

## **DIRETRIZES DE REPARAÇÃO EM DISPUTA**

MOMM, Estefania - Doutoranda FAU-USP

WALTER, Isabella de Oliveira - Mestranda FAU-USP, ex assessora técnica Cáritas

Nos últimos anos, a economia brasileira passou por importantes transformações, adotando um modelo de desenvolvimento pautado na exportação e na exploração dos recursos naturais. A mineração representa para hoje para o Brasil cerca de 3% do PIB de acordo com IPEA, se destacando como um dos maiores exportadores de minério da América Latina. Este atual modelo de exploração, que organiza territórios em torno da captura da renda da terra, é responsável por novos e complexos conflitos territoriais, capazes de inviabilizar a capacidade de reprodução de inúmeras comunidades.

O desastre-crime associado ao rompimento da barragem de rejeitos em em Fundão, da Samarco (joint venture das mineradoras Vale e BHP Billiton) em Mariana/MG (2015), causou uma onda de destruição que ultrapassou os limites dos grandes complexos de mineração, alterando toda paisagem ao longo da bacia do Rio Doce. Foram despejados mais de 40 milhões de metros cúbicos de resíduos minerários contaminando os rios e suas várzeas, onde inúmeras comunidades e famílias foram expulsas do seu território, enfrentando a perda de suas casas, terras, plantações, animais, vizinhos e etc. A abissal assimetria de poderes entre comunidades atingidas e empresas, somados aos imensuráveis danos causados, colocam em evidência um processo de reparação em constante disputa, provocando diversas áreas do conhecimento ao debate, ampliando conceitos e noções teóricas quanto à abordagens relacionadas ao desastre-crime e tornando frágil qualquer processo de participação efetiva.

O presente trabalho visa contribuir com a reflexão sobre o papel e limites das assessorias técnicas em contexto de planejamento conflitual, abordando em específico o processo de construção de diretrizes de reparação do direito à moradia construída junto à assessoria técnica da Cáritas em meio a um processo atropelado, dito participativo, estruturado através de lógica mercadológica e de 'resolução negociada de conflitos' através de Ações Civis Públicas (ACP) e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

O uso de Termos de Ajustamento de Conduta e a forma de arbitragem e desjudicialização de conflitos ambientais por meio de acordos extrajudiciais parte da lógica liberal do *management* junto aos *stakeholders*, enquanto “nova gestão pública” e “gestão empresarial” com pressupostos que o setor privado “é mais reativo, mais flexível, mais inovador e tecnicamente mais eficaz” que o poder público (VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014). O espaço da pluralidade e da divergência característicos da política e da democracia é substituída por uma suposta universalização e neutralidade das relações sociais, sustentada em um princípio de harmonia e de uma suposta formação de uma “democracia racional e formal” que limita ou impede o exercício da reflexão e discussão (VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014; VITTI, 2017; VIÉGAS, 2016)

Além das pretensões notadamente voltadas para a desjudicialização e para a busca por agilidade na “solução” dos conflitos na área civil e envolvendo questões comerciais, apela-se também para a criação de mecanismos “inovadores” que trouxessem “consenso” e “soluções pacíficas” para os conflitos (VIÉGAS, 2016, p.21).

O conflito se instaura como padrão característico da dinâmica social desses territórios, aflorando a incompatibilidade das atividades extrativistas com as práticas sócio-espaciais das populações. (MUÑOZ GAVIRIA, 2018). Contudo este conflito é visto como uma manifestação de uma disfunção social incentivando práticas de promoção do que se chama de “prevenção e mediação de conflitos”, implementadas à margem do sistema judiciário institucional-estatal (VAINER et al, 2013).

Neste contexto, em novembro de 2015 instaura-se em Mariana, a Ação Civil Pública (ACP) 0400.15.004335-6 como Instrumento processual criado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2ª Vara da Comarca de Mariana) com o objetivo de responsabilizar os réus (Samarco, Vale e BHP Billiton Brasil) por danos morais e materiais causados a bens e direitos coletivos. A CP prevê, entre outros, diretrizes iniciais à reparação e contratação de equipes multidisciplinares para assessoramento técnico aos atingidos.

Em 28 de dezembro de 2015 a primeira Comissão de Atingidos pela Barragem de Fundão (CABF) na Bacia do Rio Doce foi criada. É importante reforçar que a

comunidade atingida de uma dia para o outro se via em um processo que não escolheram viver, para dizer o mínimo. Conforme abordado por Zhouri et al (2016, p. 38) adiante:

O próprio ato de alojar os desabrigados em hotéis espalhados pela cidade e, posteriormente, em casas alugadas, distantes umas das outras, teria dificultado a articulação dos atingidos. Mesmo lidando com o trauma do desastre, elas foram obrigadas, sem tempo de preparo, a formarem comissões representativas, apreenderem estratégias de diálogo e de negociação, tudo isso sem pontos de referência para os encontros que lhes proporcionassem uma segurança.

Em outubro de 2016, após quase um ano do desastre-crime a Cáritas começa a atuar no território buscando minimizar a abissal assimetria de poderes e ainda reverter, dentro do seu alcance, processos já em andamento e que não haviam sido construídos de forma justa, por exemplo o “(Re)cadastro” (MOREIRA, 2021; CÁRITAS, 2022). De acordo com a Cáritas (ibidem, p.21), em sua primeira versão, o extenso formulário aplicado pela Samarco (Vale/ BHP Billiton) contemplava mais de 500 páginas e, em conteúdo, centenas de perguntas que não retratavam a realidade das atingidas e atingidos. Após reformulação do cadastro, construída com ampla participação das atingidas e atingidos, “o novo cadastro passou a ser composto por 4 etapas: aplicação do formulário, cartografia social familiar, vistoria e tomada de termo”. Outro importante marco que merece destaque, construído pelas atingidas e atingidos junto à Assessoria Técnica da Cáritas é a “Matriz de Danos da População Atingida de Mariana” conquistado para desenvolvimento de metodologia de valoração para danos materiais e imateriais gerados por ações e/ou omissões da Samarco (Vale/ BHP Billiton). A lista de perdas e danos foi gerada a partir do próprio processo de cadastramento mencionado, e que agrupa informações autodeclaradas pelas pessoas atingidas (CÁRITAS, 2021c).

As “Diretrizes de reparação do direito à moradia” (CÁRITAS, 2021b) foram construídas em meio a um processo absolutamente atropelado de reassentamento das famílias atingidas sem participação efetiva das comunidades e sem o embasamento técnico necessário e sem considerar diretrizes mínimas de plano urbanístico conforme expectativa dos futuros proprietários.

Como os terrenos escolhidos não estavam situados em área de expansão urbana, para regularizar o loteamento de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo foi necessária a criação de dispositivos à Lei Complementar nº 016/2004 - Plano Diretor Urbano e Ambiental de Mariana, por meio das seguintes legislações: a) Lei Complementar nº 180/2018, que permite o processos de reassentamento das comunidades atingidas, aprovada em 25/09/2018; b) Lei Complementar nº170/2017, que cria Zona de Urbanização Específica de Interesse Social para fins de reassentamento do Subdistrito de Bento Rodrigues, altera o Plano Diretor Municipal e dá outras providências; e c) Lei Complementar nº183/2018, que cria e regulamenta a área de diretrizes especiais de Paracatu de Baixo, para fins de implantação do reassentamento coletivo de interesse social deste Subdistrito. As comunidades com características semi rurais passam assim a terem características urbanas em terrenos que não consideram as “Diretrizes de Reparação do Direito à Moradia” conquistado. De acordo com a Cáritas (2021a, p. 9):

[A] Assessoria Técnica, em diálogo com as pessoas atingidas, elaborou propostas de Diretrizes de Reparação do Direito à Moradia a partir da sistematização das falas das pessoas atingidas obtidas por meio de atas de reuniões de reformulação do cadastro e de alinhamento com as comunidades e comissões, também foram incorporados ao texto pesquisas sobre legislação interna e internacional referente ao direito à moradia e às experiências envolvendo reassentamento/relocação de pessoas deslocadas/removidas compulsoriamente.

É importante ressaltar que não há, ainda, uma Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB)<sup>1</sup> que estabelece diretrizes e critérios para o processo de diretrizes de direitos e reassentamento e que a Política Estadual dos Atingidos por Barragens em Minas Gerais (PEAB) foi instituída apenas em 15 de janeiro de 2021 (Lei Estadual nº 23795). Portanto, poucas eram as referências de diretrizes de reparação do direito à moradia violado, ainda mais dentro de contexto de desastres-crimes conforme o caso. Neste sentido, cabe ainda reforçar a importância de ser criar marcos regulatórios que garantam os direitos dos atingidos

---

<sup>1</sup> PL 2788/2019 em tramitação no Senado Federal

conforme Carneiro et Al (2015, p.5):

“os reassentamentos involuntários estão intrinsecamente ligados às vítimas de violação de direitos humanos e quando não são capazes de restituir as condições necessárias para estabelecer, para além da morada, aquele território como local de reprodução dos modos e projetos de vida das pessoas reassentadas, tendem a aprofundar tais violações causando novos danos a essas pessoas. Considerando que é dever do estado garantir a proteção de direitos humanos, tanto por determinação constitucional quanto por compromissos firmados por meio de tratados internacionais, é preciso desenvolver instrumentos normativos e meios institucionais estatais”.

Considerando esta ausência de normativas e diretrizes, buscando atender as demandas e especificidades de cada comunidade atingida e superar a “concepção territorial-patrimonialista” (VAINER, 2008), utilizaram-se referências de agências multilaterais e entre outros o guia “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?” produzido pela Relatoria Especial da ONU para moradia adequada (ONU, 2010).

Através de intenso processo de disputa e negociação foram homologadas 83 diretrizes de reparação do direito à moradia em Mariana-MG em acordos judiciais em 05/10/2017; 06/02/2018; 27/03/2018; 12/07/2018 e 28/08/2018. Estas foram categorizadas considerando dimensões como: modalidades de reparação; critérios de acesso; terrenos; acesso a água e saneamento; organização espacial; áreas coletivas; equipamentos públicos; paisagismo; supressão vegetal; edificação; benfeitorias; entrada e regularização do imóvel; monitoramento; indenização; estruturas viárias; escolha e arrependimento; auxílio financeiro emergencial; pós reassentamento entre outros. Apesar de todo o esforço e das diretrizes homologadas, a Fundação Renova insiste em não respeitar processos, diretrizes e cronogramas acordados como fica evidente na fala de Mônica dos Santos, atingida de Bento Rodrigues em entrevista para uma das autoras do presente artigo:

Que a Fundação Renova... ela não cumpre nada... nada dos acordos, que inclusive estão homologados. Se tivesse

cumprindo a, as diretrizes que foram homologados, eu acho que hoje a gente tava num outro nível de conver... a gente tava tendo um outro nível de conversa, talvez a gente até estaria moran... tendo essa conversa no próprio reassentamento. Sabe, porque grande parte dos problemas que a gente tem hoje, que a gente tá enfrentando é por causa do descumprimento da Fundação Renova (Entrevista realizada em 02 de dezembro de 2022).

Como conquistas do processo e homologação das diretrizes, é importante destacar a ampliação das modalidades de reassentamento (reassentamento familiar; reassentamento coletivo; reconstrução e garantida a pecúnia). Importante também relatar que observa-se o não atendimento e/ou reconhecimento de núcleos familiares que se formaram após desastre-crime conforme foi homologado. Não há nos projetos previsão de lotes destinados ao atendimento dessas famílias e até hoje são pontos de conflito e injustiça. Vale destacar que durante a construção das modalidades de acesso, os atingidos reivindicaram o reconhecimento das famílias que apesar de não terem sido deslocadas compulsoriamente corriam o risco de serem atingidas por um novo rompimento, como delimitado no estudo de “dam break”. Contudo as empresas, representadas por um extenso corpo técnico em audiência na comarca de Mariana, afirmaram que não “aceitariam” este ponto, pela possibilidade da abertura de precedente em outros casos, não sendo questionada nem pelo MP quanto pelos representantes de justiça. Esse fato evidencia a assimetria de poderes em processos extrajudiciais além do descaso com populações vulneráveis.

Passados mais de 7 anos do desastre-crime, atingidos e atingidos, acompanhados das assessorias técnicas, resistem arduamente às imposições e controle territorial promovidos pelas empresas, com anuência do Estado. Eles reivindicam constante participação efetiva nas decisões, cumprimento de acordos e direitos já homologados e reparação de direitos violados durante o próprio processo de reparação. Mesmo com todo o esforço realizado pela Assessoria Técnica junto às atingidas e atingidos em Mariana, a abissal assimetria de poderes e controle do processo alerta para os limites de um projeto que deveria ser de fato participativo.

Diferente das estratégias de “mediação e negociação” que tem dominado os territórios da mineração que supõem que os atores envolvidos são “equivalentes”,

precisamos instaurar o planejamento conflitual, que propõe que sujeitos subalternos, contra-hegemônicos se constroem no processo de luta. (VAINER et al, 2013). O desafio do planejamento nestes territórios está em tratar das injustiças espaciais e para isso, como mostra o caso aqui apresentado, precisamos continuar lutando.

## Referências:

CARNEIRO, Karine Gonçalves; SOUZA, Tatiana Ribeiro de; MENUCHI, Carolina. **A necessidade de se discutir um marco regulatório para os reassentamentos involuntários no Brasil**. Além dos Muros da Universidade , v. 5, p. 43-53, 2020. Disponível em <https://periodicos.ufop.br/alemur/article/view/4190>. Acesso em 10 nov. 2022.

CÁRITAS BRASILEIRA. Regional Minas Gerais. **ATRASOS. Relatório de entrega dos reassentamentos**. Mariana, MG, 2021a. Disponível em: <http://mg.caritas.org.br/storage/arquivo-de-biblioteca/March2021/etKwFG5G1cjAivG0daSn.pdf>. Acesso em 22 nov. 2021.

CÁRITAS BRASILEIRA. Regional Minas Gerais. **Diretrizes de reparação do direito à moradia**. Mariana, MG, 2021b. Disponível em: <http://mg.caritas.org.br/storage/arquivo-de-biblioteca/March2022/Ln7HsLoZQOxvDI30FvO.pdf>. Acesso em 22 jan. 2023.

CÁRITAS BRASILEIRA. Regional Minas Gerais. **O que é a matriz de danos da população atingida de Mariana/MG**. Mariana, MG. 2021c. Disponível em: <http://mg.caritas.org.br/storage/arquivo-de-biblioteca/April2021/OPUnMqIE75jp7mstimpn.pdf>. Acesso em 22 jan. 2023.

CÁRITAS BRASILEIRA. Regional Minas Gerais. **Museu virtual : Mariana território atingido**. Org. Laís Jabace Maia, Paula Pflüger Zanardi. Belo Horizonte, MG. 2022. Disponível em: <http://mg.caritas.org.br/storage/arquivo-de-biblioteca/May2022/L1MZsdTKlwmF81CkbJeS.pdf>. Acesso em 22 jan. 2023.

MARIANA. **Lei Complementar nº 170/2017**. Cria Zona de Urbanização Especifica de Interesse Social para fins de reassentamento do Subdistrito de Bento Rodrigues, altera o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Disponível em: <http://camarademariana.mg.gov.br/download/arquivo/2407/> Acesso em 28 jan. 2022.

MARIANA. **Lei Complementar nº 180/2018**. Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 016/2004 (Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Mariana) para fins de permitir processos de reassentamentos de comunidades e dá outras providências. Publicação em: 25 set. 2018. Mariana/MG: 2018a. Disponível em: <http://camarademariana.mg.gov.br/legislacoes/12319/>. Acesso em 28 jan. 2022.

MARIANA. **Lei Complementar nº 183/2018**. Cria e regulamenta a Área de Diretrizes Especiais de Paracatu de Baixo, para fins de implantação do reassentamento coletivo de interesse social deste Subdistrito, altera o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Mariana/MG: 2018b. Disponível em: <http://camarademariana.mg.gov.br/legislacoes/12394/>. Acesso em 28 jan. 2022.

MOREIRA, Renata Eloah Aguiar. **Desastre e reparação: a instituição da assessoria técnica como um direito dos atingidos pela mineração**. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2021.

MUÑOZ GAVIRIA, Edwin (2018). Apropriações da “governança” nas estratégias de controle territorial do capitalismo extrativo. In: Henri Acselrad (Org.). Políticas territoriais, empresas e comunidades. **O neoextractivismo e a gestão empresarial do “social”**. Rio de Janeiro: Garamond. p.209-234.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** Guia. Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada. São Paulo: ONU, 2010.

VAINER, Carlos Bernardo. Conceito de “atingido”: Uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. **Vidas Alagadas – Conflitos Socioambientais, Licenciamento e Barragens**. Viçosa, MG: Ed. UFV, 2008, p. 39-63.

VAINER, C. et al. **O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual**. Rio de Janeiro. Memória das Olimpíadas, Fundação Casa de Rui Barbosa. 2013.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **O campo da resolução negociada de conflito: o apelo ao consenso e o risco do esvaziamento do debate político**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 21, p. 7-44, 2016. <https://doi.org/10.1590/0103-335220162101>

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARSON, Luis Fernando Nova. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; Fase e Etern/Ippur, 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/pt-br>

VITTI, Gustavo Schiavinatto. **“Um dano que se RENOVA”:** Estado e F(f)undação de processos de neoliberalização na bacia do Rio Doce. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), 2017.

ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma; OLIVEIRA, Raquel; ZUCARELLI, Marcos; LASCHEFSKI, Klemens; SANTOS, Ana Flávia. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Ciência e Cultura**, v.68, nº 3, pp. 36-40, 2016.