade das atividades econômicas desempenhadas, seja pelo fato de essa fiscalização consistir em incumbência do Estado, seja em razão do complexo cenário da regulação da atividade mineral no Brasil e do reconhecimento das comunidades de garimpeiros artesanais como povos tradicionais, assegurado seu direito de inclusão produtiva.

Nesse sentido, cumpre mencionar decisão em que a tradicionalidade foi reconhecida como elemento central em sede liminar em Ação Civil Pública, diante de conflito territorial entre comunidade garimpeira no Pará e empresa mineradora, como forma de proteção do seu modo de vida¹¹¹. Na decisão, que foi mantida pelo STJ¹¹², a tutela antecipada é justificada, dentre outras razões, porque a proteção “é especificamente ainda mais imprescindível, tendo em vista a existência de uma comunidade tradicional na área em que a requerida atua”.

Além deste precedente judicial, outras instituições do sistema de justiça já se manifestaram sobre o tema, a exemplo da manifestação do Ministério Público do Trabalho no presente caso¹¹³, no sentido de que a fiscalização da regularidade do trabalho dos povos tradicionais compete ao Estado, não à Fundação Renova¹¹⁴.

A própria empresa Synergia, em seu parecer, coloca que “outros aspectos e atores devem ser considerados para a avaliação da situação dos garimpeiros impactados pelo acidente, especialmente para garantir à Samarco atuar de modo consoante com as expectativas sociais, econômicas e legais que permeiam o atendimento e reparação dos danos causados pelo acidente”. Por isso, orienta a consulta ao Ministério Público do Trabalho e outras instituições que construam conjuntamente “caminhos legais que considerem aspectos socioambientais”¹¹⁵.

¹¹¹ Tribunal Federal Regional da 1ª Região. Decisão Judicial Liminar em sede de Ação Civil Pública n. 0002345-93.2014.4.01.3908, 1ª Vara de Itaituba, Julgado em 09/12/2014.

¹¹² SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Decisão Judicial em sede de Agravo em Recurso Especial nº 1.412.996/PA, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Decisão Monocrática, DJE 04/02/2019.

¹¹³ SYNERGIA SOCIOAMBIENTAL. Parecer Técnico sobre Atendimento ao Grupo Garimpeiros. São Paulo, 22/08/2016.

¹¹⁴ “O próprio MPT afirma em seu Despacho que não cabe ao mesmo emitir juízo a respeito da adequação da atividade à lei, sendo de competência do Ministério Público Estadual e do DNMP. O mesmo se aplica a Samarco, cabendo a mesma no momento emergencial, minimizar os efeitos do acidente sobre as condições econômicas e sociais dos impactados” (SYNERGIA SOCIOAMBIENTAL. Parecer Técnico sobre Atendimento ao Grupo Garimpeiros. São Paulo, 22/08/2016, p. 5).

¹¹⁵ SYNERGIA SOCIOAMBIENTAL. Parecer Técnico sobre Atendimento ao Grupo Garimpeiros. São Paulo, 22/08/2016, p. 5.

Além disso a empresa H&P consultoria contratada pela Fundação Renova também indica em seu estudo de 2017¹¹⁶ que tanto pescadores artesanais quanto garimpeiros artesanais sofrem com a ausência de políticas e com um quadro de vulnerabilidade acentuado. Sobre os garimpeiros coloca:

Sem possuir formalização junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), não foi facultado aos garimpeiros o acesso a algumas das medidas de reparação já levadas à cabo pela Fundação Renova. Assim sendo, a exemplo do que acontece com os pescadores, tais profissionais se encontram impedidos de retomarem suas atividades, ao mesmo tempo em que não possuem amparo de políticas públicas ou ações de reparação, o que faz com que o impacto econômico pela cessação da garimpagem crie um quadro de vulnerabilidade flagrante (H&P, 2017, p. 9).

Tal preocupação vai ao encontro da posição técnica exposta, a respeito da complexidade regulatória num cenário de vulnerabilidade social e extrema informalidade, bem como em razão da tradicionalidade vinculada à exploração da atividade econômica do garimpo, caracterizada em diversos documentos neste caso tanto das empresas, consultorias, e pela própria Fundação Renova, e também em razão da ausência de políticas públicas e da omissão estatal no direcionamento desta atividade de perfil não-industrial, além do equacionamento prático da exigência normativa ambiental com as normativas internacionais e nacionais socioeconômicas e socioambientais para esses grupos e comunidades.

¹¹⁶ H&P, 2017, p. 3-4.

Figura 5 — Síntese dos principais argumentos



Além da autoidentificação coletiva, a necessidade de tratamento coletivo ao processo de resposta e reconstrução e para o adequado gozo de direitos por partes de comunidades tradicionais já foi reconhecida em decisões de Tribunais Internacionais, literatura sobre tradicionalidade e modos de vida e em cenário de desastres (Convenção 169, PNPCT, CIDH, Corte IDH, IOPC Funds).



Verifica-se a adequação da metodologia de elaboração das listas de autoidentificação de atingidos como meio de cadastramento e controle das comunidades tradicionais (Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, GT ONU. TTAC, TAC-Gov, Fundação Renova, Consultoria H&P).



As exigências probatórias alternativas às listas são incompatíveis com a realidade sociocultural das comunidades tradicionais, modos de vida e pluriatividade próprios dessas populações (Fundação Renova - Pescador de Fato, Corte IDH).



É descabida a exigência de prévia certificação da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (CEPCT-MG) como exigência probatória, dado que a certificação visa garantir segurança jurídica à questão territorial aos povos e comunidades tradicionais e ampliar o reconhecimento de direitos a essas comunidades (Fundação Renova, sistema CIF, Legislação Federal e Estadual)



É descabido o argumento da irregularidade da atividade econômica do garimpo sem prévio licenciamento ambiental como justificativa para a não-reparação, que devem ser consideradas na perspectiva de sua tradicionalidade, vulnerabilidade e informalidade (Legislação Federal e Estadual, precedentes judiciais)

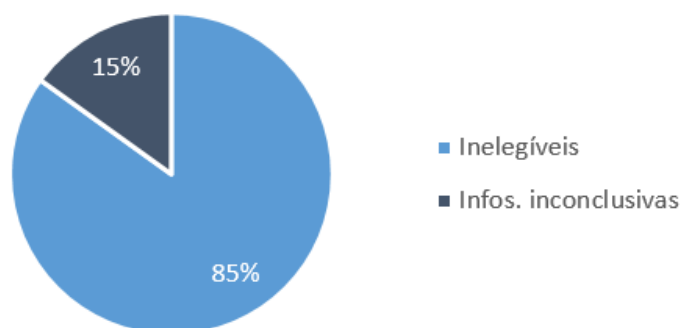
Fonte: Elaboração própria (2020).

4 ANÁLISE DOS PARECERES DE ELEGIBILIDADE E JUSTIFICATIVAS INDIVIDUALIZADAS

Como já visto, os argumentos até agora discutidos dizem respeito ao tratamento coletivo pretendido pelas listas de autoidentificação e autorreconhecimento, articulando-se os fatos do caso com diretrizes técnicas aplicáveis às comunidades tradicionais e aos seus modos de vida. Rejeitada essa metodologia, a Fundação Renova partiu para a análise individualizada de elegibilidade, adotando critérios previstos no escopo do programa por ela delimitado, os quais, como já dito, foram objeto de críticas pela CTOS, dada a falta de aderência com os parâmetros do TTAC.

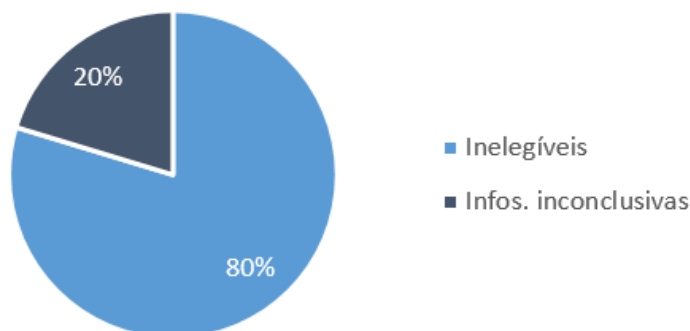
Segundo informação emitida em agosto de 2019 pela Fundação Renova (Ofício OFI.NII.082019.7680, 26/8/2019, p. 5-ss), após análise individual da elegibilidade dos indivíduos constantes das listas, identificou-se que na primeira lista: das **504 pessoas 428 foram consideradas inelegíveis** ao programa e as **76 pessoas** restantes teriam **informações inconclusivas**, inviabilizando uma análise final de elegibilidade.

Gráfico 1 — Análise de elegibilidade da primeira lista (Fundação Renova, 2019)



Fonte: Elaboração Própria (2020) a partir de dados da Fundação Renova (2019).

Na segunda lista, das **684 pessoas** identificadas, **545 seriam inelegíveis** ao recebimento do auxílio e **139 pessoas** têm **informações inconclusivas**, que não possibilitam uma análise final de elegibilidade.

Gráfico 2 — Análise de elegibilidade da segunda lista (Fundação Renova, 2019)

Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de dados da Fundação Renova (2019).

Segundo o mesmo Ofício, a Fundação Renova, ao conceder AFE a pessoas não cadastradas e cadastros com pareceres que atestam a inexistência de impacto direto estaria violando frontalmente as Cláusulas 138 c/c 21 e 24 do TTAC, além das Cláusulas 137 c/c 1ª, inc. II e III do TTAC (primeira lista).

Além disso, afirma que “420 pessoas [...] não demonstraram ter sofrido um comprometimento de sua renda, da qual eram dependentes financeiramente, em razão de interrupção comprovada de sua atividade econômica e/ou produtiva”. Mais precisamente, coloca que não foi possível verificar que houve uma perda de renda em razão do rompimento da barragem [...] já que tampouco enquadram-se nas políticas indenizatórias vigentes (Ofício OFI.NII.082019.7680, 26/8/2019, p. 11).

Além disso, afirma que 139 pessoas não reuniam elementos suficientes para que o PG-21 pudesse emitir seu parecer pela concessão ou não do respectivo auxílio, incluindo-se, nesse grupo, aqueles que ainda não tiveram seus cadastros finalizados¹¹⁷.

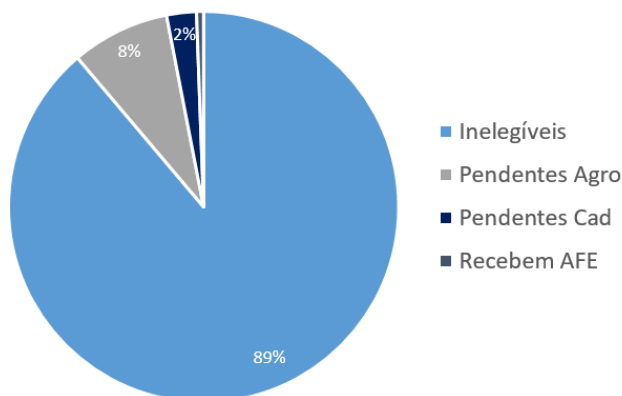
Com relação a esses casos, compromete-se a finalizar as análises em um prazo de 120 dias (vencido aos 26/12/2019) para regularizar a situação dessas pessoas.

Em informação apresentada na 29ª Reunião Ordinária CT-IPCT, em 21 e 22/01/2020, a Fundação Renova apresenta uma nova lista com 688 pessoas – em oposição às 684 anteriores – e afirma que cumpriu as pendências e concluiu a elegibilidade dos atingidos, realizadas as devolutivas dos pareceres individuais via cartas.

¹¹⁷ Isso se deu porque, em suma, seus cadastros - ou manifestações para cadastro – ainda não estão finalizadas. Em alguns casos estão pendentes vistorias in loco e em outros aguarda-se entrega de documentos, por exemplo. Além disso, há situações em que a Fundação Renova não logrou êxito em localizar as pessoas ou que o processo cadastral ainda está em seu regular trâmite inicial (FUNDAÇÃO RENOVA, Ofício OFI.NII.082019.7680, 26/8/2019, p. 12).

Segundo informado, dos 688 solicitantes, 611 tiveram pareceres negativos em análise de elegibilidade, 56 estão pendentes aguardando conclusão da política de agro, 17 em razão de pendências do cadastro e 4 tiveram pareceres negativos por já receberem o AFE, conforme abaixo:

Gráfico 3 — Análise de elegibilidade das listas (Fundação Renova, 2020)



Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de dados da Fundação Renova (2020).

Dos 611 casos com parecer acima, justificou-se a negativa da seguinte forma (linhas 1 a 7 da Tabela 01):

Tabela 1 — Justificativas apresentadas pela Fundação Renova para negativas do AFE (janeiro/2020)

	Possui parecer?	Parecer
1	Sim	265 negativas de pesca e extrativismo
2	Sim	189 negativas por ausência de dano declarado
3	Sim	120 negativas de inexistência de cadastro
4	Sim	22 negativas por inexistência de impacto direto
5	Sim	9 negativas de pesca e comércio – sem impacto direto em ambos
6	Sim	5 negativas de pesca e comércio – sem impacto direto em comércio
7	Sim	1 negativa de comércio
8	Não	56 negativas pendentes AGRO
9	Não	17 negativas pendentes Cadastro
10	Não se aplica	4 negativas pois já recebem AFE
	Total	688

Fonte: Elaboração própria (2020). Fundação Renova, janeiro de 2020, apresentação à CT-IPCT. Nota-se que o total de 688 corresponde ao montante geral de casos, enquanto 611 refere-se àqueles cujos pareceres já se encontra pronto e comunicado a o (a) atingido (a).

4.1 Visão Geral sobre as Justificativas dos Pareceres e Argumentos Identificados

Com o intuito de compreender as justificativas presentes nos pareceres de elegibilidade do AFE, realizou-se uma análise de conteúdo em profundidade, com a categorização das informações. Para isso, partiu-se de um universo de **611 pareceres**¹¹⁸ – os quais foram disponibilizados pela Fundação Renova – em adição às Fichas Cadastrais Familiares (“Parecer de Impacto do Cadastro”) para os casos de pessoas atingidas oriundas de famílias cadastradas.

Como exercício metodológico preliminar, estabeleceu-se um caso amostral a fim de investigar possíveis padrões, e aprofundar, caso a caso, nos elementos substanciais dos pareceres de elegibilidade do AFE. Assim, com 90% de confiança e margem de erro de 5 pontos percentuais (5%), selecionou-se, de forma aleatória, 189 pareceres para análise¹¹⁹.

Em termos genéricos, o parecer da Fundação Renova se estrutura em 5 tópicos distintos, os quais versam sobre as motivações e fundamentos para a decisão de elegibilidade.

Cumprе salientar que *a priori*, o parecer apresenta como premissa que o Auxílio Financeiro Emergencial só pode ser concedido àqueles que sofreram impacto direto decorrente do rompimento da barragem de Fundão, prerrogativa que é estabelecida no momento final de cadastramento (e emitida pela denominada Ficha Cadastral Familiar).

A primeira subseção apresenta brevemente as diretrizes do programa e seus requisitos, os quais segundo Cláusulas 137 e 470 do TTAC.

A segunda subseção que se segue apresenta as políticas indenizatórias da Fundação Renova e considera “o ambiente de alta informalidade que predomina no território atingido” como pano de fundo para “lançar mão de políticas indenizatórias as mais inclusivas possíveis dentro da razoabilidade, trazendo “uma série de flexibilizações em favor dos (as) atingidos (as), a fim de viabilizar o ingresso dos mesmos no AFE”. Para

¹¹⁸ Reforça-se que o total de 611 pareceres se refere à informação dos pareceres finalizados indicadas no item 5.1, disponibilizada em janeiro de 2020.

¹¹⁹ Vale destacar que a amostra é estatisticamente calculada, e apesar de imperfeita, visa realizar possíveis inferências sobre o conteúdo dos pareceres de elegibilidade do AFE e as Fichas Cadastrais das famílias cadastradas, para assim obter tendências analíticas sobre a “população” (n = 611). O grau de confiança representa a probabilidade de uma pesquisa ter os mesmos resultados se for aplicada com um outro grupo de pessoas, dentro do mesmo perfil de amostra e com a mesma margem de erro. Esta última refere-se à máxima de erro oriundo de determinada amostra; o que significa dizer que quanto maior a margem de erro, menos precisos são os resultados esperados.

casos da atividade pesqueira, o parecer explicita a consideração de três tipos de documentos em casos cujo exercício encontra-se regular: Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP): emitida e ativa em 2015; Protocolo de solicitação do RGP emitido a partir de 2014 até novembro de 2015; e Seguro Defeso recebido nos anos de 2014, 2015 ou 2016.

No mais, em caso de situação irregular, salienta-se a possibilidade de apresentar outros documentos secundários¹²⁰, que não oficiais ou vigentes à época, porém que contenham uma mínima evidência do exercício da atividade da pesca.

A terceira subseção intitulada “Povos e Comunidades Tradicionais” aponta que “o autorreconhecimento e a identificação de um povo tradicional não é um requisito e nem um fator para concessão do AFE (...)”. O argumento para não consideração da análise de tradicionalidade enquanto prerrogativa de elegibilidade ao AFE se baseia na necessidade de observância dos requisitos do TTAC elencados previamente.

A quarta subseção apresenta as especificidades do caso analisado, enquanto a quinta e última expressa a conclusão final deferidas em decorrência da análise.

Nota-se que, conforme expresso anteriormente, no caso do (a) solicitante ao AFE possuir status de cadastrado, encontra-se anexada a Ficha Cadastral Familiar (Parecer de Impacto do Cadastro). Esta versa sobre as principais características da família, a partir de uma contextualização descritiva – como número de componentes de núcleo familiar, quais as atividades econômicas desenvolvidas e declarações de danos sofridos -, seguida da análise, a qual descreve as perdas sofridas em termos monetários e de mudanças nos dispêndios médios familiares no pré e pós desastre¹²¹, dando ênfase também a pontos de atenção, que podem ser vistos como marcadores de vulnerabilidade. Nessa seção, apresenta-se também o resultado do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), calculado a partir dos dados do cadastro, com

¹²⁰ Carteira da SUDEPE (Ministério da Agricultura): emitida entre 1972 e 1989; Carteira do IBAMA (Ministério do Meio Ambiente): emitida entre 1989 e 2001; Carteira do MAPA (Ministério da Agricultura): emitida entre 2001 e 2003; Carteira do SEAP/PR (Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca/Presidência da República): entre 2003 e 2010; Carteira MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura): emitida entre 2009 e 2015; Seguro Defeso – Pesca Artesanal (Portal de transparência): habilitado entre 2008 e 2013.

¹²¹ Em casos de diagnóstico de exercício da atividade pesqueira, a Ficha Cadastral Familiar discorre sobre os percentuais de consumo próprio e comercialização do pescado, além de apontar o tipo de pesca exercida, a existência ou não de utensílios (e suas respectivas quantidades); o montante em kg de produtos pescados por ano; e também a diferenciação de renda e despesas dos últimos doze meses que antecedem o evento em comparação ao mês anterior à entrevista.

variação entre 0 e 1¹²². Por fim, tem-se a conclusão final que descreve a existência ou não de impacto direto, baseada na autodeclaração dos membros familiares cadastrados.

A título de exemplo, segue trecho extraído de uma Ficha Cadastral Familiar:

A conclusão de Impacto Direto deste Parecer, no que se refere às atividades de pesca e garimpo, baseia-se nas informações autodeclaradas pelas famílias ao Cadastro Integrado e nas definições da Cláusula 1ª do Termo de Transação de Ajuste de Conduta – TTAC, sem considerar documentos e/ou estudos comprobatórios dos danos autodeclarados. Assim, a conclusão quanto à existência de impacto direto nas atividades de pesca e garimpo poderá ser revista a partir dos resultados de estudos socioambientais e socioeconômicos e da disponibilização de novas informações e documentos comprobatórios. (FUNDAÇÃO RENOVA, Ficha Cadastral Familiar, SGS, 2019)

Do total da amostra (n =189), **170 foram cadastrados; 2 não possuem quaisquer registros de manifestações de solicitação de Cadastro junto à Fundação Renova; e 17 solicitaram cadastro em 2018 ou anteriormente** e até o presente momento não foram encaminhados para o processo de cadastramento¹²³. Ainda, dos 170 cadastrados, **apenas 5 (2%) obtiveram uma negativa** quanto a existência de impacto direto no âmbito do Programa de Cadastro.

Ainda, vale ressaltar que, em caso de reconhecimento do exercício da atividade pesqueira de subsistência, a Fundação Renova baseia-se na Lei 11.959/2009, no artigo 3º § 1º o qual estabelece que “o ordenamento pesqueiro deve considerar as

¹²² O Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF consta nos Pareceres de Avaliação de Impacto gerados no âmbito do PG001 sendo usados para a elaboração dos “Mapas de vulnerabilidade social” pelo PG005. A construção destes mapas está mencionada na Nota Técnica nº 030/2018/CTOS-CIF, nos Resultados do Programa de Proteção Social (PPS) como um produto para criação de indicadores e planos de resultados para o Programa (NT 30/2018, p. 9), e reiterada na NT 33/2019 que trata dos andamentos do PPS. Cumpre observar que para o IDF, criado nos anos 2000 pelo economista brasileiro Ricardo Paes de Barros, os grupos vulneráveis são aqueles que impactam negativamente a geração de renda familiar (p.ex. grupos com força de trabalho reduzida que aumentam os gastos dos membros economicamente ativos). Logo, não parte de critérios de não discriminação, mas de critérios de renda. Vide Nota Técnica nº 39/2019/CTOS-CIF.

¹²³ Sobre esse ponto, cumpre mencionar que o Cadastro se encontra paralisado desde janeiro de 2018. Para maiores informações sobre a paralisação e suas consequências para os demais programas, vide Nota Técnica nº 32/2019/CTOS-CIF, item F.2 Descabimento de paralisação cadastral, ainda que temporária, sem prévio alinhamento pelo Sistema CIF: mudança de parâmetro de finalização do programa para prazo para atendimento de solicitação. Estima-se que 90 mil pessoas estejam na fila de espera para a retomada do cadastramento, cerca de 26.681 solicitações de cadastro familiar não iniciadas (RMM da 43ª CTOS, Janeiro de 2020, ref. dezembro de 2019, p.5).

peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando garantir sua permanência e sua continuidade”¹²⁴.

A partir da leitura integral dos pareceres de elegibilidade ao AFE, foram criadas quatro categorias distintas que se enquadram na justificativa para a declaração de inelegibilidade. A Tabela 02 abaixo identifica tal panorama.

Tabela 2 — Justificativa de inelegibilidade ao AFE a partir da amostra analisada

Falta de documentação oficial anterior - RGP ou Carteira do setor	100	52,91%
Inexistência de impacto direto	7	3,70%
Não declaração de danos ou impactos	63	33,33%
Não possui Cadastro	19	10,05%
Total Geral	189	100,00%

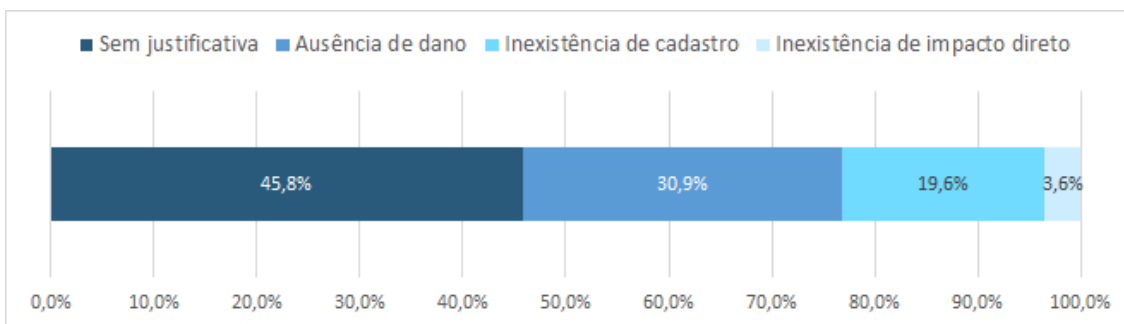
Fonte: Elaboração própria (2020). Pareceres de inelegibilidade encaminhados pela Fundação Renova.

Se comparada a análise amostral aqui colocada com os dados mais recentes apresentados pela Fundação Renova (item 4.1.) a respeito da análise de negativa individualizada, verifica-se que a Fundação Renova não indica nos seus ofícios em quais casos houve negativa pela falta de documentação – que pela amostra analisada é a justificativa mais frequente presente em mais da metade dos casos. Nas informações apresentadas em janeiro de 2020 há 280 negativas sem justificativa que representam 45,82% dos casos.

Comparativamente, identifica-se nos Gráficos 4 e 5 a diferença de justificação entre a apresentação dos dados pela Fundação Renova e a análise amostral realizada:

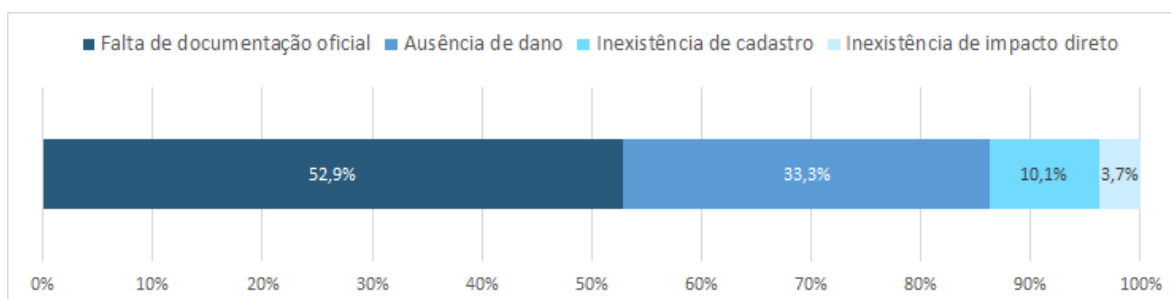
¹²⁴ BRASIL. Lei 11.959/2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 9 de julho de 2009.

Gráfico 4 — Justificativas para inelegibilidade ao AFE apresentadas pela Fundação Renova (2020)



Fonte: Elaboração própria (2020) a partir de dados da Fundação Renova (jan/2020): 280 negativas (**sem justificativa – pesca, extrativismo e comércio**), 189 casos de ausência de dano, 120 casos de inexistência de cadastro e 22 casos de inexistência de impacto direto.

Gráfico 5 — Justificativas para inelegibilidade ao AFE coletadas na amostra dos casos analisados (2020)



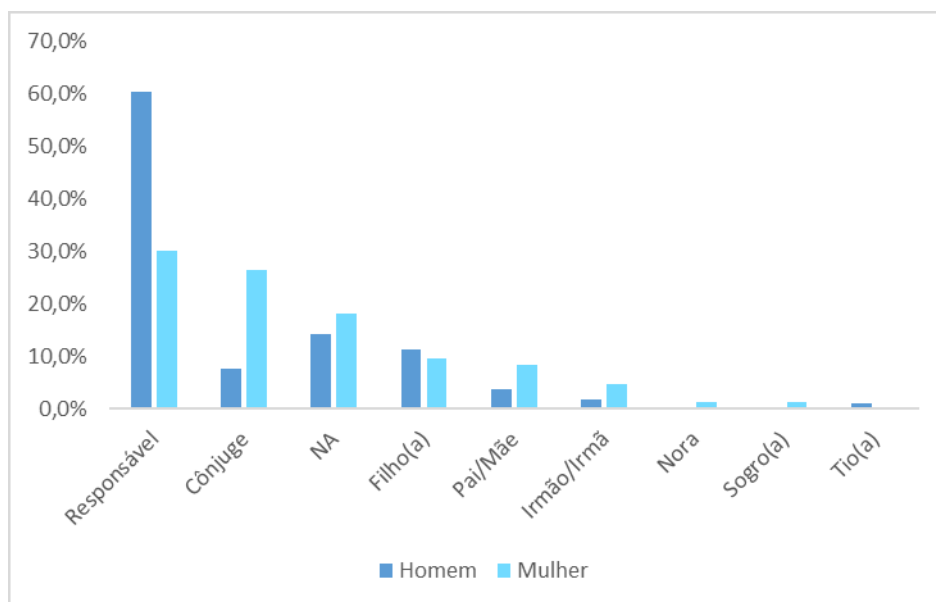
Fonte: Elaboração própria (2020). Amostra analisada FGV (fev/2020): 100 casos de negativa por **falta de documentação oficial anterior**, 63 de ausência de dano, 19 casos de inexistência de cadastro e 7 casos de inexistência de impacto direto.

Assim, identifica-se que o percentual geral mais significativo nas negativas (aproximadamente metade do total dos casos) está diretamente relacionado com a falta de documentação oficial (no caso da pesca, RGP ou carteira do setor). O segundo motivo mais frequente diz respeito à “ausência de dano”, e em terceiro lugar pela inexistência de cadastro, sendo os casos de inexistência de impacto direto percentual menos expressivo da amostra – que decorre da análise realizada no Parecer do Cadastro.

Ainda, dos solicitantes analisados na amostra (n = 189), 56% são homens e 44% são mulheres. É importante observar que quando se desagrega por gênero o status em meio ao núcleo familiar do solicitante em relação ao responsável pelo lar, 71,9% dos homens são responsáveis pelo lar, em comparação a 28,08% das mulheres. Essa

preponderância é inversa quando se observa os demais solicitantes que são mulheres (58%) em relação aos homens (42%)¹²⁵.

Gráfico 6 — Status na ficha cadastral por gênero



Fonte: Elaboração própria (2020). Ficha Cadastral Familiar (Parecer de Impacto) disponibilizados pela Fundação Renova.

De forma complementar, ao se segmentar a atividade econômica declarada no momento do cadastrado do solicitante por gênero, é possível observar 91% daqueles que se autodeclararam “Do lar” são mulheres (11 de 12 solicitantes totais), e que em relação a pesca – tanto de subsistência como amadora e formal – há um montante de 37 mulheres que se autodeclararam como tal, que corresponde a 31,62% do total de solicitantes que se identificam como tal.

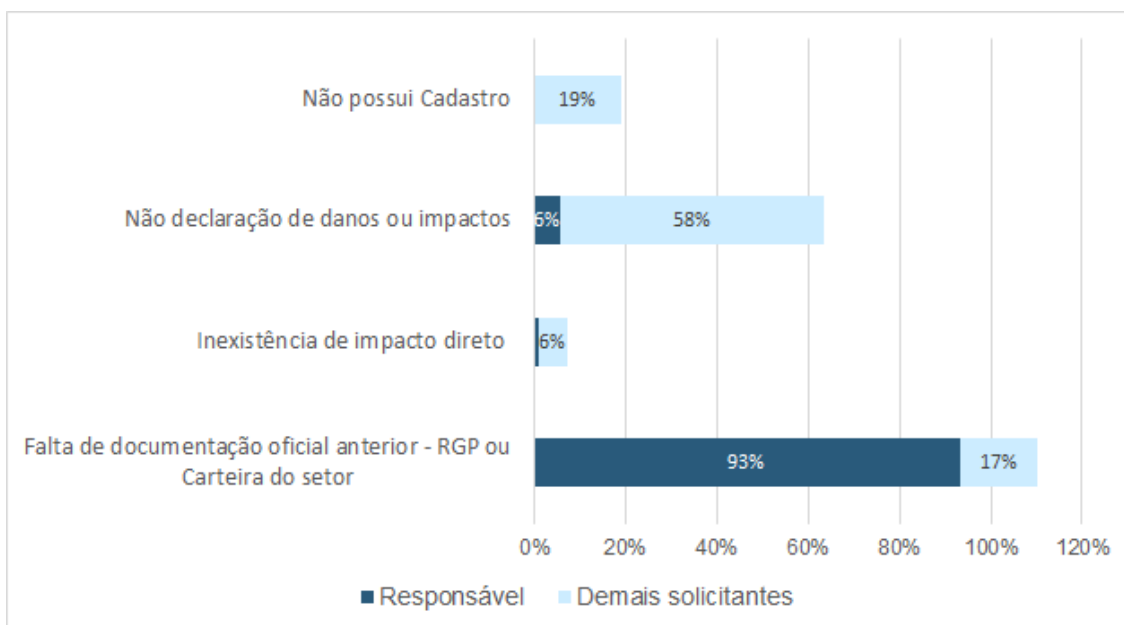
Ademais, outro padrão percebido na análise (Gráfico 07) é a relação entre o status do solicitante no cadastro e o parecer de inelegibilidade do AFE, comparando-se as duas fontes de tomada de decisão pela Fundação Renova nos casos individuais.

No caso de solicitações pelo responsável do cadastro (titular), a justificativa mais presente em relação a esse grupo é o “não preenchimento dos requisitos e documentação”, ou seja, não apresentação da documentação oficial (93%). Em relação aos demais solicitantes, a justificativa mais utilizada é “Inexistência de dano declarado pelo solicitante”, representando 58% desse grupo.

¹²⁵ Nota-se que, em caso da desagregação para a categoria cônjuge, 73% são mulheres enquanto 27% são homens.

Dessa forma percebe-se uma tendência em relação ao tipo de justificativa quando o solicitante é ou não caracterizado como responsável na etapa do cadastro. No caso do responsável pelo cadastro denota-se que a exigência de comprovação dos danos destaca-se como principal justificativa de inelegibilidade. Para o não responsável pelo cadastro, a justificativa é a de “não declaração de danos e impactos”.

Gráfico 7 — Justificativa de inelegibilidade ao AFE por status em relação ao responsável pelo lar (Cadastro) ¹²⁶



Fonte: Elaboração própria (2020). Amostra de 189 pareceres de inelegibilidade encaminhados pela Fundação Renova.

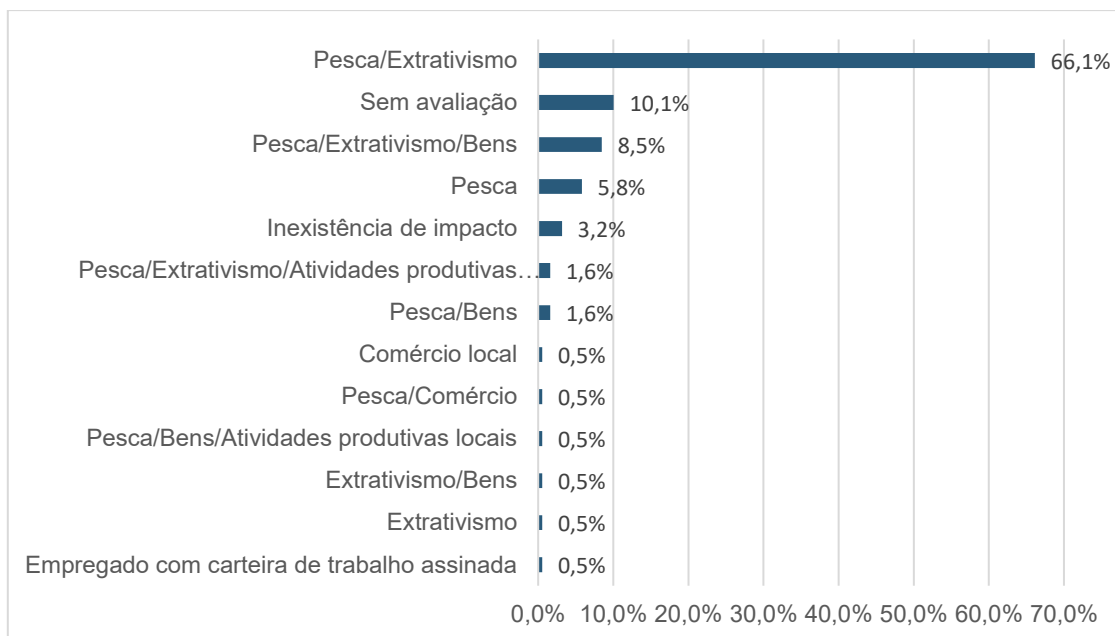
Outro ponto que emergiu da análise diz respeito às informações do parecer de impacto do cadastro, em caso de aferição de existência de impacto direto (165 dos 189 da amostra correspondem a essa categoria), acerca das atividades econômicas exercidas pelos membros do núcleo familiar. A esse respeito, o Gráfico 08 abaixo demonstra diversidade de modos de vida e subsistência, com destaque a uma concentração expressiva de indivíduos que realizavam atividade de pesca e extrativismo¹²⁷. Nota-se,

¹²⁶ Valores desagregados do gráfico acima: “Não preenchimento dos requisitos e documentação” – cônjuge (2); filho (6); irmão/irmã (2); NA (8); Pai/Mãe (1). “Insuficiência de dados e informações” – cônjuge (1); NA (1); Nora (1); Pai/Mãe (2). “Inexistência de dano declarado pelo solicitante” – cônjuge (27); Filho (14); Irmão/Irmã (4); NA (2); Pai/Mãe (8); Sogro (1); Tio (a) (1). “Inexistência de cadastro” – NA (19). O valor NA corresponde a “Não se Aplica” e diz respeito aos indivíduos da amostra que não possuem cadastro junto à FR.

¹²⁷ Nota-se que os 19 casos sem avaliação são aqueles que não possuem Cadastro junto à Fundação Renova.

no entanto, que tal exercício não se esgota nessa categoria, em vista do desempenho de atividades concomitantes como comércio, demais atividades produtivas locais e etc.

Gráfico 8 — Percentual do resultado do parecer de impacto do Cadastro quanto às atividades econômicas

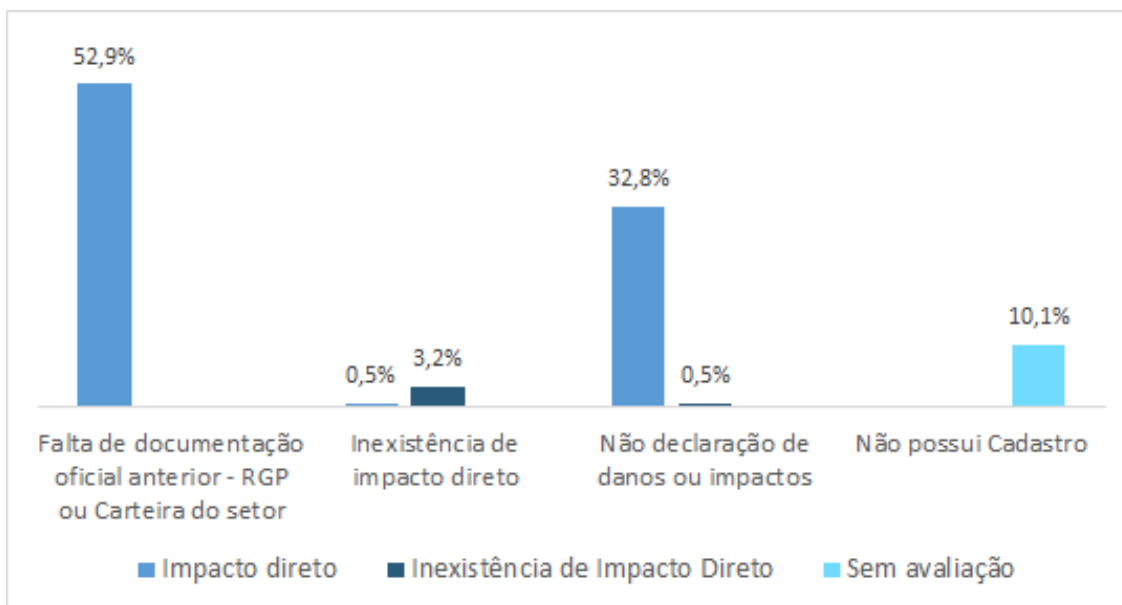


Fonte: Elaboração própria (2020). Amostra de 189 pareceres de inelegibilidade encaminhados pela Fundação Renova.

Ainda, ao cruzar-se o resumo final de impacto da Ficha Cadastral com as possíveis justificativas de inelegibilidade, observa-se que embora o núcleo familiar tenha sido considerado impactado direto, a Fundação Renova declara não haver declaração de danos ou impactos por parte do solicitante. Para esses casos, há uma parte de solicitantes que exercia a atividade da pesca junto com os responsáveis do Cadastro, panorama reconhecido na ficha Cadastral, mas ignorado na produção final do parecer de elegibilidade do AFE.

Do total de 63 casos que obtiveram a resposta de “Não declaração de danos ou impactos”, 22,2% alegam exercem atividades de pesca junto aos responsáveis do lar, e são reconhecidos como tal no texto presente na Ficha Cadastral Familiar. Ainda, 15,9% se autodeclararam “Do lar” – dos quais 90,9% são mulheres -, mas potencialmente exerciam atividades atreladas à cadeia da pesca. Outro valor que se destaca refere-se ao percentual de aposentados (as), que corresponde a 15,87% do total de 63 casos; e que em algumas situações declaram exercer a atividade da pesca como lazer e subsistência junto aos cônjuges.

Gráfico 9 — Justificativa de ilegitimidade do AFE vs. resumo do Parecer de Impacto do Cadastro



Fonte: Elaboração própria (2020). Amostra de 189 pareceres de ilegitimidade encaminhados pela Fundação Renova.

Finalmente, em termos específicos, sobre caracterização socioeconômica e sociodemográfica dos solicitantes cadastrados, a partir da análise em profundidade da amostra determinada (n = 170), foi possível extrair que:

- I 23 (13,53%) relatam que há pelo menos um membro familiar inscrito no Cadastro Único do Governo Federal e beneficiários de programas sociais (como o Programa Bolsa Família);
- II 141 (82,94%) declaram perda de oportunidade de lazer decorrente do rompimento da barragem do Fundão;
- III 120 (70,59%) declaram afetação na qualidade de vida dos familiares;
- IV 25 (14,71%) possuem pelo menos um membro familiar com deficiência (física, auditiva, mental)
- V 90 (52,94%) declaram que pelo menos um membro familiar realiza tratamento de saúde e depende de medicamentos de uso contínuo;
- VI 23 (13,53%) declaram que pelo menos um membro familiar possui problemas de saúde mental como depressão, ansiedade e etc;
- VII 114 (67,06%) declaram que pelo menos um membro familiar possui algum tipo de doença crônica, como hipertensão, diabetes, doenças respiratórias e etc;

VIII43 (25,29%) são classificados pela legislação, como idosos, crianças e adolescentes, gestantes e lactantes e etc; e

IX Em média, de todos os indivíduos advindos de famílias cadastradas (n = 169), pode-se encontrar pelo menos 1 membro que possui algum problema de saúde;

Em complemento, seguem trechos de dois pareceres representativos da ênfase analítica do capítulo, emitidos pela Fundação Renova, que tratam de impedimentos documentais e de questões de gênero na composição argumentativa das negativas.

1. O primeiro caso diz respeito à justificativa de uma mulher atingida sobre a sua “não declaração de danos”: ela exerce atividade “do lar” e houve o reconhecimento de impacto direto na atividade pesqueira da ficha cadastral familiar; e
2. No segundo caso, a mulher atingida apresenta carteira de pesca amadora e mesmo assim a documentação não é considerada para o reconhecimento de sua atividade pesqueira. Afirma-se que “não foram apresentados quaisquer documentos que possam comprovar o exercício regular das atividades ditas impactadas e, portanto, o comprometimento de renda e a interrupção das atividades produtivas e econômicas da qual a Sra. ATINGIDA dependia, em decorrência do rompimento da barragem de Fundão”.

Figura 6 — Trechos de pareceres analisados



1

"Analisados os dados informados ao cadastro, verificamos que não foi declarado pela Sra. ATINGIDA, qualquer dano e/ou impacto decorrente do rompimento da barragem de Fundão. Além disso, conforme registro em sua ficha cadastral, a Sra. ATINGIDA, se autodeclarou "do lar". A Fundação Renova esclarece que, embora a ficha cadastral familiar tenha concluído pela Existência de Impacto Direto na atividade pesqueira, essa conclusão diz respeito somente às atividades exercidas pelo Sr. ATINGIDO, 35 anos, é pescador com Registro Geral de Pesca – RGP, na categoria de pesca amadora. Informa não participar de nenhuma entidade relacionada ao setor. No entanto, conforme registrado na ficha cadastral "a conclusão de Impacto Direto deste Parecer baseia-se nas informações autodeclaradas pelas famílias ao Cadastro Integrado e nas definições da Cláusula 1ª do Termo de Transação de Ajuste de Conduta – TTAC –, sem considerar documentos e/ou estudos comprobatórios dos danos autodeclarados." Portanto, mesmo a despeito de não ter declarado qualquer dano, caso a Sra. ATINGIDA, entenda que faz jus ao recebimento do auxílio financeiro emergencial em virtude dos danos declarados pelos demais integrantes da família, seria necessário que a Sra. ATINGIDA (i) comprovasse o preenchimento dos requisitos do programa, conforme mencionado no item I acima, ou (ii) apresentasse a documentação exigida para enquadramento em uma das políticas indenizatórias da Fundação Renova" (Caso 402).



2

Analisados os dados informados ao cadastro, verificamos que o seu processo foi classificado como Existência de Impacto Direto na atividade pesqueira. No entanto, conforme registrado em sua ficha cadastral "a conclusão de Impacto Direto deste Parecer baseia-se nas informações autodeclaradas pelas famílias ao Cadastro Integrado e nas definições da Cláusula 1ª do Termo de Transação de Ajuste de Conduta – TTAC –, sem considerar documentos e/ou estudos comprobatórios dos danos autodeclarados." Portanto, para fazer jus ao recebimento do auxílio financeiro emergencial, seria necessário que a Sra. ATINGIDA (i) comprovasse o preenchimento dos requisitos do programa, conforme mencionado no item I acima, ou (ii) apresentasse a documentação exigida para enquadramento em uma das políticas indenizatórias da Fundação Renova. Analisando documentação apresentada pela Sra. ATINGIDA (Carteira de Identidade, Licença para Pesca Amador, Comprovante de Residência), verificamos que nenhum dos requisitos acima foi preenchido. Não foram apresentados quaisquer documentos que possam comprovar o exercício regular das atividades ditas impactadas e, portanto, o comprometimento de renda e a interrupção das atividades produtivas e econômicas da qual a Sra. ATINGIDA dependia, em decorrência do rompimento da barragem de Fundão. A Sra. ATINGIDA, inclusive, declarou expressamente ao cadastro ser "Pescadora com Licença para Pesca Amadora, Categoria A desembarcada e não participa de nenhuma entidade relacionada ao setor". (Caso 25)

Fonte: Elaboração Própria (2020).

4.2.1 Exigência de Documentação Específica para Comprovação de Exercício de Atividade Econômica

Como indicado no capítulo anterior, a ausência de documentação específica para comprovação de exercício de atividade econômica foi justificativa de inelegibilidade ao AFE para 52,91% dos casos analisados.

Assim, no caso da pesca, por exemplo, como visto, o parecer de inelegibilidade explicita a consideração de três tipos de documentos em casos cujo exercício encontra-se regular¹²⁹ e no caso de situação irregular, salienta-se a possibilidade de apresentar outros documentos secundários¹³⁰, que não oficiais ou vigentes à época, porém que contenham uma mínima evidência do exercício da atividade da pesca. Mesmo exigindo tais documentos, a Fundação Renova coleta dados sobre as mudanças nos dispêndios médios familiares no pré e pós desastre¹³¹. A despeito de reconhecer a possibilidade de serem aceitos outros documentos, a Fundação Renova não aceita diversos documentos secundários apresentados pelos solicitantes, como a “Carteira de Licença da Pesca Amadora”.

Assim, como já discutido, revela-se novamente a dificuldade probatória enfrentada é consequência da inadequação dos parâmetros estabelecidos para comprovação do comprometimento de renda das atividades produtivas ou econômicas. Verifica-se que a análise individualizada, a despeito de toda a contextualização aqui tratada, não leva em consideração a redação das cláusulas 21 a 24 do TTAC, que expressamente possibilitam a comprovação de danos por “outros meios de prova” que não documentos públicos e privados¹³², inclusive por meio de declaração escrita - em casos

¹²⁹ Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP): emitida e ativa em 2015; Protocolo de solicitação do RGP emitido a partir de 2014 até novembro de 2015; Seguro Defeso recebido nos anos de 2014, 2015 ou 2016;

¹³⁰ Carteira da SUDEPE (Ministério da Agricultura): emitida entre 1972 e 1989; Carteira do IBAMA (Ministério do Meio Ambiente): emitida entre 1989 e 2001; Carteira do MAPA (Ministério da Agricultura): emitida entre 2001 e 2003; Carteira do SEAP/PR (Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca/Presidência da República): entre 2003 e 2010; Carteira MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura): emitida entre 2009 e 2015; Seguro Defeso – Pesca Artesanal (Portal de transparência): habilitado entre 2008 e 2013.

¹³¹ Em casos de diagnóstico de exercício da atividade pesqueira, a Ficha Cadastral Familiar discorre sobre os percentuais de consumo próprio e comercialização do pescado, além de apontar o tipo de pesca exercida, a existência ou não de utensílios (e suas respectivas quantidades); o montante em kg de produtos pescados por ano; e também a diferenciação de renda e despesas dos últimos doze meses que antecedem o evento em comparação ao mês anterior à entrevista.

¹³² Cláusula 21. [...] PARÁGRAFO PRIMEIRO: Para cadastro, o IMPACTADO deverá apresentar, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, comprovação de dados pessoais, idade, gênero, composição do núcleo familiar, local de residência original, ocupação, grau de escolaridade, renda familiar antes do EVENTO, número de documento de identidade e

excepcionais¹³³. Assim, o TTAC abriria margem a outras modalidades comprobatórias que não a documental – que é a grande razão da alta taxa de negativas do AFE em especial no caso de comunidades tradicionais.

A questão do uso de “outros meios de prova” facultado no parágrafo primeiro da Cláusula 21 do TTAC e a declaração escrita estão contempladas no documento de escopo do programa da Fundação Renova. Segundo o escopo do PG21 de outubro de 2018, a Fundação Renova entende que apesar de o principal meio de prova ser documental, é possível a flexibilização pelos critérios das políticas indenizatórias e pela autodeclaração do atingido¹³⁴.

Todavia, mesmo ao indicar admitir a possibilidade de serem aceitos outros meios de prova¹³⁵, os dados aqui apresentados sinalizam a rigidez da análise de elegibilidade, tendo sido aceitos apenas um rol restrito de documentos.

Assim, ainda que se insista na forma individualizada de aferição documental – o que, como já discutido, não se mostra como sendo a via mais adequada ao presente caso – é também necessário ponderar acerca da necessária adequação dos meios de prova à realidade dos/as atingidos/as, sobretudo diante de impactos adversos sobre direitos humanos por grupos vulneráveis, como é o caso de povos e comunidades tradicionais.

Nesse sentido, a Corte IDH tem entendido que, considerando as circunstâncias do caso concreto, é razoável presumir a ocorrência de gastos e afetação da renda em razão de

CPF, se houver, fundamento do enquadramento como IMPACTADO, comprovação dos prejuízos sofridos, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, e outros dados que venham a se mostrar necessários.

¹³³ Cláusula 21 [...] PARÁGRAFO SEGUNDO: Em casos excepcionais, a FUNDAÇÃO poderá aceitar que os IMPACTADOS que não possuam os documentos mencionados no parágrafo anterior poderão comprovar as informações requeridas mediante declaração escrita a ser feita, sob as penas da lei, conforme PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO SOCIOAMBIENTAL PRELIMINAR celebrado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo em 4 de dezembro de 2015.

¹³⁴ Contudo, considerando o alto grau de informalidade observado no território atingido, o programa lança mão das políticas indenizatórias criadas no âmbito do Programa de Indenização Mediada como forma de flexibilizar as comprovações necessárias. Sem prejuízo, o programa também considera a autodeclaração do Atingido como alternativa, desde que em conjunto com outros elementos de comprovação, como documentos secundários, que igualmente são considerados pelo programa. Além disso, também se admite a utilização de informações extraídas do Cadastro Único, em especial para comprovações de residência. (Fundação Renova, Escopo PG21, outubro/2018, p. 5. Grifou-se)

¹³⁵ Além disso, mesmo que o programa considere as “políticas indenizatórias” do PIM, na prática, a admissão de critérios do PIM se mostra como uma vinculação indevida aos critérios escolhidos de um programa essencialmente indenizatório – que são eminentemente individuais, dependem de uma aferição em concreto do dano e mais rígidos – já que se referem à indenização subjetiva dos danos gerados. No AFE, como já reforçado no capítulo 3, o cálculo do valor baseia-se em mínimo essencial e é fixo, e não depende de comprovação subjetiva de danos e o quantum deste – tão somente de sua existência e vinculação ao desastre. O cálculo da indenização, portanto, depende de outros elementos de prova que sejam capazes de aferir o quantum indenizatório.

eventos que afetem possibilidades de uso e gozo por povos tradicionais dos recursos de seu território¹³⁶.

Trazendo-se, novamente, os critérios previstos nos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos destinados a mensurar a efetividade de mecanismos extrajudiciais de resolução de denúncias, tem-se que estes devem ser *equitativos*, isto é, devem “assegurar que as vítimas tenham acesso a fontes de informação, assessoramento e conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de denúncia em condições de igualdade, com plena informação e respeito”.¹³⁷

Além disso, o Grupo de Trabalho da ONU¹³⁸ reconheceu que mecanismos de remediação devem ser sensíveis às diversas experiências das pessoas e comunidades atingidas. Sobre isso, ressalta que as pessoas atingidas não são um grupo homogêneo e, portanto, vivenciam os impactos sobre direitos humanos de formas diferentes, além de possuírem diferentes expectativas acerca do processo de remediação. Grupos que vivem em situações de marginalização e vulnerabilidade enfrentam barreiras adicionais para ter acesso a uma remediação efetiva.

Portanto, o marco normativo estabelecido pelos POs reconhece a assimetria de informação e de capacidade econômica existentes entre empresas e pessoas e comunidades atingidas buscando remediação pelos impactos sofridos. Reconhece também que grupos em situação de vulnerabilidade devem ter especial atenção, o que deve se refletir nos meios de prova aceitos para a comprovação de um impacto adverso. A partir disso, busca equilibrar essas assimetrias por meio da garantia de um processo de remediação justo e que leve em conta as barreiras enfrentadas por alguns grupos, sobretudo os mais vulneráveis.

Isso também se aplica aos mecanismos judiciais. Segundo o PO 26, deve-se garantir a efetividade de mecanismos judiciais de remediação, o que inclui a adoção de medidas para reduzir barreiras que possam impedir a submissão de demandas legítimas à apreciação do Judiciário.¹³⁹ Os POs também reconhecem que alguns grupos em risco maior de vulnerabilidade e marginalização podem sofrer barreiras adicionais para o

¹³⁶ Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, § 315.

¹³⁷ UNITED NATIONS. **Office of the High Commissioner for Human Rights. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the “Protect, Respect and Remedy” framework**. Genebra: United Nations. 2011. P. 33. Tradução nossa.

¹³⁸ O Grupo de Trabalho da ONU sobre empresas e direitos humanos tem por mandato a promoção da implementação dos POs, bem como a disseminação de boas práticas em matéria de empresas e direitos humanos.

¹³⁹ UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights, 2011.

acesso à justiça, o que inclui barreiras culturais e sociais relacionadas aos seus modos de vida.

Levando isso em conta, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH) elaborou uma série de recomendações com o objetivo de orientar a atuação de Estados na implementação do pilar III dos POs, incluindo recomendações específicas para mecanismos judiciais de remediação. Entre elas, o ACNUDH recomendou que a distribuição do ônus da prova entre empresas e pessoas atingidas deve buscar a garantia do acesso à remediação e da equidade para todas as partes.¹⁴⁰

A necessidade de adequação do ônus probatório às circunstância do caso concreto e a situação da vítima também foram alvo de consideração pelo ACNUDH no contexto de programas de reparação de justiça de transição em Estados pós conflitos, tecendo recomendações quanto aos parâmetros probatórios para elegibilidade reparatoria, pontuando a necessidade de estabelecimento de requisitos sensíveis (i) ao tipo de violação sofrida; (ii) às necessidades das vítimas para se evitar a sua revitimização ou a imposição de procedimentos custosos e delongados; e (iii) às possibilidades das vítimas, tendo em vista as dificuldades a serem enfrentadas por ela.¹⁴¹ A esse respeito, o Conselho de Direitos Humanos da ONU já identificou similaridades entre situações de conflito e de desastres no tocante aos riscos de violações de direitos humanos¹⁴², do que se pode concluir que desastres também são contextos em que existe a necessidade de adequação do ônus probatório às circunstâncias do caso concreto e à situação das pessoas atingidas.

Por fim, a FAO apresenta recomendações para uma adequada resposta e redução de riscos no setor pesqueiro, dentre as quais merece destaque a de que a análise de beneficiários das medidas deve se basear em uma adequada compreensão dos sistemas locais de subsistência e das estruturas da comunidade, bem como contar com o envolvimento da própria comunidade para tanto.¹⁴³ Recomenda, também, que as

¹⁴⁰ UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Accountability and Remedy Project I: Enhancing effectiveness of judicial mechanisms in cases of business-related human rights abuse**. Geneva: United Nations. 2016.

¹⁴¹ UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparations Programmes**. 2008, p. 17-18.

¹⁴² UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations**. A/HRC/28/76. Geneva: UN, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/28/76>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

¹⁴³ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). **Disaster Response and Risk Management in the Fisheries Sector**, Rome, 2007, p. 30/32.

avaliações de necessidades adotem uma abordagem holística e que as características específicas do setor pesqueiro devem ser levadas em consideração.¹⁴⁴

A atividade tradicional e artesanal é, em grande medida, marcada pela informalidade que é própria da sua essência e das condições de vida das pessoas que normalmente a exercem. Procedimentos burocráticos e regras de formalização e organização da atividade são imposições externas não se encaixam na realidade das pessoas que exercem essa atividade e muitas vezes sequer conseguem compreender ou até mesmo ter acesso as exigências impostas. É dentro desse contexto que há um grande descompasso, no cenário brasileiro, entre o modo de vida e de exercício de atividades econômicas por comunidades tradicionais e as imposições estatais de regulamentação e, no caso em comento, da Fundação Renova de comprovação.

Portanto, os critérios extraídos dos POs para a distribuição do ônus da prova e determinação dos meios de prova aceitos são fundamentais para garantir o acesso à remediação, a equalização de assimetrias entre as partes e, sobretudo, a remoção de barreiras ao acesso à justiça enfrentados por grupos vulneráveis. Nesse sentido, a exigência de uma documentação específica para a comprovação de exercício de uma atividade econômica por parte de povos e comunidades tradicionais constitui a imposição de uma barreira que é incompatível com os modos de vida tradicionais, contrariando os parâmetros internacionais de direitos humanos acima mencionados.

Para além do debate no campo internacional, a jurisprudência brasileira também tem tratado de forma correlata a questão da flexibilização da prova documental em contextos de informalidade, reconhecendo o papel fundamental da prova oral nesses casos.

No âmbito do Direito Previdenciário há uma sólida discussão sobre a flexibilização da prova documental no sentido de que, mesmo não sendo admitida exclusivamente, a prova testemunhal produz efeitos quando for baseada em início de prova material, conforme preveem os artigos 55 e 108 da Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei

¹⁴⁴ FAO, 2007, p. 30.

8.213/1991)¹⁴⁵ e o Regulamento Geral da Previdência Social (Decreto 3.048/1999), em seu artigo 62¹⁴⁶.

A discussão se desenvolve em torno da previsão legal estabelecendo que a comprovação do tempo de serviço para os fins da Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/1991¹⁴⁷) “só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, na forma prevista no regulamento”. A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui entendimento sumulado segundo o qual para a obtenção de benefício previdenciário não basta à comprovação da atividade rurícola a prova exclusivamente testemunhal, sendo indispensável que se apoie em um “início razoável de prova material”¹⁴⁸⁻¹⁴⁹.

¹⁴⁵ O conceito de início de prova material tem fundamento legislativo na Lei n. 8.213/1991, ou Lei de Benefícios da Previdência Social: “Art. 55, § 3º A comprovação do tempo de serviço para os fins desta Lei, inclusive mediante justificativa administrativa ou judicial, observado o disposto no art. 108 desta Lei, só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, na forma prevista no regulamento” e “art. 108. Mediante justificação processada perante a Previdência Social, observado o disposto no § 3º do art. 55 e na forma estabelecida no Regulamento, poderá ser suprida a falta de documento ou provado ato do interesse de beneficiário ou empresa, salvo no que se refere a registro público”.

¹⁴⁶ Art. 62. A prova de tempo de serviço, considerado tempo de contribuição na forma do art. 60, observado o disposto no art. 19 e, no que couber, as peculiaridades do segurado de que tratam as alíneas “j” [quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego] e “l” [pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não] do inciso V do caput do art. 9º e do art. 11, é feita mediante documentos que comprovem o exercício de atividade nos períodos a serem contados, devendo esses documentos ser contemporâneos dos fatos a comprovar e mencionar as datas de início e término e, quando se tratar de trabalhador avulso, a duração do trabalho e a condição em que foi prestado. (...)

§ 4º Se o documento apresentado pelo segurado não atender ao estabelecido neste artigo, a prova exigida pode ser complementada por outros documentos que levem à convicção do fato a comprovar, inclusive mediante justificação administrativa, na forma do Capítulo VI deste Título.

§ 5º A comprovação realizada mediante justificação administrativa ou judicial só produz efeito perante a previdência social quando baseada em início de prova material” (BRASIL. Decreto 3.048/1999).

¹⁴⁷ “Art. 55, § 3º A comprovação do tempo de serviço para os fins desta Lei, inclusive mediante justificativa administrativa ou judicial, observado o disposto no art. 108 desta Lei, só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, na forma prevista no regulamento” e “Art. 108. Mediante justificação processada perante a Previdência Social, observado o disposto no § 3º do art. 55 e na forma estabelecida no Regulamento, poderá ser suprida a falta de documento ou provado ato do interesse de beneficiário ou empresa, salvo no que se refere a registro público” (BRASIL. Lei 8.213/1991).

¹⁴⁸ Súmula 149/STJ: “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário”.

¹⁴⁹ STJ. AgRg no REsp 1327454/ES. Relator Napoleão Nunes Maia Filho. Publicada em 19.04.2016; STJ. AgRg nos EDcl no REsp 1155073/MG. Relator Ribeiro Dantas. Publicada em 21/03/2016; STJ. REsp 1503295/PB. Relator Herman Benjamin. Publicada em 10/08/2015; STJ. AgRg no REsp 1415397/PB. Relatora Regina Helena Costa. Publicada em 17/06/2015; STJ.

Vale frisar que essa exigência é exceção. As provas aceitas no sistema processual brasileiro extrapolam a análise documental, sendo admitidas, *a priori*, a prova testemunhal e a pericial¹⁵⁰, já que o direito à prova é aspecto fundamental do devido processo legal, e, portanto, assegurado constitucionalmente como dimensão direito ao contraditório e à ampla defesa. Cabe ao juiz a determinação de provas que sejam necessárias ao julgamento – indeferidas apenas as provas inadmissíveis, ilícitas, as diligências inúteis ou meramente protelatórias – no caso processual¹⁵¹. Mesmo no âmbito da comprovação de atividade previdenciária, quando não exigido expressamente pela legislação, o STJ entendeu ser aceita a prova exclusivamente testemunhal¹⁵².

A excepcional exigência de início de prova material, entretanto, é interpretada pelo STJ de forma mitigada¹⁵³: os parâmetros probatórios admitidos devem ser adequados à realidade do trabalhador, entendimento aplicado ao segurado especial¹⁵⁴, o que inclui,

AgRg no REsp 1113158/BA. Relator Ministro Nefi Cordeiro. Publicada em 25/03/2015; STJ. AgRg no REsp 1507659/MG. Relator Ministro Humberto Martins. Publicada em 24/03/2015.

¹⁵⁰ Código de Processo Civil de 2015, arts. 442 a 480.

¹⁵¹ O Código de Processo Civil dispõe que caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito. O juiz indeferirá, em decisão fundamentada, as diligências inúteis ou meramente protelatórias (art. 370).

¹⁵² A prova exclusivamente testemunhal pode ser utilizada para comprovação da dependência econômica dos pais em relação aos filhos, com fins de percepção do benefício de pensão por morte. Nesse sentido: STJ. AREsp 891154/MG. Relator Gurgel De Faria/ Primeira Turma. Publicada em 23/02/2017: “PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. PROVA EXCLUSIVAMENTE TESTEMUNHAL. ADMISSIBILIDADE. 1. Esta Corte Superior possui jurisprudência no sentido de que a prova exclusivamente testemunhal pode ser utilizada para a comprovação da dependência econômica dos pais em relação aos filhos, com fins de percepção do benefício de pensão por morte, porquanto a legislação previdenciária não exige início de prova material para tal comprovação. 2. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial” STJ. AREsp 891154/MG. Relator Gurgel De Faria/ Primeira Turma. Publicada em 23/02/2017.

¹⁵³ Informação depreendida da análise qualitativa dos julgados do Superior Tribunal de Justiça sobre o início de prova material. Foram pesquisadas no site do STJ as palavras-chave *previdência e início "prova material"*, tendo sido encontrados 912 acórdãos, 12696 decisões monocráticas, 2 informativos de jurisprudência e 5 acórdãos de repetitivos. A pesquisa foi realizada entre 12.02.2019 e 19.02.2019. Foram analisados todos os informativos de jurisprudência e acórdãos de repetitivos. Para a análise dos acórdãos, foi feito o recorte temporal dos 3 anos mais recentes, de modo que foram analisadas decisões publicadas entre 31 de dezembro de 2019 e 31 de dezembro de 2016 (totalizando 61 decisões analisadas). Não foram analisadas decisões monocráticas. Por fim, a pesquisa foi complementada com a análise das teses constantes nas edições nº 67 (Benefícios Previdenciários) e nº 94 (Aposentadoria Rural) do sistema “Jurisprudência em Teses” do site do STJ. O conteúdo das decisões consta do Apêndice.

¹⁵⁴ Neste sentido, STJ. REsp 1354908/SP. Tema Repetitivo 642. Relator Mauro Campbell Marques/ Primeira Seção. Publicado em 10/02/2016: “(...) a jurisprudência do STJ exige que o conjunto probatório da atividade rural comprove a carência no período imediatamente anterior ao requerimento, mas não exige que o início de prova material diga respeito a todo esse período, bastando início razoável de prova material corroborado por idônea prova testemunhal (...) Reforce-se: a tese do presente recurso especial representativo da controvérsia é relativo ao trabalhador rural segurado especial que, para obtenção do benefício aposentadoria rural por idade, deverá comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de

dentre outros ofícios, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades individualmente, como na espécie, ou em regime de economia familiar¹⁵⁵⁻¹⁵⁶.

Com relação aos parâmetros probatórios aplicáveis ao âmbito da seguridade social, deve-se levar em conta o fato de que a Constituição Federal, atenta à necessidade de proteção do trabalhador nas hipóteses de riscos sociais constitucional e legalmente eleitos, deu primazia à função social do Regime Geral de Previdência Social, erigindo como direito fundamental de segunda geração o acesso à Previdência do Regime Geral. Diante desse contexto, as normas previdenciárias devem ser interpretadas de modo a amparar a parte hipossuficiente, inclusive no que diz respeito à flexibilização de institutos processuais¹⁵⁷.

meses da carência do benefício (...)O entendimento acima ilustrado, no sentido de que o início de prova material do exercício da atividade rural nem sempre se refere a todo o período imediatamente anterior ao requerimento da aposentadoria rural por idade, restou sedimentado no julgamento do recurso representativo da controvérsia REsp 1.348.633/SP.” STJ. REsp 1354908/SP. Tema Repetitivo 642. Relator Mauro Campbell Marques/ Primeira Seção. Publicado em 10/02/2016.

155 Neste sentido, STJ. AgRg no AREsp 105451/MG. Relator Arnaldo Esteves Lima/Primeira Turma. Publicado em 20/03/2014): ““PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA RURAL POR IDADE. CÔNJUGE FALECIDO. DOCUMENTOS EM NOME DO DE CUJUS. EXTENSÃO À ESPOSA. POSSIBILIDADE. PROVA MATERIAL CORROBORADA POR TESTEMUNHOS IDÔNEOS. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência desta Corte reconhece a condição de segurada especial à esposa de lavrador se o início de prova material em nome do cônjuge, ainda que falecido, for corroborado por testemunhos idôneos, assim definidos pela instância ordinária. Precedentes.

2. Nos termos do inciso VII do art. 11 da Lei de Benefícios da Previdência Social, considera-se segurado especial o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, bem como o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades individualmente, como na espécie, ou em regime de economia familiar.

3. Agravo regimental não provido. (STJ. AgRg no AREsp 105451/MG. Relator Arnaldo Esteves Lima/Primeira Turma. Publicado em 20/03/2014).

¹⁵⁶ Dentre os fundamentos normativos para essa mitigação está o Regulamento Geral da Previdência Social (Decreto 3.048/1999), que estabelece em seu artigo 62 que a prova de tempo de serviço deve observar as peculiaridades do segurado quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego.

¹⁵⁷ Neste sentido, STJ. REsp 1.352.721-SP. Relator Napoleão Nunes Maia Filho. Publicada em 28/4/2016: “DIREITO PREVIDENCIÁRIO. EXTINÇÃO DE PROCESSO POR AUSÊNCIA DE INÍCIO DE PROVA MATERIAL DE ATIVIDADE RURAL E POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE NOVA DEMANDA. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC/1973 E RES. STJ N. 8/2008). TEMA 629. (...) Como sabido, nos termos do art. 333 do CPC/1973, cabe ao autor a comprovação dos fatos constitutivos do seu direito e, ao réu, a prova da existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado pelo autor. Entretanto, não se desconhece as dificuldades enfrentadas pelo segurado da previdência social para comprovar documentalmente que preenche os requisitos necessários para a concessão do benefício, uma vez que normalmente se referem a fatos que remontam considerável transcurso de tempo. Registre-se que, tradicionalmente, o Direito Previdenciário se vale da processualística civil para regular os seus procedimentos. Entretanto, não se deve perder de vista as peculiaridades das demandas previdenciárias, que justificam a flexibilização da rígida metodologia civilista. Dessa forma, as normas de Direito Processual Civil devem ser aplicadas ao Processo Judicial Previdenciário levando-se em conta os cânones constitucionais atinentes à Seguridade Social,

Vale salientar que a lógica aplicada na interpretação do conceito de início de prova material pelo STJ, exposta acima, é plenamente pertinente ao contexto de desastres e especialmente no caso do rompimento da barragem de Fundão, na medida em que se trata de população que, já vulnerável, teve sua hipossuficiência e vulnerabilidade intensificadas pelo desastre. Nesse caso, assim como ocorre no direito previdenciário, a transposição de parâmetros probatórios tradicionais rígidos representa óbice indevido à consecução dos direitos fundamentais da população atingida. Faz-se necessária uma adequação para que o direito se aproxime da verdade real.

Cumpra dizer também que o próprio escopo do PG21 da Fundação Renova refere-se à legislação previdenciária na identificação de dependentes do AFE com base no art. 16 da Lei 8.213/1991¹⁵⁸ que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, em alusão à Cláusula 138 do TTAC¹⁵⁹.

A aplicação mitigada da exigência de apresentação de início da prova material, na qual admite-se que a reduzida prova material seja complementada por prova oral para fins

que tem como base o contexto social adverso em que se inserem os que buscam judicialmente os benefícios previdenciários. Com efeito, a CF, atenta à necessidade de proteção do trabalhador nas hipóteses de riscos sociais constitucionais e legalmente eleitos, deu primazia à função social do RGPS, erigindo como direito fundamental de segunda geração o acesso à Previdência do Regime Geral. Diante desse contexto, as normas previdenciárias devem ser interpretadas de modo a favorecer os valores morais da CF, que prima pela proteção do Trabalhador Segurado da Previdência Social, motivo pelo qual os pleitos previdenciários devem ser julgados no sentido de amparar a parte hipossuficiente e que, por esse motivo, possui proteção legal que lhe garante a flexibilização dos rígidos institutos processuais. Assim, deve-se procurar encontrar na hermenêutica previdenciária a solução que mais se aproxime do caráter social da CF, a fim de que as normas processuais não venham a obstar a concretude do direito fundamental à prestação previdenciária a que faz jus o segurado. Aliás, assim como ocorre no Direito Penal, em que se afastam as regras da processualística civil em razão do especial garantismo conferido por suas normas ao indivíduo, deve-se dar prioridade ao princípio da busca da verdade real, diante do interesse social que envolve essas demandas. Não se está a defender a impossibilidade de restrição de direitos fundamentais, muito menos a busca pela justiça social a qualquer custo, mas apenas quando juridicamente viável; sendo certo que a concessão de benefício devido configura direito subjetivo individual que em nada desestrutura o sistema previdenciário, na medida em que não perturba o equilíbrio financeiro e atuarial dele. Com base nas considerações ora postas, impõe-se concluir que a ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme determina o art. 283 do CPC/1973, implica a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, impondo a sua extinção sem o julgamento do mérito, de forma a possibilitar que o segurado ajuíze nova ação, nos termos do art. 268 do CPC/1973, caso obtenha prova material hábil a demonstrar o exercício do labor rural pelo período de carência necessário para a concessão da aposentadoria pleiteada. (STJ. REsp 1.352.721-SP. Relator Napoleão Nunes Maia Filho. Publicada em 28/4/2016).

¹⁵⁸ FUNDAÇÃO RENOVA, Escopo PG21 p. 7.

¹⁵⁹ TTAC, Cláusula 138, "PARÁGRAFO ÚNICO: O auxílio financeiro mensal será de 1 (um) salário mínimo, acrescido de 20% (vinte por cento) por dependente, conforme os dependentes previstos no art. 16 da Lei 8.213/1991, e de mais uma cesta básica, conforme valor estipulado pelo DIEESE, sem prejuízo da indenização no âmbito do PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA, respeitadas as disposições contidas no TAC firmado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo".

previdenciários, justifica-se pela dificuldade probatória inerente à condição de trabalhador do campo¹⁶⁰. O STJ reconhece as dificuldades enfrentadas pelo segurado da previdência social para comprovar documentalmente que preenche os requisitos necessários para a concessão do benefício, uma vez que normalmente se referem a fatos que remontam considerável transcurso de tempo, bastando início razoável da prova material corroborado por idônea prova testemunhal.¹⁶¹⁻¹⁶²

Nesse sentido, o STJ reconhece o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício da atividade rural inscrito no artigo 106, parágrafo único, da Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/1991) como meramente exemplificativo¹⁶³.

Assim, são aceitos como início de prova material outros documentos expedidos por órgãos públicos nos quais consta a qualificação do autor, como por exemplo certidão de

¹⁶⁰ Neste sentido, STJ. Tema repetitivo 554. REsp 1321493/PR. Relator Herman Benjamin. Publicada em 19/12/2012: "Aplica-se a Súmula 149/STJ ("A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário") aos trabalhadores rurais denominados "boias-frias", sendo imprescindível a apresentação de início de prova material. 4. Por outro lado, considerando a inerente dificuldade probatória da condição de trabalhador campestino, o STJ sedimentou o entendimento de que a apresentação de prova material somente sobre parte do lapso temporal pretendido não implica violação da Súmula 149/STJ, cuja aplicação é mitigada se a reduzida prova material for complementada por idônea e robusta prova testemunhal. 5. No caso concreto, o Tribunal a quo, não obstante tenha pressuposto o afastamento da Súmula 149/STJ para os "boias-frias", apontou diminuta prova material e assentou a produção de robusta prova testemunhal para configurar a recorrida como segurada especial, o que está em consonância com os parâmetros aqui fixados. 6. Recurso Especial do INSS não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ." (STJ. Tema repetitivo 554. REsp 1321493/PR. Relator Herman Benjamin. Publicada em 19/12/2012)

¹⁶¹ STJ. REsp 1.352.721/SP. Relator Napoleão Nunes Maia Filho. Publicada em 28/4/2016; STJ. AgInt no REsp 1793400/RS. Relator Mauro Campbell Marques/Segunda Turma. Publicada em 17/06/2019.

¹⁶² Neste sentido, STJ. Tema Repetitivo 642. REsp 1354908/SP. Relator Mauro Campbell Marques. Publicada em 10/02/2016 e REsp 1768801/PR. Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 6/11/2018: "[...] a jurisprudência do STJ exige que o conjunto probatório da atividade rural comprove a carência no período imediatamente anterior ao requerimento, mas não exige que o início de prova material diga respeito a todo esse período, bastando início razoável de prova material corroborado por idônea prova testemunhal" (STJ. Tema Repetitivo 642. REsp 1354908/SP. Relator Mauro Campbell Marques. Publicada em 10/02/2016). No tocante ao reconhecimento do tempo de serviço rural, a prova material juntada aos autos possui eficácia probatória tanto para o período anterior quanto para o posterior à data do documento, desde que corroborada por prova testemunhal. REsp 1768801/PR. Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 6/11/2018. Também são citados como precedentes nesse sentido: STJ. REsp 1582215/RS. Relator Humberto Martins/Segunda Turma. Publicada em 28/06/2016; STJ. AgRg no REsp 1268889/RS. Relator Rogerio Schietti Cruz. Publicada em 11/02/2016; STJ. EDcl no AgRg no Ag 1086718/MG. Relator Ministro Jorge Mussi. Publicada em 09/03/2015; STJ. AgRg no REsp 961712/PE. Relator Nefi Cordeiro. Publicada em 03/02/2015; STJ. REsp 964479/SP. Relator Felix Fischer. Publicada em 28/11/2014; STJ. REsp 1047755/SP. Relator Moura Ribeiro. Publicada em 12/08/2014.

¹⁶³ STJ. REsp 1573554/PB. Relator Herman Benjamin. Publicada em 31/05/2016; STJ. REsp 1420036/RS. Relator Sérgio Kukina. Publicada em 14/05/2015; STJ. RMS 029224/CE. Relatora. Maria Thereza de Assis Moura. Publicada em 19/09/2011.

casamento e nascimento dos filhos¹⁶⁴, matrícula escolar dos filhos¹⁶⁵, contrato de parceria no nome do segurado¹⁶⁶, certificado eleitoral de reservista¹⁶⁷, carteira de

164 STJ. AR 4041/SP. Relator Jorge Mussi/ Terceira Seção. Publicada em 05/10/2018; STJ. AgInt no REsp 1793400/RS. Relator Mauro Campbell Marques/Segunda Turma. Publicada em 17/06/2019; STJ. AR 4340/SP. Relator JORGE MUSSI/TERCEIRA SEÇÃO. Publicada em 04/10/2018.

165 Neste sentido, STJ. AR 4987 / SP. Relator MAURO CAMPBELL MARQUES/ PRIMEIRA SEÇÃO. Publicada em 12/11/2018: "(...) Nos termos do art. 485, VII, do CPC a sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não podia fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável. Precedentes do STJ. 2. No presente caso, o documento novo trazido pelo autor, correspondente à matrícula escolar, extraída do livro tomo do Grupo Escolar Rural de Vila Negri, se mostra apto a comprovar a atividade rural do autor, para os anos de 1964 a 1972" (STJ. AR 4987 / SP. Relator MAURO CAMPBELL MARQUES/ PRIMEIRA SEÇÃO. Publicada em 12/11/2018).

166 STJ. AgInt no REsp 1793400/RS. Relator Mauro Campbell Marques/Segunda Turma. Publicada em 17/06/2019.

167 STJ. AgInt nos EDcl no AREsp 829779/SP. Relator Gurgel De Faria/Primeira Turma. Publicada em 29/05/2018.

associação ao sindicato dos trabalhadores rurais, ficha de inscrição em sindicato rural¹⁶⁸ ou a certidão de tempo de serviço militar¹⁶⁹⁻¹⁷⁰⁻¹⁷¹.

168 STJ. REsp 1650326/MT. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 30/06/2017.

¹⁶⁹ Neste sentido, STJ. AgInt no AREsp 885597/SP. Relator Francisco Falcão/Segunda Turma. Publicada em 19/08/2019 e STJ. AgInt no REsp 1793400/RS. Relator Mauro Campbell Marques/Segunda Turma. Publicada em 17/06/2019: "Nesse sentido: "[...] Nos termos do art. 55, § 3º, da Lei n. 8.213/91, para o fim de obtenção de benefício previdenciário de aposentadoria rural por idade, a prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação do trabalho rural. [...] Como se vê, a comprovação do exercício de atividade para fins previdenciários pressupõe o que a norma denomina de início de prova material. A *ratio legis* do dispositivo mencionado não é a demonstração exaustiva, mas um ponto de partida que propicie ao julgador meios de convencimento. V - De início, é preciso ressaltar a jurisprudência consolidada nesta Corte Superior no sentido de que, ante as dificuldades encontradas pelo trabalhador rural em comprovar o tempo de serviço nas lides campestinas, a reavaliação das provas relatadas no acórdão não encontra óbice na Súmula n. 7 do STJ. VI - Revalorar significa fazer um novo juízo a respeito das provas contempladas no acórdão. Quer isso dizer que não é possível valer-se de elementos probatórios que não constam no aresto recorrido. Feitas essas considerações, passa-se à análise do caso. VII - No caso dos autos, conforme se observa do acórdão recorrido, o recorrido juntou documentos suficientes como um início de prova material do exercício da atividade rural. Ademais, os depoimentos corroboram tais provas. VIII - É o que se infere do seguinte trecho do acórdão recorrido: "Note-se que documentos expedidos por órgãos públicos, nos quais consta a qualificação do autor como lavrador, podem ser utilizados como início de prova material, como exige a Lei 8213/91 (artigo 55, § 3o), para comprovar a sua condição de rurícola, principalmente se vier confirmada em convincente prova testemunhal. Entretanto, a certidão de casamento acostada comprova que o pai do autor era lavrador, por ocasião do casamento, mas não atesta o efetivo exercício da atividade por parte do autor. As declarações provenientes de ex-empregadores, não contemporâneas à prestação do trabalho, por equivalerem à mera prova testemunhal, não servem como início de prova material. A certidão de tempo de serviço militar demonstra que o autor se declarou "lavrador" quando de sua incorporação, em 1977, época posterior ao período que pretende ver reconhecido. As testemunhas corroboraram, em parte, a alegada atividade rural do autor. [...] afirmaram, no mesmo sentido: "conheceu o autor na cidade de Carapó/MS, quando o depoente mudou-se para aquela região. Durante 8 anos, aproximadamente, o depoente e o autor trabalharam na Fazenda São Francisco, de propriedade [...], no plantio de algodão, lavoura branca, etc. Por volta de 1976, aproximadamente, autor e depoente mudaram-se para Itatiba". Porém, não existem nos autos quaisquer documentos que constituam início de prova material da atividade campestina do autor, que restou demonstrada por prova exclusivamente testemunhal." IX - Para melhor esclarecimento, também transcrevo um trecho da sentença de primeiro grau (fl. 76): "O tempo de serviço prestado na qualidade de rurícola. O autor, por meio de prova vocal, comprovou, satisfatoriamente, que ele prestou serviços na qualidade de trabalhador rural, como volante (bóia-fria). As testemunhas arroladas, ouvidas em juízo e sob o crivo do contraditório, confirmaram que o autor, durante parte de sua vida, prestou serviços em lavouras de diversas propriedades rurais, lidando com vários produtos agrícolas. E essa prova é suficiente para o seu enquadramento no benefício da Previdência Social, nos termos do disposto no artigo 11, inciso V, letra g da Lei nº 8.213/91". X - Observa-se, ainda, que, nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, não é necessário que a prova material se refira a todo o período de carência, se este for demonstrado por outros meios, como por exemplo, os depoimentos testemunhais. Foi o que ocorreu no caso dos autos, em que foi apresentado início de prova material, corroborado por depoimentos testemunhais. (...) XI - Ressalta-se, por fim, que, nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, "são aceitos, como início de prova material, os documentos em nome dos pais da autora que os qualificam como lavradores, aliados à robusta prova testemunhal" STJ. AgInt no AREsp 885597/SP. Relator Francisco Falcão/Segunda Turma. Publicada em 19/08/2019. No mesmo sentido é o entendimento expresso pelo Ministro Mauro Campbell Marques no julgamento do AgInt no REsp 1793400/RS: "Os rurícolas em atividade por ocasião da Lei de Benefícios, em 24 de julho de 1991, foram dispensados do recolhimento das contribuições

relativas ao exercício do trabalho no campo, substituindo a carência pela comprovação do efetivo desempenho do labor agrícola, conforme artigo 26, I e artigo 39, I. Quanto à eficácia do início de prova material para a comprovação da atividade rural, nesse aspecto o acórdão proferido pelo Tribunal a quo está respaldado na jurisprudência do STJ, que admite como início de prova material, certidões de casamento e nascimento dos filhos, nas quais conste a qualificação como lavrador e, ainda, contrato de parceria agrícola em nome do segurado, desde que o exercício da atividade rural seja corroborado por idônea e robusta prova testemunhal. [...] Destaque-se, ainda, que não é necessário que o início de prova material seja contemporâneo ao período de carência exigido, desde que a sua eficácia probatória seja ampliada pela prova testemunhal colhida nos autos". "[...] o período em que o recorrente laborou como empregado rural pode ser contabilizado para fins de carência para a concessão de aposentadoria por idade híbrida. Com efeito, a modalidade híbrida trazida pela Lei 11.718/2008 permite uma adequação da norma para as categorias de trabalhadores urbanos e rurais. Possibilitou ao segurado especial a soma do tempo de atividade rural sem contribuições previdenciárias ao tempo de contribuição em outra classificação de segurado, com a finalidade de implementar o tempo necessário de carência. Essa a interpretação a ser dada ao § 3º do artigo 48 da Lei 8.213/1991. [...] Destarte, o segurado especial que comprove a condição de rurícola, mas não consiga cumprir o tempo rural de carência exigido na tabela de transição prevista no artigo 142 da Lei 8.213/1991 e que tenha contribuído sob outras categorias de segurado, poderá ter reconhecido o direito ao benefício aposentadoria por idade híbrida, desde que a soma do tempo rural com o de outra categoria implemente a carência necessária contida na Tabela, não ocorrendo, por certo, a diminuição da idade" (STJ. AgInt no REsp 1793400/RS. Relator Mauro Campbell Marques/Segunda Turma. Publicada em 17/06/2019).

¹⁷⁰ Neste sentido, STJ. RCD no AREsp 886650/SP. Relator Humberto Martins/Segunda Turma. Publicada em 25/05/2016; STJ. AgRg no AREsp 817763/SP. Relator Herman Benjamin/Segunda Turma. Publicada em DJE 19/05/2016; STJ. AgRg no AREsp 359425/PE. Relatora Regina Helena Costa/Primeira Turma. Publicada em 05/08/2015; STJ. AgRg no AREsp 416310/SC. Relator Benedito Gonçalves/Primeira Turma. Publicada em 28/05/2015; STJ. AgRg no AREsp 437994/MG. Relatora Assusete Magalhães/Segunda Turma. Publicada em 12/03/2015; STJ. AgRg no AREsp 028132/RS. Relator Nefi Cordeiro. Publicada em 03/02/2015 e STJ. REsp 1766914/RJ. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 04/12/2018). Também é admitida como início de prova para fins previdenciários a sentença proferida em processos trabalhistas. (STJ. RCD no AREsp 886650/SP. Relator Humberto Martins/Segunda Turma. Publicada em 25/05/2016; STJ. AgRg no AREsp 817763/SP. Relator Herman Benjamin/Segunda Turma. Publicada em DJE 19/05/2016; STJ. AgRg no AREsp 359425/PE. Relatora Regina Helena Costa/Primeira Turma. Publicada em 05/08/2015; STJ. AgRg no AREsp 416310/SC. Relator Benedito Gonçalves/Primeira Turma. Publicada em 28/05/2015; STJ. AgRg no AREsp 437994/MG. Relatora Assusete Magalhães/Segunda Turma. Publicada em 12/03/2015; STJ. AgRg no AREsp 028132/RS. Relator Nefi Cordeiro. Publicada em 03/02/2015). Nesse sentido, vale observar que "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a sentença trabalhista pode ser considerada como início de prova material, sendo apta a comprovar o tempo de serviço, mesmo que o INSS não tenha participado da relação jurídico-processual-trabalhista, se corroborado por outro meio de prova, como no caso." STJ. REsp 1766914/RJ. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 04/12/2018. Precedentes citados: AgInt no AREsp 988325/SP, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/5/2017.

¹⁷¹ Vale mencionar que no tocante ao reconhecimento do tempo de serviço rural, a prova material junta aos autos possui eficácia probatória tanto para o período anterior quanto para o posterior à data do documento, desde que corroborada por prova testemunhal. STJ. REsp 1582215/RS. Relator Humberto Martins/Segunda Turma. Publicada em 28/06/2016; STJ. AgRg no REsp 1268889/RS. Relator Rogerio Schietti Cruz. Publicada em 11/02/2016; STJ. EDcl no AgRg no Ag 1086718/MG. Relator Jorge Mussi/Quinta turma. Publicada em 09/03/2015; STJ. AgRg no REsp 961712/PE. Relator Nefi Cordeiro. Publicada em 03/02/2015. STJ. REsp 964479/SP. Relator Felix Fischer/Quinta turma. Publicada em 28/11/2014; STJ. REsp 1047755/SP. Relator Moura Ribeiro/Quinta Turma. Publicada em 12/08/2014.

São admitidos, inclusive, documentos que estejam em nome de membros do grupo familiar ou ex-patrão¹⁷². Nesse contexto, para fins de comprovação de tempo de serviço da mulher, em razão das características específicas da atividade, é considerada sua condição de rurícola como extensão da qualidade de segurado especial do marido, de modo que, se o marido desempenhava atividade no meio rural presume-se que a mulher também o desempenhava¹⁷³⁻¹⁷⁴. Vale frisar, por fim, que a pluriatividade não descaracteriza a condição de segurado especial, considerando o exercício de outro

¹⁷² "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que, diante da dificuldade do segurado especial na obtenção de prova escrita do exercício de sua profissão, o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no art. 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, é meramente exemplificativo, e não taxativo, sendo admissíveis outros documentos além dos previstos no mencionado dispositivo, inclusive que estejam em nome de membros do grupo familiar ou ex-patrão" (STJ. Tema Repetitivo 642. REsp 1354908/SP. Relator Mauro Campbell Marques. Publicada em 10/02/2016).

¹⁷³ Neste sentido, STJ. AR 4340/SP. Relator JORGE MUSSI/TERCEIRA SEÇÃO. Publicada em 04/10/2018). Nesse sentido: "AÇÃO RESCISÓRIA. PREVIDENCIÁRIO. TRABALHADORA RURAL. DOCUMENTO NOVO. CERTIDÕES DE NASCIMENTO DOS FILHOS DA AUTORA ONDE O GENITOR CONSTA COMO LAVRADOR. CONDIÇÃO ESTENDIDA À ESPOSA. INÍCIO DE PROVA MATERIAL SUFICIENTE. INFORMAÇÕES CONFIRMADAS POR ROBUSTA PROVA TESTEMUNHAL. PEDIDO RESCISÓRIO PROCEDENTE. 1. Diante da especialíssima situação dos trabalhadores rurais, esta Corte Superior elasteceu o conceito de "documento novo", para efeito de ajuizamento de ação rescisória onde se busca demonstrar a existência de início de prova material do labor campesino. Precedentes. 2. Se nas certidões de nascimento dos filhos da autora consta o genitor de ambos como "lavrador", pode-se presumir que ela, esposa, também desempenhava trabalho no meio rural, conforme os vários julgados deste Sodalício sobre o tema, nos quais se reconhece que "a condição de rurícola da mulher funciona como extensão da qualidade de segurado especial do marido. Se o marido desempenhava trabalho no meio rural, em regime de economia domiciliar, há a presunção de que a mulher também o fez, em razão das características da atividade - trabalho em família, em prol de sua subsistência". (AR 2.544/MS, Relatora Excelentíssima Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28/10/2009, DJe 20/11/2009). 3. Reconhecido que a autora cumpriu o prazo de carência exigido pelos artigos 48 e 49 da Lei n. 8.213/1991, qual seja, 180 (cento e oitenta) meses de labor campesino, tendo em vista os documentos novos admitidos nesta ação rescisória e a robusta prova testemunhal colhida nos autos originais — e não refutada na instância ordinária —, deve ser afastada a incidência da Súmula n. 149/STJ. 4. Ação rescisória procedente". Acerca da extensão concedida à esposa, vale ainda mencionar trecho do voto do relator: "Todavia, socorrem à pretensão da autora as certidões relativas aos nascimentos de seus filhos GENI DA SILVA PEREIRA (ocorrido em 19/06/1962 - fl. 25), e AGENOR DA SILVA PEREIRA (ocorrido em 30/05/1961 - fl. 27), nas quais constam a profissão de "lavrador" do genitor de ambos, FRANCISCO CORNEL PEREIRA, esposo da autora. Na linha dos precedentes desta Corte Superior, os documentos que atestam a condição de lavrador do cônjuge da autora constituem início razoável de prova documental, para fins de comprovação de tempo de serviço. Deve se ter em mente que a condição de rurícola da mulher funciona como extensão da qualidade de segurado especial do marido. Se o marido desempenhava trabalho no meio rural, em regime de economia domiciliar, há a presunção de que a mulher também o fez, em razão das características da atividade - trabalho em família, em prol de sua subsistência" (STJ. AR 4041/SP. Relator Jorge Mussi/ Terceira Seção. Publicada em 05/10/2018); STJ. AR 4340/SP. Relator Min. Jorge Mussi, DJe 04/10/2018.

¹⁷⁴ A qualificação em documentos como "do lar", inclusive, não impede a comprovação de atividade rural diante de outros elementos probatório (STJ. AR 4041/SP. Relator Jorge Mussi/ Terceira Seção. DJe 05/10/2018).

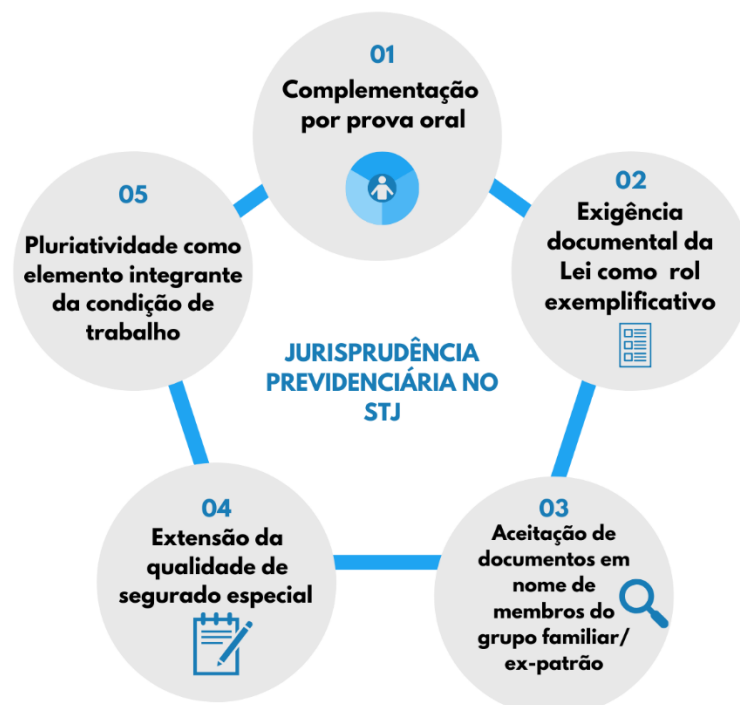
posto em período de entressafra ou defeso¹⁷⁵, bem como o trabalho urbano de um dos membros do grupo familiar não descaracteriza, por si só, os demais integrantes como segurados especiais, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar.¹⁷⁶

Sendo assim, cinco principais pontos se sobressaem da jurisprudência indicada: 1) a possibilidade de complementação por prova oral, 2) a interpretação da exigência documental da Lei de Benefícios da Previdência Social como rol exemplificativo, 3) aceite de documentação em nome de membros do grupo familiar e até ex-patrão, 4) extensão da qualidade de segurado especial a membros do núcleo familiar e 5) pluriatividade como elemento integrante da condição de trabalho:

¹⁷⁵ Neste sentido, STJ. Tema Repetitivo 642. Relator Mauro Campbell Marques. Publicada em 09/09/2015, STJ. AREsp 1538240/PR. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 11/10/2019): Nesse sentido: "[...] o fato de a autora ter trabalhado como empregada doméstica não descaracteriza sua condição de segurada especial, posto que exercido em períodos de entressafra. Neste ponto, a própria Lei 8.213/1991, em seu art. 48, § 2º c/c art. 12, § 13, da Lei 8.212/1991, garante o cômputo do período em que o segurado especial se encontre em período de entressafra ou do defeso, não superior a 120 (cento e vinte) dias" (STJ. Tema Repetitivo 642. REsp 1354908. Relator Mauro Campbell Marques. Publicada em 09/09/2015). Também vale mencionar trecho do voto proferido pelo relator Herman Benjamin no AREsp 1538240: "3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça possui a compreensão de que o exercício de atividade urbana, por si só, não afasta a condição de segurado especial que poderá fazer jus à aposentadoria por idade rural se demonstrar exercer a atividade rurícola, ainda que descontínua, nos moldes definidos no art. 143 da Lei 8.213/1991" (STJ. AREsp 1538240/PR. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 11/10/2019).

¹⁷⁶ Neste sentido: "RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. TRABALHO RURAL. ARTS. 11, VI, E 143 DA LEI 8.213/1991. SEGURADO ESPECIAL. CONFIGURAÇÃO JURÍDICA. TRABALHO URBANO DE INTEGRANTE DO GRUPO FAMILIAR. REPERCUSSÃO. NECESSIDADE DE PROVA MATERIAL EM NOME DO MESMO MEMBRO. EXTENSIBILIDADE PREJUDICADA. 1. Trata-se de Recurso Especial do INSS com o escopo de desfazer a caracterização da qualidade de segurada especial da recorrida, em razão do trabalho urbano de seu cônjuge, e, com isso, indeferir a aposentadoria prevista no art. 143 da Lei 8.213/1991. 2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não evidencia ofensa ao art. 535 do CPC. 3. O trabalho urbano de um dos membros do grupo familiar não descaracteriza, por si só, os demais integrantes como segurados especiais, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar, incumbência esta das instâncias ordinárias (Súmula 7/STJ). 4. Em exceção à regra geral fixada no item anterior, a extensão de prova material em nome de um integrante do núcleo familiar a outro não é possível quando aquele passa a exercer trabalho incompatível com o labor rurícola, como o de natureza urbana. 5. No caso concreto, o Tribunal de origem considerou algumas provas em nome do marido da recorrida, que passou a exercer atividade urbana, mas estabeleceu que fora juntada prova material em nome desta em período imediatamente anterior ao implemento do requisito etário e em lapso suficiente ao cumprimento da carência, o que está em conformidade com os parâmetros estabelecidos na presente decisão. 6. Recurso Especial do INSS não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. Temas repetitivos 532, 533 (REsp 1304479/SP, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 19/12/2012).

Figura 8 — Jurisprudência previdenciária no STJ sobre “início de prova material”



Fonte: Elaboração Própria (2020).

Em complemento à reflexão instaurada pela jurisprudência sobre flexibilização da prova, no caso da análise dos dados e do levantamento realizado por este parecer, identificou-se que muitos dos casos em que há dificuldade da aferição de danos já há um levantamento nas fichas cadastrais familiares sobre alternativas probatórias. Assim, seria viável do ponto de vista técnico a facilitação da comprovação do exercício da atividade econômica e sua regularidade, inclusive, podendo-se cogitar da apresentação dos petrechos da pesca e eventuais outros instrumentos de trabalho do garimpo artesanal que fossem caracterizados pelos estudos antropológicos locais. Como já mencionado, o caso do Projeto Piloto Pescador de Fato prevê a elaboração de Cartografias Sociais para aferição das formas de pesca das comunidades atingidas, uma alternativa criada para aferir tecnicamente os modos de pesca dessas comunidades. A designação das narrativas pesqueiras pode ser considerada isoladamente (Conjunto 3) ou em conjunto com provas documentais secundárias (Conjunto 2)¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Vide Nota Técnica acima: “Possibilidades Comprobatórias: Conjunto 01: alternativas legais de comprovação; Conjunto 02: histórico – declaração de dois pescadores testemunhas, formulário, questionário e documentos acessórios que comprovem a condição de pescador profissional “de fato”; Conjunto 03: voz/autonarrativa – na ausência de tais documentos

Tem-se, a partir da jurisprudência do STJ na área previdenciária, que a flexibilização do conteúdo probatório, propiciada pelo uso de provas orais e documentais mais ampliativas, habilitariam o reconhecimento técnico da possibilidade de prova em contextos de informalidade na condução da atividade econômica e produtiva local. Mais uma vez reforça-se que especialmente nos casos dessas atividades e em comunidades tradicionais, a flexibilização da coleta e produção probatória, o reconhecimento de dano via autodeclaração e a composição da prova testemunhal, apresentam-se como o mecanismo mais apropriado para a viabilização do reconhecimento dessas pessoas e comunidades enquanto atingidas.

4.2.2 “Não Declaração de Danos”: Renda e Núcleo Familiar no Caso da Concessão do AFE

Pela análise amostral realizada, foi possível verificar que em 33,33% dos casos a Fundação Renova reconheceu a inelegibilidade em razão da “não declaração de danos ou impactos”. Tal justificativa foi mais utilizada em relação aos solicitantes que não eram colocados como “responsáveis” pelo cadastro, ou seja, com relação àqueles que solicitavam AFE, mas que não haviam se autodeclarado responsáveis pelo núcleo familiar para fins de cadastramento. Há, assim, uma possível invisibilização dos danos sofridos retoma pelas pessoas que compõem o núcleo familiar da pessoa atingida responsável pelo cadastro, a qual pode ser aprofundada no caso das mulheres¹⁷⁸, na medida em que 71,9% dos homens são responsáveis pelo lar, em comparação a 28,08% das mulheres.

Além da posição dentro do núcleo familiar, o processo de invisibilização quando ao sofrimento de danos decorrentes do desastre pode ocorrer também em relação ao tipo de atividade econômica exercida. Isso fica mais claro quando se analisa os danos causados a toda a cadeia da pesca, que muitas vezes não é considerada como uma atividade autônoma igualmente impactada pelo rompimento da barragem.

O que ocorre com frequência é que a invisibilidade pela posição no núcleo familiar se associa ao tipo de atividade econômica exercida, como é o caso das mulheres que trabalham na cadeia da pesca. No caso de comunidades artesanais, esse cenário se

acessórios, o pescador pode apresentar uma narrativa escrita ou audiovisual sobre a sua atividade pesqueira antes do rompimento (FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório Técnico: Projeto Piloto – Pescador de Fato. Atualização 1.3, junho/2018, págs. 4-8). A divisão entre os três possíveis “conjuntos de evidência” foi mantida nas atualizações seguintes do Relatório”.

¹⁷⁸ Sobre a vulnerabilização das mulheres no desastre do Rio Doce, vide FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. São Paulo: FGV, 2019.

complexifica ainda mais, já que organização das comunidades enquanto artesanais estão intrinsecamente ligadas ao reconhecimento das atividades de pesca artesanal e do garimpo artesanal em cadeias familiares e comunitárias, reconhecidos no presente caso.

Sobre as atividades realizadas no âmbito da pesca, é importante observar que, de acordo com a legislação nacional¹⁷⁹, a atividade pesqueira engloba não apenas aquele que “se lança” ao mar ou ao rio para realizar a pesca, mas também todas as pessoas “que confeccionam os apetrechos utilizados para esse fim, os que auxiliam com o transporte do pescado, com a limpeza ou mesmo a comercialização dos peixes, crustáceos, moluscos e demais produtos de origem marinha, que são pescados, coletados, cultivados, capturados”¹⁸⁰. Verifica-se, assim, que atividade pesqueira abrange, também, as atividades da chamada “cadeia da pesca”, por expressa previsão normativa.

Inclusive, a Fundação Renova, em seu documento “Indenização da Cadeia Produtiva da Pesca” (2018), passou a reconhecer expressamente a necessidade de reparar tal cadeia produtiva, a qual, de acordo com o documento, consiste “na sucessão de operações integradas, realizadas por diversas ações e agentes até que o pescado chegue ao consumidor final, que adquire o produto para seu consumo e/ou da sua família”¹⁸¹. Logo, não há justificativas para um tratamento diferenciado das pessoas que trabalham na cadeia da pesca posto que foram igualmente atingidas pelo rompimento da barragem.

Neste sentido, a desconsideração da prática pesqueira artesanal, adequada aos modos de vida das comunidades tradicionais, está muito ligada a esse reconhecimento pela Fundação Renova.

Essa é a percepção firmada pela CT-IPCT por meio da Nota Técnica CT-IPCT 4/2019, que aponta que os residentes de Santa Cruz do Escalvado/MG, Rio Doce/MG e distrito de Chopotó (Ponte Nova/MG) possuem vinculação histórica com o rio e, até 05 de

¹⁷⁹ BRASIL. Lei 11.959/09, art. 4º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm. Acesso em 28 de outubro de 2019.

¹⁸⁰ GARCIA, Fernando Murilo Costa. **Dano Ambiental Existencial: reflexos do dano aos pescadores artesanais**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 51.

¹⁸¹ De acordo com o documento, a cadeia produtiva da pesca engloba “o conjunto de etapas consecutivas que se inicia na aquisição da matéria prima, passa pela produção em que a matéria prima pode sofrer algum tipo de transformação e termina na distribuição do produto final”. Acrescenta, ainda, que “por conta do tamanho e do segmento e complexidade, no Brasil, a cadeia produtiva da pesca assume função importante nas comunidades de pesca artesanal, pois proporcionam emprego e renda para diferentes camadas do setor, bem como ofertam alimento para as populações locais” (FUNDAÇÃO RENOVA. Indenização da Cadeia Produtiva da Pesca, março/2018, p. 03).

novembro de 2015, mantinham uma relação simbiótica e estreita com ele, sendo este o canal de sustento e obtenção de renda dos pescadores e garimpeiros da região, bem como todos os agentes que compõem a cadeia produtiva relativa a essas atividades.

Como já indicado no item 3 acima, essa também é a situação do garimpo artesanal, que possui forte ligação com o meio ambiente e que, indevidamente, é caracterizada pela Fundação Renova como atividade irregular quando desconsiderada sua tradicionalidade (vide item 3.4 – Descabimento do argumento da irregularidade da atividade econômica).

4.2.3 Descabimento da Exigência do Cadastro Prévio para Fins de Concessão do AFE

Dentre os pedidos de AFE analisados, 10,1% foram negados pela Fundação Renova sob a alegação de ausência de cadastro. Tal posicionamento se baseia, sobretudo, na Cláusula 138 do TTAC, a qual estabelece que para concessão do auxílio financeiro emergencial “será necessário cadastramento e verificação da dependência financeira da atividade produtiva ou econômica”.

Ocorre que tal Cláusula não pode ser interpretada de forma isolada, sem considerar as demais cláusulas contratuais do TTAC e dos Acordos que o sucederam e as previsões e funcionamento dos Programas implementados pela Fundação Renova além do contexto fático do processo reparatório do Rio Doce e a situação de vulnerabilidade das pessoas atingidas. Ademais, o próprio procedimento de Cadastro enquanto programa da Fundação Renova (PG01) é um programa que está atrasado e paralisado desde o mês de janeiro de 2018, inviabilizando que seja considerado como parâmetro restritivo para o reconhecimento de outros direitos.

Originariamente, de acordo com a Cláusula 19 do TTAC, o Cadastro deveria ter sido finalizado em oito meses desde a sua assinatura, ou seja, no mês de novembro de 2016. Não obstante, até o presente momento, cerca de 90 mil pessoas estão aguardando análise da solicitação de cadastro, estima-se que represente todo o volume de pessoas já cadastradas desde 2015, gerado pela paralisação do cadastro desde janeiro de 2018¹⁸².

182 Informações extraídas do RMM da 43ª Reunião Ordinária da CTOS. Segundo informado são 26.681 solicitações de cadastro não iniciadas. Segundo os cálculos da Fundação Renova, as solicitações abrangem núcleo familiar, o que geraria o dado de cerca de 90 mil pessoas aguardando cadastramento. Esse dado também pode ser extraído do quantum de 53% de taxa de atendimento aos manifestantes (Indicadores, tabela 1.4, p. 7). FUNDAÇÃO RENOVA, RMM

Conforme apontado pelo relatório do Cadastro Socioeconômico realizado pela Fundação Getulio Vargas¹⁸³, as pessoas atingidas que solicitam o ingresso no Cadastro Socioeconômico aguardam em média 194 dias para terem o seu pedido inserido no sistema e 75% dos manifestantes cadastrados aguardaram até 228 dias para terem o pedido analisado¹⁸⁴. Ainda, visto que a recomendação de retomada imediata do cadastro indicada na Nota Técnica 32/2019 da CTOS não foi cumprida, conforme Nota Técnica n. 41/2019 da CTOS que acusa o descumprimento da Deliberação n. 277 e recomenda a notificação da Fundação Renova, não há previsão de retomada do cadastro dos atingidos.

Segundo indicado na mesma Nota Técnica n. 41/2019, “[...] quanto à determinação de pronta retomada do cadastramento, a Fundação Renova não nega a paralisação do cadastro e reforça que segue discordando do prazo. No ofício acima referenciado, de maio de 2019, indica que “considera incoerente a retomada imediata do cadastro antes da conclusão dos aprimoramentos da Fase 2” (§58), do que se denota ser incontroverso o descumprimento das recomendações finais 1, 2 e 3, constantes na NT nº 32/2019” (NT 41/2019-CTOS/CIF, p. 4-5).

Tais informações demonstram que o condicionamento da concessão do AFE ao cadastramento acabou por se tornar um impeditivo para a evolução do AFE e reconhecimento de novos danos e impactos, dada a falta de celeridade e eficiência do procedimento cadastral, contraposto ao caráter emergencial do auxílio financeiro e a situação de vulnerabilidade das pessoas atingidas que é aprofundada na demora na obtenção de uma reparação integral.

Se, de fato, o cadastro tivesse sido finalizado em oito meses da assinatura do TTAC e todos as pessoas atingidas estivessem, atualmente, cadastradas, a falta de cadastro provavelmente não teria sido colocada como fator de inelegibilidade na análise dos pareceres do AFE. Contudo, devido a impossibilidade da Fundação Renova de analisar todos os pedidos de cadastro dentro do prazo previsto, o cenário que existe hoje é de um grande número de manifestantes aguardando resposta do cadastro – e consequentemente, impedidos da sua elegibilidade a programas essenciais como o AFE e o PIM.

43a CTOS janeiro/2020, p. 5. Sobre a paralisação cumpre observar o gráfico 1.1. da p. 4, a respeito da evolução da taxa de atendimento às manifestações.

183 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Análise do Cadastro Socioeconômico. 2019. São Paulo: FGV, 2019.

184 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2019, p. 299.

Isso significa dizer que as pessoas que tiveram o seu pedido de AFE negado por ausência de cadastro não necessariamente estão inertes e deixaram voluntariamente de tomar as providências necessárias para se cadastrar, tendo em vista cerca 50% dos pedidos de cadastro não foram até o momento analisados, o que inviabiliza a concessão de auxílio para metade dos solicitantes. Logo, deixar de fornecer um auxílio com caráter emergencial devido a uma demora procedimental e unilateral da Fundação Renova acaba por esvaziar o propósito do AFE num contexto de desastre (vide capítulo 3 sobre programas de transferência de renda e o contexto do AFE).

Ademais, a Fundação Renova estabeleceu em seus procedimentos parâmetros restritivos para definir quem poderia prosseguir no processo de cadastramento, pontuando serem elegíveis quem declarasse danos e impactos previstos em uma lista prévia supostamente elaborada com base no TTAC¹⁸⁵ e inelegíveis os que relatassem danos que não se enquadram nesta lista, tais como: i) danos relacionados a interrupção do abastecimento de água em área urbana; II) danos relacionados à qualidade da água fornecida por empresa de tratamento; III) danos declarados de saúde, especialmente as de natureza psicológica; IV) danos declarados as comunidades tradicionais; V) dano moral; e VI) dano relacionado exclusivamente a lesão corporal¹⁸⁶.

Trata-se de um filtro prévio de elegibilidade que foi implementado no Programa de Cadastro que não encontra qualquer previsão no TTAC e que acaba por excluir do direito ao cadastramento pessoas que sofreram determinados tipos de dano e que potencialmente teriam direito à reparação também. Consequentemente, tais pessoas não conseguem acessar os demais Programas Reparatórios da Fundação Renova, a exemplo do AFE, gerando um efeito em cascata de falta de acesso à justiça e potencialização de vulnerabilidades.

Além disso, na Cláusula 138, o TTAC prevê que para que seja concedido o AFE é necessário um “cadastramento e verificação da dependência financeira da atividade produtiva ou econômica”, mas sem a vinculação expressa do cadastramento aos moldes do PG01 – o Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados (descrito nas cláusulas 19 a 30). Cumpre dizer que essa interpretação e a desvinculação do PG01 já

¹⁸⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. Procedimentos para Tratamento de Manifestações de Novos Cadastros, s/data.

¹⁸⁶ O objetivo do “Protocolo de Avaliação de Impactos é apresentar os componentes utilizados para a elaboração do Parecer de Avaliação de Impacto”. Esse parecer avalia se os impactos declarados pelos entrevistados da Cadastro Integrado – CI estão enquadrados no que o TTAC concebe como pessoas diretamente impactadas pelo rompimento da barragem de Fundão, localizada no município de Mariana – MG (Anexo IV ao Ofício n. OFI.NII.102019.8014 de 2 de outubro de 2019, p. 4).

foi usada em outros cadastramentos emergenciais específicos - como nas experiências da Comunidade Remanescente de Quilombo do Degredo¹⁸⁷, de Povos Indígenas¹⁸⁸ e com a própria lista inicial de faiscadores aqui descrita.

Por fim, cumpre dizer que especialmente com relação a essas exceções relacionadas a povos tradicionais e indígenas, o TTAC dispõe que: “o atendimento a que se refere este PROGRAMA [proteção e recuperação da vida dos povos indígenas] deverá respeitar as formas próprias de organização social, costumes, usos e tradições dos povos indígenas KRENAK, TUPINIQUIM e GUARANI” (Cláusula 40) e com relação a outros povos e comunidades tradicionais, “o atendimento emergencial e aquele que decorrer de programa, caso sejam necessários na forma desta subseção, deverá respeitar as formas próprias de organização social, costumes, usos e tradições das comunidades [...]” (Cláusula 47)¹⁸⁹.

Sendo assim, a atenção aos modos de vida e organização social das comunidades indígenas e tradicionais orienta a execução dos programas, adequando-os à realidade desses territórios. Ambos os programas PG01 (Cadastro) e PG21 (AFE) demandam uma adaptação às realidades locais e se moldam, a esses ambientes de tradicionalidade, em que atividades econômicas são realizadas informalmente e de forma plural. Essa adaptação, como explorado no histórico deste documento (item 1) foi reconhecida pela Fundação Renova nos anos de 2016 a 2018, que elaborou Plano de Atendimento e contratou consultorias especializadas para a aferição dos indivíduos e danos experimentados pelas comunidades de garimpeiros e pescadores artesanais. A partir de 2018 a Fundação Renova passa a opor-se a esse reconhecimento coletivo, restringindo-se a uma leitura isolada da Cláusula 138 do TTAC.

Como se demonstra neste tópico, essa leitura é contrastada por duas perspectivas: i) a inadequação do Cadastro enquanto critério de elegibilidade pela sua paralização e comprometimento do reconhecimento de atingidos em larga escala no território, e ii) pela condição de tradicionalidade dessas comunidades e seu enquadramento em processos coletivos de autorreconhecimento e identificação de danos.

¹⁸⁷ Plano de Atendimento Emergencial para Degredo - Fundação Renova - versão preliminar de 2017 e final de 2018 e NT 04/2018 da CT-IPCT.

¹⁸⁸ Vide os documentos constitutivos dos acordos com os povos indígenas: TAC Krenak, TAC Comboios, TAC Tupiniquim Guarani.

¹⁸⁹ Reforça-se a leitura do TTAC que reafirma: “CLÁUSULA.51: Compreende-se por Povos e Comunidades Tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuam formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Conclui-se do levantamento realizado e recomenda-se a partir das análises propostas o que segue:

- I Entre os anos de 2016 e 2018 a Fundação Renova negociou com o MPF e Comissões Locais o reconhecimento das comunidades tradicionais, procedendo à estruturação de um Plano de Ação Emergencial (outubro/2017) e à contratação de consultorias especializadas para sua concretização (H&P, 2016, 2017) e para o aprofundamento técnico do tema (UFMG, 2018). Esse reconhecimento gerou o pagamento do AFE a uma lista baseada no processo de autoidentificação e permitiu a expansão deste reconhecimento mediante a elaboração de novos estudos técnicos pelas Comissões de Atingidos (2018);
- II Inobstante o reconhecimento da metodologia aplicada e o impacto causado nessas comunidades pela Fundação Renova, há uma mudança de posicionamento em 2019 a respeito da validade das listas, da legitimidade do processo e do atendimento do método e dos casos individuais aos critérios de elegibilidade previstos pelo TTAC ao PG21 AFE;
- III A partir dessa mudança de posicionamento da Fundação Renova, o sistema CIF emite notas técnicas, que são acompanhadas de pareceres e deliberações sobre o tema, no sentido de que todo e qualquer eventual indeferimento do AFE às pessoas da lista deverá ser fundamentado individualmente e comprovado documentalmente na ocorrência de fraude, fato típico ou dolo e submetido ao CIF e que assegura o direito adquirido da primeira lista já paga e reconhecida pela Fundação Renova;
- IV Tais recomendações são respondidas pela Fundação Renova que recorre: i) à individualização da análise de elegibilidade ao AFE e o uso do paradigma probatório documental e de cadastramento prévio; ii) à resistência à inclusão de outras categorias de atividade econômica tradicional das comunidades – tal como a pesca artesanal; iii) à deslegitimação e questionamento da validade do procedimento comunitário de autorreconhecimento coletivo, e iv) à deslegitimação e questionamento da tradicionalidade pelo uso do paradigma probatório e pela exigência de certificação estatal – e no caso do garimpo artesanal pelo argumento da irregularidade da atividade;

- V A partir das considerações da Fundação Renova, demonstra-se que o PG21 AFE não possui natureza indenizatória ou ressarcitória, mas sim de resposta emergencial e recuperação do território atingido mediante a transferência de renda no contexto pós desastre a partir de uma noção de responsabilidade civil socioambiental, dos Princípios Orientadores de Direitos Humanos e Empresas, parâmetros internacionais estabelecidos para redução do risco de desastres (RDD) e demais parâmetros próprios de uma abordagem baseada em direitos humanos;
- VI Pontua-se que as listas foram elaboradas por meio de metodologias participativas, convergentes com os critérios previstos no TTAC e que culminaram na elaboração de um conjunto probatório consistente, em que se partiu da autoidentificação para o reconhecimento coletivo, validado pela comunidade e respaldado em estudos diversos, que corroboram com as informações sobre os modos de vida, atividades exercidas e impactos sofridos por essas comunidades;
- VII A partir dos paradigmas apresentados, demonstra-se a validade das listas de autorreconhecimento coletivo das comunidades tradicionais elaboradas em 2017 e 2018, em especial a partir da legislação nacional e internacional a respeito do reconhecimento e direito de autodeclaração e autorreconhecimento de povos e comunidades tradicionais, garantido pela Convenção 169 da OIT e reforçada pela PNPCT;
- VIII Além disso, reforça-se a posição da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos que enfatizam o direito de reconhecimento coletivo de comunidades tradicionais em especial o direito a usar e gozar coletivamente da propriedade em conformidade com suas tradições ancestrais, além de boas-práticas de órgãos internacionais em casos de desastres para o reconhecimento coletivo de danos;
- IX Demonstra-se a importância do tratamento coletivo ao processo de resposta e reconstrução do desastre do Rio Doce, de modo a fortalecer os laços sociais das comunidades atingidas e mitigar danos psicossociais do desastre, é também o mais adequado tendo em vista os modos de vida das comunidades em questão;
- X Mostra-se a incompatibilidade das exigências probatórias com a realidade sociocultural das comunidades tradicionais e a informalidade do território, a partir das normativas e jurisprudência internacional aplicáveis e do reconhecimento

- pela Fundação Renova em outras políticas indenizatórias sobre a necessidade de se considerar a autodeclaração nos processos;
- XI Reforça-se a inadequação dos argumentos de certificação ou sobre a irregularidade das atividades realizadas por garimpeiros artesanais, em especial com base nas normativas nacionais e internacionais sobre povos e comunidades tradicionais e ao papel das certificações para a expansão do reconhecimento de direitos dessas comunidades, tradicionalmente invisibilizadas nos processos de produção e execução de políticas públicas e vulneráveis diante da segurança jurídica necessária à manutenção de suas atividades e modos de vida;
- XII Em relação à análise amostral dos pareceres individualizados, demonstra-se que desponta como justificativas para a negação do AFE em primeiro lugar a falta de documentação oficial anterior e, na sequência, a não-declaração de danos ou impactos, a ausência do cadastro e a inexistência de impacto direto;
- XIII Com relação à justificativa sobre ausência de documentação específica para comprovação de exercício de atividade econômica, identifica-se que os meios de prova atualmente aceitos não são compatíveis com os modos de vida dessas populações, tampouco com o contexto pós desastre e com as práticas já legitimadas no âmbito da previdência social para reconhecimento de atividades econômicas exercidas em contextos de informalidade, onde são reconhecidas as possibilidades de flexibilização das exigências documentais e a realização de prova oral, adequando-se os meios de prova à realidade do trabalhador;
- XIV Com relação à justificativa de “não declaração de danos ou impactos”, identifica-se que questões estruturais como a posição do atingido no núcleo familiar ou o tipo de atividade econômica exercida interferem no reconhecimento de danos e impactos. Busca-se mostrar que a realização de atividades da chamada cadeia da pesca, além das atividades de pesca ou garimpo artesanal devem ser consideradas pela perspectiva da tradicionalidade;
- XV A pluriatividade e a participação do núcleo familiar no exercício da atividade econômica são pontos que se destacam na amostra, já que há a sobreposição das atividades e aproximadamente um terço da amostra possui declaração de atividade econômica pelos membros da família – comprovada pela declaração de impacto direto cadastral.
- XVI Com relação à justificativa de não cadastramento dos atingidos, identifica-se que o TTAC deve ser lido de uma perspectiva sistêmica no que diz respeito ao reconhecimento do AFE a povos e comunidades tradicionais, de forma a

contemplar o reconhecimento coletivo de atingidos e danos. Ainda se considerada a individualização dos casos, e a adequação no instrumento de levantamento e cadastro de impactados, devem ser considerados o contexto de atraso e paralização do PG01 e suas principais falhas com relação ao reconhecimento da pluriatividade e informalidade próprias das comunidades endereçadas neste parecer.

Com relação aos pontos levantados, reitera-se que a consolidação das normativas nacionais e internacionais, além de jurisprudência e boas-práticas sobre resposta a desastres e o direito ao autorreconhecimento de comunidades tradicionais que o presente documento permite a expansão das conclusões aqui colocadas a outras comunidades tradicionais que assim se considerem para toda a bacia do Rio Doce, que da mesma forma que as comunidades de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e do Distrito de Xopotó, foram atingidas pelo desastre socioambiental e socioeconômico que se estende até os dias atuais.

Sendo assim, da mesma forma que o TTAC reconhece a possibilidade que outras comunidades se autodeclarem e se autorreconheçam como tradicionais (TTAC, Cláusula 50), a presente argumentação a respeito do direito ao tratamento coletivo, do direito à valoração e flexibilização probatória adequadas, do direito ao respeito aos modos de vida e pluriatividades e demais recomendações do presente parecer se aplicam a todas as comunidades tradicionais da bacia.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Coordenação-Geral de Defesa do Patrimônio e Meio Ambiente – CGPAM/DPP/PGU. **Parecer nº 87/2018/PGU/AGU**.

BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. **Lei 10.954/04**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 6.938/81**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Código Civil. **Lei 10.406/2002**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei 13.105/2015**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto 5.051/2004**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto 10.088/2019**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto 6.040/2007**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 7.805/89**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 8.213/1991**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto 3.048/1999**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 11.959/09**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 1ª Região. Ação Civil Pública no 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)**. Brasília: 2/3/2016. Disponível em: <www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 1ª Região. ACP no 0023863-07.2016.4.01.3800; ACP no 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)**. Belo Horizonte/MG: 18/1/2017. Disponível em: <www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 1ª Região. ACP no 0023863-07.2016.4.01.3800; ACP no 0069758-61.2015.4.01.3400. **Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento**

Preliminar (TAP-Aditivo). Belo Horizonte/MG: 16/11/2017. Disponível em: <www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 1ª Região. ACP no 0023863-07.2016.4.01.3800; ACP no 00069758-61.2015.4.01.3400. **Termo de Ajustamento de Conduta “Governança” (TAC-Gov).** Belo Horizonte/MG: 25/6/2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/tac-governanca/view>. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Federal Regional da 1ª Região. **Ação Civil Pública n. 0002345-93.2014.4.01.3908.** Decisão Liminar. 1ª Vara de Itaituba, Juíza Dra. Sandra Maria Correia da Silva, Julgado em 09/12/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.412.996/PA,** Rel. Ministra Assusete Magalhães, Decisão Monocrática, DJe 04/02/2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=91049181&num_registro=201803255263&data=20190204. Acesso em: 6 fev. 2020.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **NT CTOS nº 39/2019.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 030/2018/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL (CTOS). **Nota Técnica nº 32/2019/CTOS-CIF.**

CÂMARA TÉCNICA INDÍGENA E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CT-IPCT). **NT CT IPCT 04/2019.**

CÂMARA TÉCNICA INDÍGENA E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CT-IPCT). **NT CT IPCT 06/2019.**

CÂMARA TÉCNICA INDÍGENA E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (CT-IPCT). **NT CT IPCT 08/2019.**

CARDONA et al. apud Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). **Managing climate risks through social protection: reducing rural poverty and building resilient agricultural livelihoods.** Rome, 2019.

COELHO, Maria Célia. WANDERLEY, Luiz Jardim. COSTA, Reinaldo. « **Garimpeiros de Ouro e Cooperativismo no século XXI. Exemplos nos rios Tapajós, Juma e Madeira no Sudoeste da Amazônia Brasileira** », Confins [En ligne], 33 | 2017, mis en ligne le 16 décembre 2017, consulté le 06 février 2020.

COMISSÃO DE ATINGIDOS DE RIO DOCE. **Relatório: Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo.** Rio Doce: 2018.

COMISSÃO DE ATINGIDOS DE SANTA CRUZ DO ESCALVADO E XOPOTÓ. **Histórico demonstrativo das etapas de construção e validação do processo de autorreconhecimento coletivo “Faiscadores, Garimpeiros, Produtores Rurais, Pescadores Artesanais, Areeiros e transportadores de areia atingidos pelo**

rompimento da barragem de rejeitos da Samarco em 5 de novembro de 2015. Santa Cruz do Escalvado/MG, novembro de 2018.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Deliberação CIF 300/2019.**

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Deliberação CIF nº 333/2019.**

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). CIF/IAJ. **Parecer n. 7/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU.**

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Ofício n. 106/2019/DCI/GABIN.**

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos.** OEA/Ser.L/V/II/CIDH/REDESCA/INF.1/19. Novembro de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, §§ 165, 167, 168 e 174.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam.** Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de septiembre de 1993, § 17.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.** Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, § 315.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.** Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, §§ 51 e 52.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, §. 83.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 26 de noviembre de 2008, §. 96;

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.** Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, §. 2645;

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, § 167.

DAVIS et al apud Food and Agricultura Organization of the United Nations (FAO). **Managing climate risks through social protection: reducing rural poverty and building resilient agricultural livelihoods**. Rome, 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Disaster Response and Risk Management in the Fisheries Sector**, Rome, 2007.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (IDS). **FAO Position Paper. Social Protection and Resilience: supporting livelihoods in protracted crises and in fragile and humanitarian contexts**, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Managing climate risks through social protection: reducing rural poverty and building resilient agricultural livelihoods**. Rome, 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas**. São Paulo: FGV, 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. São Paulo: FGV, 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Análise do Cadastro Socioeconômico**. São Paulo: FGV, 2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Escopo do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial - PG21**. Versão: outubro, 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ata de Reunião da 21ª da CT-IPCT**, do dia 15/05/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício SEQ3963/2017/GJU**.

FUNDAÇÃO RENOVA. **OFI.NII.082019.7680** de 26/8/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **OFI.NII.062019.6846-03** de 14/06/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício OFI.NII.102019.8011-4**, de 11/10/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício OFI.NII.112019.8298**.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ata da reunião realizada em 26/9/2018 PA n. 1.22.000.000307/2017-44**.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ofício OFI.NII.082019.7680**, 26/8/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ata de reunião 11/01/2019 cf. OFI.NII.102019.8177**, de 18/10/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **OFI.NII.122019.8480** de 5/12/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ata de reunião 02/05/2019 cf. OFI.NII.102019.8177**, de 18/10/2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ata da reunião realizada em 26/9/2019 PA n. 1.22.000.000307/2017-44.**

FUNDAÇÃO RENOVA. **Plano de Atendimento para Faiscadores e Pescadores Artesanais no Município de Rio Doce.** Outubro/2017.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório Técnico: Projeto Piloto – Pescador de Fato. Atualização 1.3,** junho/2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Indenização da Cadeia Produtiva da Pesca,** março/2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **RMM da 43a Reunião Ordinária da CTOS** (janeiro/2020).

FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimentos para Tratamento de Manifestações de Novos Cadastros,** s/data.

GARCIA, Fernando Murilo Costa. **Dano Ambiental Existencial: reflexos do dano aos pescadores artesanais.** Curitiba: Juruá, 2015.

GILL, Duane A.; RITCHIE, Liesel A. Contributions of Technological and Natech Disaster Research to the Social Science Disaster Paradigm. P. 39-60. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of Disaster Research.** 2. ed. Nova York: Springer, 2018.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Povos e comunidades tradicionais têm comissão para definir políticas públicas.** 24/12/2014. Disponível em: <<http://www.iof.mg.gov.br/index.php?/agricultura/agricultura/Povos-e-comunidades-tradicionais-tem-comissao-para-definir-politicas-publicas.html>>. Acesso em 14 fev. 2020.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Lei Estadual de Minas Gerais 21.147/2014.**

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 46.671/2014.**

HERKENHOFF & PRATES. **Dossiê: Garimpeiros em Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado/julho/2016.**

HERKENHOFF & PRATES. **Públicos vulneráveis: Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado (MG),** março de 2017.

HERKENHOFF & PRATES. **Estudo do Componente Quilombola da Comunidade Remanescente de Quilombo de Degredo.** Belo Horizonte. Março 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. **The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary. 1979.** Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm#a3>>.

INTERNATIONAL OIL POLLUTION COMPENSATION FUND 1992. **Guidance for Member States: measures to facilitate the claims handling process.** 2014 Edition.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. **IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters.** 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf>

LANE, Lottie; HESSELMAN, Marlies. Governing Disasters: Embracing Human Rights in a Multi-Level, Multi-Duty Bearer, Disaster Governance Landscape. In: **Politics and Governance**, vol. 5. 2017, Disponível em: <<https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/899/899>>.

MACFAYDEN and ALLISON apud Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). **Impacts of climate change on fisheries and aquaculture: Synthesis of current knowledge, adaptation and mitigation options**. Rome, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Recomendação conjunta 01/2016**.

OLIVEIRA, Carolina de; TRIGUEIRO, Silva Cyrino Aline. A Política Pesqueira e as Estratégias de Desenvolvimento Nacional. In PROEX-UFES, **Vidas de Mar: Pesca, Desenvolvimento e Ambientalização**. Orgs. TRIGUEIRO, Aline; CREADO, Eliana Santos Junqueira; TORRES, Clara Crizio de Araujo.

SYNERGIA SOCIOAMBIENTAL. **Parecer Técnico sobre Atendimento ao Grupo Garimpeiros**. São Paulo, 22/08/2016.

SPIAC-B. **Leaving no one behind: How linking social protection and humanitarian action can bridge the development humanitarian divide: A joint statement of social protection actors to the World Humanitarian Summit**. Disponível em: <<https://www.ipc-undp.org/pub/sites/default/files/SPIACBstatementWHS.pdf>>. 2016.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the “Protect, Respect and Remedy” framework**. Genebra: United Nations. 2011.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Reparations Programmes**. 2008

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. A/71/644**. Geneva: United Nations, 2016. Disponível em: <<https://www.preventionweb.net/publications/view/51748>>.

UNITED NATIONS Human Rights Council. **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations. A/HRC/28/76**. Geneva: United Nations, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/28/76>>.

UNITED NATIONS. Office for Disaster Risk Reduction. **Build Back Better in recovery, rehabilitation and reconstruction**. Consultative version. Geneva: United Nations, 2017.

UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>.

APÊNDICE A — Metodologia do Levantamento Exploratório Jurisprudencial

Diretrizes metodológicas: Foram pesquisadas as palavras-chave “previdência” E “início” E "prova material" no repositório online do STJ. O resultado apontou para a quantidade de: Acórdãos 912 documento(s) encontrado(s), Decisões Monocráticas 12.696 documento(s) encontrado(s), Informativos de Jurisprudência 2 documento(s) encontrado(s), Acórdãos de Repetitivos 5 documento(s) encontrado(s). Data da pesquisa:12.02.2019.

Foram analisados todos os repetitivos e informativos de jurisprudência, e acórdãos a partir de recorte temporal. Para análise de acórdãos foi realizado recorte temporal, por isso foram analisadas 62 decisões, publicadas entre 31.12.2016 e 31.12.2019.

Seguem trechos mais relevantes da jurisprudência identificada na presente amostra e que corroboram as considerações apontadas no documento.

Tabela 1— Síntese de análise jurisprudencial

Categoria	Referência	Recorte
Recurso Repetitivo	STJ. REsp 1354908/SP. Tema Repetitivo 642. Relator Mauro Campbell Marques/ Primeira Seção. Publicado em 10/02/2016.	<ul style="list-style-type: none"> • Tese jurídica: "O segurado especial tem que estar laborando no campo, quando completar a idade mínima para se aposentar por idade rural, momento em que poderá requerer seu benefício. Ressalvada a hipótese do direito adquirido, em que o segurado especial, embora não tenha requerido sua aposentadoria por idade rural, preencheria de forma concomitante, no passado, ambos os requisitos carência e idade". Apesar de a tese firmada não se relaciona com a pesquisa, foi mantida na análise por pontos relevantes encontrados no interior do voto. • “Nos termos da Súmula 149 do STJ e do recurso representativo da controvérsia REsp 1.321.493/PR, não basta a prova exclusivamente testemunhal para a comprovação da atividade rural, com o fim de obtenção de benefício previdenciário. É necessária a existência de um início razoável de prova material, devidamente corroborado pela prova testemunhal” • “Consta, ainda, dos autos, que o esposo da segurada, já em meados da década de 80 ingressou como servidor da prefeitura de Adamantina/SP, mas conforme consignado pelo Tribunal a quo a recorrida continuou a exercer suas atividades rurais, tendo apenas exercido atividades urbanas entre os períodos sazonais de safras como empregada doméstica. O início de prova material reconhecido pelo Tribunal a quo consiste nos seguintes documentos: certidão de nascimento da segurada, certidão de casamento, certidão de nascimento dos filhos, ficha do sindicato dos trabalhadores rurais, escritura pública de propriedade rural, CTPS.” • Reconhece que o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício da atividade rural, inscrito no artigo 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, é meramente exemplificativo: "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que, diante da dificuldade do segurado especial na obtenção de prova escrita do exercício de sua profissão, o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no art. 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, é meramente exemplificativo, e não taxativo, sendo admissíveis outros documentos além dos previstos no mencionado dispositivo, inclusive que estejam em nome de membros do grupo familiar ou ex-patrão" ⁶ • são admissíveis outros documentos além dos previstos no mencionado dispositivo, inclusive que estejam em nome de membros do grupo familiar ou ex-patrão: "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que, diante da dificuldade do segurado especial na obtenção de prova escrita do exercício de sua profissão, o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no art. 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, é meramente exemplificativo, e não taxativo,

	<p>sendo admissíveis outros documentos além dos previstos no mencionado dispositivo, inclusive que estejam em nome de membros do grupo familiar ou ex-patrão"</p> <ul style="list-style-type: none"> • "[...] a jurisprudência do STJ exige que o conjunto probatório da atividade rural comprove a carência no período imediatamente anterior ao requerimento, mas não exige que o início de prova material diga respeito a todo esse período, bastando início razoável de prova material corroborado por idônea prova testemunhal". "Reforce-se: a tese do presente recurso especial representativo da controvérsia é relativo ao trabalhador rural segurado especial que, para obtenção do benefício aposentadoria rural por idade, deverá comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses da carência do benefício (...)O entendimento acima ilustrado, no sentido de que o início de prova material do exercício da atividade rural nem sempre se refere a todo o período imediatamente anterior ao requerimento da aposentadoria rural por idade, restou sedimentado no julgamento do recurso representativo da controvérsia REsp 1.348.633/SP." • O fato de ter trabalhado com outra atividade não descaracteriza a condição de segurada especial, pois este posto era exercido em período de entressafra: "[...] o fato de a autora ter trabalhado como empregada doméstica não descaracteriza sua condição de segurada especial, posto que exercido em períodos de entressafra. Neste ponto, a própria Lei 8.213/1991, em seu art. 48, § 2º c/c art. 12, § 13, da Lei 8.212/1991, garante o cômputo do período em que o segurado especial se encontre em período de entressafra ou do defeso, não superior a 120 (cento e vinte) dias" • Ainda, o trabalho urbano exercido pelo cônjuge da ora recorrida junto à Prefeitura, por si só, não descaracteriza a condição de segurado especial da parte autora.
<p>Recurso Repetitivo</p>	<p>STJ. REsp 1348633/SP. Tema Repetitivo 638. Relator Arnaldo Esteves Lima/ Primeira Seção. Publicado em 05/12/2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tema Repetitivo 638: "Mostra-se possível o reconhecimento de tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo, desde que amparado por convincente prova testemunhal, colhida sob contraditório". • "1. A controvérsia cinge-se em saber sobre a possibilidade, ou não, de reconhecimento do período de trabalho rural anterior ao documento mais antigo juntado como início de prova material. 2. De acordo com o art. 400 do Código de Processo Civil "a prova testemunhal é sempre admissível, não dispondo a lei de modo diverso". Por sua vez, a Lei de Benefícios, ao disciplinar a aposentadoria por tempo de serviço, expressamente estabelece no § 3º do art. 55 que a comprovação do tempo de serviço só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, "não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento" (Súmula 149/STJ). 3. No âmbito desta

	<p>Corte, é pacífico o entendimento de ser possível o reconhecimento do tempo de serviço mediante apresentação de um início de prova material, desde que corroborado por testemunhos idôneos. Precedentes⁸. 4. A Lei de Benefícios, ao exigir um "início de prova material", teve por pressuposto assegurar o direito à contagem do tempo de atividade exercida por trabalhador rural em período anterior ao advento da Lei 8.213/91 levando em conta as dificuldades deste, notadamente hipossuficiente.⁹ 5. Ainda que inexistam provas documentais do período antecedente ao casamento do segurado, ocorrido em 1974, os testemunhos colhidos em juízo, conforme reconhecido pelas instâncias ordinárias, corroboraram a alegação da inicial e confirmaram o trabalho do autor desde 1967.¹⁰ 6. No caso concreto, mostra-se necessário decotar, dos períodos reconhecidos na sentença, alguns poucos meses em função de os autos evidenciarem os registros de contratos de trabalho urbano em datas que coincidem com o termo final dos interregnos de labor como rurícola, não impedindo, contudo, o reconhecimento do direito à aposentadoria por tempo de serviço, mormente por estar incontroversa a circunstância de que o autor cumpriu a carência devida no exercício de atividade urbana, conforme exige o inc. II do art. 25 da Lei 8.213/91.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Impende ressaltar, no tocante ao período posterior a 1980, que o autor fez juntar cópias de recibos de pagamento de mensalidades ao Sindicato Rural de Mirassol D'Oeste referentes aos meses de setembro e dezembro de 1988 (fls. 21-23e). Embora tais recibos sejam de natureza particular, posto que denotam relação havida entre o próprio interessado (segurado) e terceiro estranho à causa (Sindicato), são contemporâneos aos fatos narrados, pois foram lavrados cerca de 13 (treze) anos antes do ajuizamento da ação, podendo ser considerados comprobatórios do alegado.
<p>Recurso Repetitivo</p> <p>STJ. REsp 1321493/PR. Tema repetitivo 554 Relator Herman Benjamin/ Primeira Seção. Publicado em 19/12/2012.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tese jurídica: “Aplica-se a Súmula 149/STJ ('A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeitos da obtenção de benefício previdenciário') aos trabalhadores rurais denominados 'boias-frias', sendo imprescindível a apresentação de início de prova material. Por outro lado, considerando a inerente dificuldade probatória da condição de trabalhador campesino, a apresentação de prova material somente sobre parte do lapso temporal pretendido não implica violação da Súmula 149/STJ, cuja aplicação é mitigada se a reduzida prova material for complementada por idônea e robusta prova testemunhal” • No presente caso há um aprofundamento da tese analisada no acórdão acima [Resp 1.133.863/RN], pois a questão que aqui exsurge é verificar se a informalidade do trabalho como "boia-fria" induz à mitigação das exigências de provas

	<ul style="list-style-type: none"> • “Firmou-se no STJ que tanto para os "boias-frias" quanto para os demais segurados especiais é prescindível a apresentação de prova documental de todo o período pretendido, considerando as dificuldades do segurado constatadas pelo julgador, desde que o início de prova material seja consubstanciado por robusta prova testemunhal. Estes pressupostos foram observados pelo acórdão recorrido.”¹² • “a decisão de origem deve ser mantida quanto à sua condenação, não obstante a tese de total dispensabilidade de prova material, pois foi atestada a existência de registro na Carteira de Trabalho consubstanciada por robusta prova testemunhal.” • Trecho do voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho: 1. “Senhor Presidente, também venho de uma pequena cidade do interior do Nordeste, Limoeiro do Norte, no interior do Ceará. Observo que estamos afirmando, repetitivo ou não, que a prova testemunhal não tem préstimo. Toda a prova testemunhal, em qualquer processo, é vulnerável à corrupção. E usamos a prova exclusivamente testemunhal para condenar uma pessoa criminalmente. Aí, coloca-se em dúvida, a priori, a palavra de um Trabalhador Rural, que vem em Juízo dizer que outra pessoa é Trabalhador Rural desde determinado tempo. Se ele dissesse que aquela outra pessoa era um criminoso, bastava o testemunho dele; mas, se ele vem declarar que aquela outra pessoa era Trabalhador Rural ou ex-combatente, coloca-se em dúvida a palavra dele. 2. Na verdade, Senhor Ministro Arnaldo Esteves Lima, gostaria de dizer, baseado na minha experiência pessoal, porque fui Juiz de Primeiro Grau durante muito tempo, que não devemos colocar, a priori e in genere, as testemunhas ou os testemunhos sob suspeita. Se existe uma indústria de testemunhas, os Juízes saberão desmascarar essas testemunhas e o INSS saberá contraditá-las e desmoralizar os seus depoimentos, tanto cível como criminalmente. A possibilidade de uma testemunha mentir existe em qualquer processo. 3. Neste caso, as testemunhas não foram contraditadas. Estamos aqui, de ofício, colocando sobre elas uma mácula de suspeição por causa de uma alegada indústria? Será que os Juízes são tão inocentes, tão desinformados, tão desestruturados que não percebem a mentira da testemunha? Ou, como o Senhor Ministro Humberto Martins disse, se alguém com 20 anos de idade vem dar um depoimento de um fato de 30 anos atrás, por exemplo, será que um Juiz não percebe isso? 4. Não creio, a priori e sem nenhum indício, que os Juízes sejam tão ingênuos, que as testemunhas sejam tão mentirosas e que o INSS não as contradite em cada processo.”
<p>Recurso Repetitivo</p>	<p>STJ. REsp 1304479 / SP. Temas repetitivos 532, 533. Relator Herman</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tese 532: “O trabalho urbano de um dos membros do grupo familiar não descaracteriza, por si só, os demais integrantes como segurados especiais, devendo ser averiguada a dispensabilidade do trabalho rural para a subsistência do grupo familiar, incumbência esta das instâncias ordinárias (Súmula 7/STJ).”

	<p>Benjamin/ Primeira Seção. Publicado em 19/12/2012.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tese 533: “Em exceção à regra geral (...), a extensão de prova material em nome de um integrante do núcleo familiar a outro não é possível quando aquele passa a exercer trabalho incompatível com o labor rurícola, como o de natureza urbana.” • “5. No caso concreto, o Tribunal de origem considerou algumas provas em nome do marido da recorrida, que passou a exercer atividade urbana, mas estabeleceu que fora juntada prova material em nome desta em período imediatamente anterior ao implemento do requisito etário e em lapso suficiente ao cumprimento da carência, o que está em conformidade com os parâmetros estabelecidos na presente decisão.” • “Assim como é tranquilo nesta Corte Superior o entendimento pela possibilidade da extensão da prova material em nome de um cônjuge ao outro, é também firme a jurisprudência que estabelece a impossibilidade de estender a prova em nome do consorte que passa a exercer trabalho urbano, devendo ser apresentada prova material em nome próprio”
<p>Recurso Repetitivo</p>	<p>STJ. REsp 1133863/RN. Tema Repetitivo 297. Relator Relator Celso Limongi/ Terceira Seção. Publicado em 15/04/2011.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tese 297: “A prova exclusivamente testemunhal não basta à comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário” • “1. Prevalece o entendimento de que a prova exclusivamente testemunhal não basta, para o fim de obtenção de benefício previdenciário, à comprovação do trabalho rural, devendo ser acompanhada, necessariamente, de um início razoável de prova material (art. 55, § 3º, da Lei n. 8.213/91 e Súmula 149 deste Superior Tribunal de Justiça). 2. Diante disso, embora reconhecida a impossibilidade de legitimar, o tempo de serviço com fundamento, apenas, em prova testemunhal, tese firmada no julgamento deste repetitivo, tal solução não se aplica ao caso específico dos autos, onde há início de prova material (carteira de trabalho com registro do período em que o segurado era menor de idade) a justificar o tempo admitido na origem. 3. Recurso especial ao qual se nega provimento.” • “Penso que a inexigibilidade da prova deveria constituir a regra, haja vista a situação do campino nacional, pois embora os índices de produção, muitas vezes, aproximem o Brasil dos países mais desenvolvidos do mundo, a realidade do trabalhador, na prática, é outra, sendo comum, infelizmente, sua submissão à condição análoga à do escravo, em que pese o esforço empreendido pelo Ministério Público do Trabalho e pela Justiça Especializada Trabalhista no combate a tais práticas. É essa a realidade, e, para comprová-la, basta acompanhar os veículos de comunicação, onde as notícias desses fatos são corriqueiras. Tais motivos me convencem de que a dispensa da prova escrita deveria constituir a regra, sendo exigido o início material, excepcionalmente, apenas quando houvesse dúvida concreta do julgador

	<p>em relação aos fatos narrados. Apesar disso, ressalvado o ponto de vista deste relator, o qual deve constar deste julgamento, curvo-me ao entendimento já firmado nesta Casa, representativo do pensamento da maioria de seus Ministros.”</p>
<p>Informativo de Jurisprudência</p>	<p>REsp 1.352.721-SP</p> <p>DIREITO PREVIDENCIÁRIO. EXTINÇÃO DE PROCESSO POR AUSÊNCIA DE INÍCIO DE PROVA MATERIAL DE ATIVIDADE RURAL E POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE NOVA DEMANDA. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC/1973 E RES. STJ N. 8/2008). TEMA 629.</p> <p>Se a petição inicial de ação em que se postula a aposentadoria rural por idade não for instruída com documentos que demonstre início de prova material quanto ao exercício de atividade rural, o processo deve ser extinto sem resolução de mérito (art. 267, VI, do CPC/1973), sendo facultado ao segurado o ajuizamento de nova ação (art. 268 do CPC/1973), caso reúna os elementos necessários a essa iniciativa. Como sabido, nos termos do art. 333 do CPC/1973, cabe ao autor a comprovação dos fatos constitutivos do seu direito e, ao réu, a prova da existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado pelo autor. Entretanto, não se desconhece as dificuldades enfrentadas pelo segurado da previdência social para comprovar documentalmente que preenche os requisitos necessários para a concessão do benefício, uma vez que normalmente se referem a fatos que remontam considerável transcurso de tempo. Registre-se que, tradicionalmente, o Direito Previdenciário se vale da processualística civil para regular os seus procedimentos. Entretanto, não se deve perder de vista as peculiaridades das demandas previdenciárias, que justificam a flexibilização da rígida metodologia civilista. Dessa forma, as normas de Direito Processual Civil devem ser aplicadas ao Processo Judicial Previdenciário levando-se em conta os cânones constitucionais atinentes à Seguridade Social, que tem como base o contexto social adverso em que se inserem os que buscam judicialmente os benefícios previdenciários. Com efeito, a CF, atenta à necessidade de proteção do trabalhador nas hipóteses de riscos sociais constitucional e legalmente eleitos, deu primazia à função social do RGPS, erigindo como direito fundamental de segunda geração o acesso à Previdência do Regime Geral. Diante desse contexto, as normas previdenciárias devem ser interpretadas de modo a favorecer os valores morais da CF, que prima pela proteção do Trabalhador Segurado da Previdência Social, motivo pelo qual os pleitos previdenciários devem ser julgados no sentido de amparar a parte hipossuficiente e que, por esse motivo, possui proteção legal que lhe garante a flexibilização dos rígidos institutos processuais. Assim, deve-se procurar encontrar na hermenêutica previdenciária a solução que mais se aproxime do caráter social da CF, a fim de que as normas processuais não venham a obstar a concretude do direito fundamental à prestação previdenciária a que faz jus o segurado. Aliás, assim como ocorre no Direito Penal, em que se afastam as</p>

		<p>regras da processualística civil em razão do especial garantismo conferido por suas normas ao indivíduo, deve-se dar prioridade ao princípio da busca da verdade real, diante do interesse social que envolve essas demandas. Não se está a defender a impossibilidade de restrição de direitos fundamentais, muito menos a busca pela justiça social a qualquer custo, mas apenas quando juridicamente viável; sendo certo que a concessão de benefício devido configura direito subjetivo individual que em nada desestrutura o sistema previdenciário, na medida em que não perturba o equilíbrio financeiro e atuarial dele. Com base nas considerações ora postas, impõe-se concluir que a ausência de conteúdo probatório eficaz a instruir a inicial, conforme determina o art. 283 do CPC/1973, implica a carência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido do processo, impondo a sua extinção sem o julgamento do mérito, de forma a possibilitar que o segurado ajuíze nova ação, nos termos do art. 268 do CPC/1973, caso obtenha prova material hábil a demonstrar o exercício do labor rural pelo período de carência necessário para a concessão da aposentadoria pleiteada.</p>
Acórdãos	STJ. AREsp 1538240/PR. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 11/10/2019.	<p>“3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça possui a compreensão de que o exercício de atividade urbana, por si só, não afasta a condição de segurado especial que poderá fazer jus à aposentadoria por idade rural se demonstrar exercer a atividade rurícola, ainda que descontínua, nos moldes definidos no art. 143 da Lei 8.213/1991.</p>
Acórdãos	STJ. AgInt no REsp 1793400/RS. Relator Mauro Campbell Marques/Segunda Turma. Publicada em 17/06/2019.	<p>“Quanto à eficácia do início de prova material para a comprovação da atividade rural, nesse aspecto o acórdão proferido pelo Tribunal a quo está respaldado na jurisprudência do STJ, que admite como início de prova material, certidões de casamento e nascimento dos filhos, nas quais conste a qualificação como lavrador e, ainda, contrato de parceria agrícola em nome do segurado, desde que o exercício da atividade rural seja corroborado por idônea e robusta prova testemunhal.”²⁰ “Destaque-se, ainda, que não é necessário que o início de prova material seja contemporâneo ao período de carência exigido, desde que a sua eficácia probatória seja ampliada pela prova testemunhal colhida nos autos.”²¹ “Forçoso reconhecer que modificar o acórdão recorrido, como pretende o recorrente, no sentido de conceder o direito à aposentadoria por idade rural, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso ao STJ, no âmbito do recurso especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.” “Com efeito, a modalidade híbrida trazida pela Lei 11.718/2008 permite uma adequação 22da norma para as categorias de trabalhadores urbanos e rurais. Possibilitou ao segurado especial a soma do tempo de atividade rural sem contribuições previdenciárias ao tempo de contribuição em outra classificação de segurado, com a finalidade de implementar o tempo necessário de carência. Essa a interpretação a ser dada ao § 3º do artigo 48 da Lei 8.213/1991.” Certidão de</p>

		casamento e nascimento dos filhos, na qual conste a qualificação como lavrador e, ainda, contrato de parceria no nome do segurado, desde que o exercício seja corroborado por idônea e robusta prova testemunhal.
Acórdãos	STJ. REsp 1766914/RJ. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 04/12/2018.	“4. "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a sentença trabalhista pode ser considerada como início de prova material, sendo apta a comprovar o tempo de serviço, mesmo que o INSS não tenha participado da relação jurídico-processual-trabalhista, se corroborado por outro meio de prova, como no caso." (AgInt no AREsp 988325/SP, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/5/2017)”
Acórdãos	STJ. AR 4987 / SP. Relator MAURO CAMPBELL MARQUES/ PRIMEIRA SEÇÃO. Publicada em 12/11/2018	“2. No presente caso, o documento novo trazido pelo autor, correspondente à matrícula escolar, extraída do livro tombo do Grupo Escolar Rural de Vila Negri, se mostra apto a comprovar a atividade rural do autor, para os anos de 1964 a 1972.” <i>*O acórdão ainda faz referência a outro, de 2014 e portanto fora do recorte da pesquisa, sinalizando esse posicionamento do STJ.</i>
Acórdãos	STJ. AR 4041/SP. Relator Jorge Mussi/ Terceira Seção. Publicada em 05/10/2018.	•“2. Diante da árdua tarefa encontrada pelos trabalhadores rurais para comprovar o exercício de atividade rurícola, em razão das dificuldades inerentes ao meio campestre, a jurisprudência assente nesta Seção tem adotado a solução pro misero, pela qual se admite a prova testemunhal para demonstrar a qualidade de agricultor, desde que acompanhada de início de prova material.” ²⁷ Qualidade de rurícola Falecida que não teve reconhecida sua qualidade de segurada por ter em seus documentos a qualificação “do lar”, todavia, colhe-se dos autos que foram juntados documentos em que consta a falecida como agricultora, tais como: Escritura Pública de Divisão Amigável, em que se afirma ser ela possuidora do imóvel rural denominado Sítio Santo Antônio; Contrato de compra em venda de 1,75 alqueires de terra, aonde consta a residência na zona rural; Ficha de inscrição cadastral de produtor; Declaração cadastral de produtor; Comprovante de entrega de declaração para cadastro de imóvel rural e certificado de cadastro; Imposto sobre propriedade territorial rural; e, Notas fiscais de produtor referente a venda de sacas de café. “Diante desses documentos, não há como negar a existência de início de prova material pela qual se pode extrair que a falecida estava vinculada a atividade rural.”
Acórdãos	STJ. AR 4340/SP. Relator JORGE MUSSI/TERCEIRA SEÇÃO. Publicada em 04/10/2018.	<ul style="list-style-type: none"> • Certidão de nascimento dos filhos. Condição estendida à esposa. Lavrador. • No presente caso, apesar de não considerar uma série de documentos em que a qualificação consta simplesmente como “trabalhador braçal” e “funcionário público estadual”, foi considerada comprovada a ocupação de lavrador pela certidão de nascimento dos filhos.

		<ul style="list-style-type: none"> • Realizada essa retrospectiva, imprescindível ressaltar a posição desta Corte Superior quanto à especialíssima situação dos trabalhadores rurais, a merecer o elástico do conceito de "documento novo" para efeito de ajuizamento de ação rescisória onde se busca demonstrar a existência de início de prova material do labor campesino³⁰. • É reconhecido que a condição rurícola da mulher funciona como extensão da qualidade de segurado especial do marido. Há a presunção de que a mulher também desempenhava trabalho no meio rural, em regime de economia rural, se o marido também o desempenhava, em razão das características da atividade – trabalho em família, em prol de sua subsistência. • Julgamento corroborado pelo voto-revisão • Precedente mencionado no caso: "I - É cediço que, nas causas de trabalhadores rurais, tem este Superior Tribunal de Justiça adotado critérios interpretativos favorecedores de uma jurisdição socialmente justa, admitindo, com maior amplitude, documentação comprobatória da atividade desenvolvida, mesmo sob a categoria jurídica de documentação nova, para fins de ação rescisória. II - Seguindo essa premissa, a jurisprudência desta Corte de Justiça firmou posicionamento segundo o qual as certidões de nascimento, casamento e óbito, bem como certidão da Justiça Eleitoral, carteira de associação ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e contratos de parceria agrícola são aceitos como início da prova material, nos casos em que a profissão rural estiver expressamente consignada."
Acórdãos	STJ. AgInt nos EDcl no AREsp 829779/SP. Relator Gurgel De Faria/Primeira Turma. Publicada em 29/05/2018.	"No caso concreto, o Tribunal a quo reconheceu o exercício de atividade rural pelo recorrente apenas a partir de 01/01/1962, com base na certidão eleitoral e no certificado de reservista expedidos no mesmo ano, nos quais consta a profissão de lavrador."
Acórdãos	STJ. REsp 1650326/MT. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 30/06/2017.	<p>"2. A jurisprudência do STJ se mostra firme no sentido de que o reconhecimento de tempo de serviço rurícola exige que a prova testemunhal corrobore um início razoável de prova material, sendo certo que o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no art. 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, é meramente exemplificativo, e não taxativo."</p> <p>"3. Segundo a orientação do STJ, as certidões de nascimento, casamento e óbito, bem como certidão da Justiça Eleitoral, carteira de associação ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ficha de inscrição em Sindicato Rural, contratos de parceria agrícola, podem servir como início da prova material nos casos em que a profissão de rurícola estiver expressamente mencionada desde que amparados por convincente prova testemunhal."</p>

		<p>“5. O juízo acerca da validade e eficácia dos documentos apresentados como o início de prova material do labor campesino não enseja reexame de prova, vedado pela Súmula 7/STJ, mas sim valoração do conjunto probatório existente.”</p> <p>Voto-vista Min Mauro Campbell Marques: “Com efeito, a despeito de o STJ já ter firmado que o rol do artigo 106 da Lei de Benefícios, ora em comento, é exemplificativo, acerca da validade da certidão de óbito como início de prova material da atividade rural, o STJ tem entendimento firme no sentido de que é documento hábil a comprovar a condição de segurado especial.</p>
<p>Acórdãos</p>	<p>STJ. AgRg no AREsp 407008/SC. Relator Napoleão Nunes Maia Filho/ Primeira Turma. Publicada em 27/04/2017.</p>	<p>“PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA RURAL POR IDADE. O TRABALHO URBANO DE UM DOS MEMBROS DO GRUPO FAMILIAR NÃO DESCARACTERIZA, POR SI SÓ, O TRABALHO RURAL DOS DEMAIS INTEGRANTES. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE RURAL INDIVIDUAL NÃO COMPROVADA. PRODUÇÃO EM LARGA ESCALA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A 1a. Seção desta Corte no julgamento do Recurso Especial 1.304.479/SP, representativo da controvérsia, de relatoria do Ministro HERMAN BENJAMIN, firmou o entendimento de que os registros no CNIS em nome do cônjuge da parte autora não afastam, por si só, o direito ao benefício pleiteado, uma vez que a lei prevê a possibilidade de que o segurado especial exerça sua atividade individualmente e não apenas em regime de economia familiar (art. 11, VII da Lei 8.213/1991).</p>
<p>Acórdãos</p>	<p>STJ. REsp 1650963/PR. Relator Herman Benjamin/ Segunda Turma. Publicada em 20/04/2017.</p>	<p>2. A jurisprudência do STJ se mostra firme no sentido de que o reconhecimento de tempo de serviço rural exige que a prova testemunhal corrobore início razoável de prova material, sendo certo que o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural, inscrito no art. 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, é meramente exemplificativo, e não taxativo. 3. A jurisprudência do STJ admite como início de prova material para a comprovação da atividade rural certidões de casamento e nascimento dos filhos nas quais conste a qualificação do cônjuge da segurada como lavrador e contrato de parceria agrícola em nome da segurada, desde que o exercício da atividade rural seja corroborada por idônea e robusta prova testemunhal. Vale ressaltar que para o reconhecimento do tempo rural não é necessário que o início de prova material seja contemporâneo a todo o período de carência exigido, desde que a sua eficácia probatória seja ampliada pela prova testemunhal colhida nos autos. 4. No caso dos autos, o Tribunal a quo, com base na prova documental e testemunhal produzida nos autos, reconheceu o exercício de atividade rural pela autora. 5. Os argumentos utilizados para fundamentar a pretensão trazida no Recurso Especial somente poderiam ter sua procedência verificada mediante o reexame de matéria fática, o que é vedado ante o óbice da Súmula 7/STJ.</p>

Fonte: Elaboração própria (2020).