

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Priscila Palombo Siqueira

**O REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE COMUNIDADES RURAIS –
MARIANA / MG E OS NOVOS ARRANJOS FUNDIÁRIOS PÓS-
ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO**

Orientação: Sandra Maria Antunes Nogueira
Co-orientação: Alberto de Freitas Castro Fonseca

Ouro Preto – MG
2019

Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP
Reitor(a): prof^a. Cláudia Aparecida Marlière de Lima
Pró-reitor(a) de graduação: prof^a Tânia Rossi Garbin
Presidenta do colegiado: prof^a. Patrícia Thomé Junqueira Schettino



ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 12 de julho de 2019, reuniu-se a banca examinadora do trabalho apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso Arquitetura e Urbanismo da Escola de Minas da UFOP, intitulado: **O REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE COMUNIDADES RURAIS –MARIANA / MG E OS NOVOS ARRANJOS FUNDIÁRIOS PÓS-ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO**, do aluno(a) **PRISCILA PALOMBO SIQUEIRA**.

Compuseram a banca os professores(as) **SANDRA MARIA ANTUNES NOGUEIRA, GISELLE OLIVEIRA MASCARENHAS e ADRIANO PINTO GOMES**. Após a exposição oral, o(a) candidato(a) foi argüido(a) pelos componentes da banca que reuniram-se reservadamente, e decidiram, Aprovado, com a nota 9,7.

Orientador(a)

Avaliador 1

Avaliador 2

RESUMO

Os deslocamentos compulsórios sofridos por comunidades rurais a partir de eventos como a implantação de barragens hidrelétricas ou por tragédias como o rompimento de barragens de rejeito industrial geram novas configurações espaciais e conseqüentemente novos arranjos fundiários dos territórios municipais, principalmente das áreas rurais. Quando da implementação das legislações urbanísticas os executivos municipais definem, dentro de suas áreas administrativas, territórios destinados a determinados usos diante de ocupações já consolidadas ou de possibilidades intencionadas. Essas possibilidades estão relacionadas a diversos interesses e atores sociais que influenciam na produção dos espaços, a partir de restrições de diversas naturezas que configuram, em muitos casos, a impossibilidade de ocupação antrópica de áreas visando a proteção de elementos que são determinantes para, por exemplo, o equilíbrio hidrológico e a disponibilidade hídrica dos municípios. Os municípios mineradores cada vez mais, possuem menos terras disponíveis para as ocupações antrópicas destinadas à habitação e desenvolvimento de atividades como às relacionadas à agricultura familiar. A indisponibilidade de terras, principalmente nas zonas configuradas pelas leis de perímetro como rurais, se justifica pela necessidade da exploração mineral como principal atividade geradora de emprego, renda e tributos. A partir dos processos de reorganização fundiária das áreas rurais destinadas ao reassentamento dessas populações utilizando como estudo de caso os reassentamentos involuntários das comunidades de Bento Rodrigues e Paracatu no município de Mariana, o presente trabalho busca o entendimento das possibilidades de manutenção dos modos de vida das comunidades atingidas. Para isso, faz-se necessário o entendimento das legislações de regulamentação das práticas mineradoras e processos de reassentamento, juntamente com as diretrizes físico-territoriais homologadas durante as audiências públicas acordadas entre Samarco, Ministério Público e Atingidos. A partir de análise nacional e comparação com o quadro internacional legislativo vigente relacionado à regulamentação das práticas mineradoras; percebe-se uma lacuna legislativa concernente às responsabilidades e práticas relativas ao processo extrativo mineral, demonstrando o carácter de urgência na revisão dos marcos regulatórios condizentes.

Palavras-chave: deslocamento compulsório; reassentamento involuntário; arranjos fundiários; organização territorial; regulamentação.

ABSTRACT

Displacement processes suffered by rural communities in result of hydroelectric dams or because of tragedies such as the braking of industrial tailing dams generate new spacial configuration and consequently new land arrangements of municipal territories, specially in rural lands. When implementing urban legislation, the municipal executive define, whitin its management áreas, territories destined to specific uses in face of already structured occupations or its intended possibilities. These possibilities are related to various interests and social actors that influence directly into the space development, from multiple nature restrictions that configure, in many cases, the impossibility of human occupation of áreas aiming the protection of determinant elements, for instance, to the hydric balance and the city's water supply. Each time, mining cities have less available áreas for human occupation destined to housing and the development of activities such as the Family farming. The unavailability of land, specially in rural zones configured by law is justified by the necessity on mineral exploitation as main job, incoming and tax generating activity. In face of the land reorganization processes of resettlement destined rural areas and using the study case of Bento Rodrigues and Paracatu communities, this study reaches for the understanding on the possibility of its livelyhood mantainance. Therefore, the comprehension on mining related resettlement legal regulamentation, along with the homologated guidelines firmed among Samarco, Public Ministry and Affected Communities. From national analysis and comparing it with the current international frame of regulamentation concerning the mineral practices we can perceive a gap in the legislation attributive to the responsibilities and pactices related to the mineral extration process, which demonstrates the urgency character on reviewing de matching regulamentary marcs.

Key-words: compulsory displacement; involuntary resettlement; land arrangements; spacial organization; regulamentation.

Sumário

1. Introdução	1
2. Atividades e Metodologia	5
3. Deslocamento Compulsório e Reassentamento Involuntário	6
4. Legislação	14
4.1. Políticas Operacionais do Banco Mundial	14
4.2. Panorama Internacional	20
4.3. Lei Estadual 23.291/2019	24
5. Estudos de Caso	25
5.1. O caso de Altamira	25
5.2. O caso de Aimorés	29
5.3. Parque Nacional Grande-Sertão Veredas	32
6. Diretrizes Homologadas	38
7. Considerações Finais	43
8. Bibliografia	46
9. Anexos	50

1. Introdução

Quantas pessoas são/foram deslocadas compulsoriamente no mundo? Quais as naturezas dos processos de reassentamentos involuntários?

As the January 1997, there were, according to the United Nations High Commissioner for Refugees, 13.200.000 refugees; 3.075.000 persons in refugee-like situations; 3 and around 20 million internally displaced persons worldwide.
Apud KIBREAB, Gaim (200, p.294)

(...) entre 40 e 80 milhões de pessoas foram compulsoriamente deslocadas pela construção de cerca de 45 mil barragens construídas no mundo, a partir dos anos 50. Comissão Mundial de Barragens (2000)

Um milhão de pessoas já foram expulsas de suas terras pelas barragens; 3,4 milhões de hectares de terras alagadas. Movimento dos Atingidos por Barragens/Brasil (2005)

A dimensão desses processos, em número de atingidos e em territórios reconfigurados para usos relacionados à construção de infraestrutura para subsidiar atividades econômicas, mostra a relevância e necessidade de estudo dos mesmos. A tragédia do rompimento da Barragem de Fundão em 05/11/2015 soma à vultuosa realidade apresentada acima e números também exorbitantes, como colocado por MANSUR et al. (2015):

Diferentemente do que estava previsto no EIA-RIMA, o impacto do rompimento da barragem não se restringiu às áreas de influência preestabelecidas tecnicamente (as três barragens mais o povoado de Bento Rodrigues). A lama produziu destruição socioambiental por 663 km nos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce até chegar à foz do último, onde adentrou aproximadamente 80 km² ao mar.[...]; mais de 1200 pessoas ficaram desabrigadas; pelo menos 1469 hectares de terras ficaram destruídas.[...] Houve prejuízo à pescadores, ribeirinhos, agricultores, assentados da reforma agrária e populações tradicionais[...]. MANSUR et al. (2015, p. 31-32).

A população atingida ainda não foi inteiramente mensurada três anos depois da tragédia. A definição do “atingido pelo rompimento da barragem” é disputada entre estudiosos de diversas áreas, ministério público e representantes das empresas Samarco/Vale/BHP Billiton. Diante desse

conflito fica a polissemia no conceito de atingido que quase necessita de adjetivação para ter direito ao ressarcimento, seja ele de qualquer natureza.

Um processo, dentre os diversos de ressarcimento, se tornou vital: o reassentamento. Como nos demais processos de deslocamento compulsório, as pessoas precisam da terra, seja urbana ou rural, em primeiro lugar para exercerem o direito constitucional da moradia e em seguida para utilizarem da mesma, como antes, para serem produtivos, principalmente nas áreas rurais. Nesse sentido soma-se aos processos já conhecidos de reassentamentos involuntários complexidades relacionadas ao impacto do evento que causou o deslocamento das comunidades: não anunciado e em uma janela de espaço-tempo reduzida e a morosidade na definição de metodologias e diretrizes para este processo.

Os processos de reassentamentos involuntários fazem parte de diversos planos multisetoriais de desenvolvimento de estados brasileiros e podem ser financiados pelo Banco Mundial em categorias definidas pelo documento OP 4.12 *Involuntary Resettlement* (2012). Tal documento aponta algumas diretrizes como direcionamento e chama atenção para relações de empobrecimento ligadas a esses processos:

[o processo de reassentamento involuntário] se não complementado com medidas atenuantes, causa, muitas vezes graves riscos econômicos, sociais e ambientais: os sistemas de produção são desagregados; pessoas deparam-se com um empobrecimento quando perdem o seu patrimônio ou fontes de renda; populações são realocadas para locais onde a respectiva capacidade de produção pode ser menos utilizada e a competição pelos recursos maior; instituições comunitárias e as redes sociais são enfraquecidas; grupos de familiares são dispersados; e a identidade cultural, autoridade tradicional e o potencial para ajuda mútua se perdem ou diminuem.

Entende-se então que mesmo em reassentamentos involuntários inseridos em planejamentos que visam o desenvolvimento em setores diversos, o que justifica possibilidades de financiamento para tais processos, vários aspectos ligados aos impactos negativos causados principalmente às comunidades a serem deslocadas e suas relações devem ser observados.

Como colocado anteriormente, no caso de reassentamentos involuntários de comunidades atingidas por tragédias como o rompimento de barragens de rejeito industrial, como as tratadas neste estudo, o planejamento inicial e as previsões de impactos e sua possível mitigação não foram anteriormente colocados e muito menos fazem parte de planejamentos para o desenvolvimento local. No entanto, os documentos supracitados servem de base para questionamentos relacionados aos processos em andamento no município de Mariana como bibliografia de pesquisa de políticas de gestão territorial que visem salvaguardas para orientação e atenuação de empobrecimentos nas diversas esferas de relacionamentos dessas comunidades.

Outras referências, como MAGALHÃES (2007) e TERMINSK (2013), são bases de redirecionamento das análises de políticas instituídas nesses processos e o reconhecimento da expertise sobre o tema centrada na atuação histórica do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no contexto brasileiro. Nesse sentido, as novas configurações do espaço rural da cidade de Mariana, a partir do reassentamento involuntário de duas comunidades rurais, Paracatu e Bento Rodrigues, são o caso referência para o entendimento dos novos arranjos fundiários possíveis e necessários à manutenção dos modos de vida de suas populações.

Os novos arranjos fundiários, que devem englobar as diferentes formas de uso do solo e de tipologias fundiárias exigidas para esses usos, têm como função primordial salvaguardar modos de vida e ao mesmo tempo promover um equilíbrio entre as ocupações antrópicas e a preservação ambiental. O planejamento territorial, através dos instrumentos legais de parcelamento do solo, trata de forma diferenciada áreas urbanas e áreas rurais, no entanto, as comunidades rurais, muitas vezes, apresentam configurações espaciais híbridas. Essas configurações incorporam características urbanas em algumas áreas e rurais em outras, o que promove a presença de dimensões variadas de glebas e terrenos, além de usos variados dos mesmos.

Diante dessas necessidades, este trabalho final de graduação pretende, a partir de abordagem teórico-investigativa, entender as possibilidades de reprodução dos modos de vida da população atingida perante as novas configurações fundiárias apresentadas pela empresa - desde a regularização de propriedade das terras, seus usos, sua configuração espacial dada pela tipologia fundiária e distribuição no espaço do município. Embasado nas diretrizes homologadas de ordenamento territorial, o presente trabalho faz parte de um conjunto de estudos e pesquisa de extensão vinculados ao grupo de assessoria técnica aos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão localizada em Mariana-MG, oferecendo aporte teórico à tomada de decisão para reparação dos danos e perdas sofridos.

Mapa 1: Localização da cidade de Mariana.



Fonte: Caracterização das lavras de trematódeos emergentes de moluscos gastrópodes coletados no município de Mariana – MG, Brasil. (Melo, 2012)

Devido ao caráter teórico-investigativo deste estudo, faz-se necessária uma revisão bibliográfica para compilação de informações e definições que sirvam de base ao entendimento dos conceitos de deslocamento compulsório e reassentamento involuntário; bem como o entendimento das políticas e

legislações - nacionais e internacionais – que sirvam de respaldo à determinação das diretrizes essenciais à prática de um plano de reassentamento adequado à compensação dos danos e perdas dos atingidos.

Análise das condições fundiárias presentes nas diretrizes homologadas nas audiências públicas do GT de habitação propostas para as duas comunidades que são caso referência dessa pesquisa apontando consensos e dissensos frente à essa nova organização físico-territorial implementada considerando a manutenção dos modos de vida das populações. As análises buscam subsidiar os processos de reassentamento involuntário das comunidades em questão e de outras atingidas pelo desastre do rompimento da Barragem de Fundão no que tange ao reordenamento do território.

2. Deslocamento Compulsório e Reassentamento Involuntário

Ao tratarmos de deslocamento compulsório e reassentamento involuntário, independentemente de seu contexto, mas principalmente em se tratando do rompimento da barragem de Fundão, faz-se necessário o entendimento quase que morfológico das definições teóricas que os englobam. Pois é a partir de tais conceitos que podemos moldá-los e adequar seus desdobramentos às necessidades específicas deste estudo e, assim, estabelecer as diretrizes necessárias de compensação a perdas e danos sofridos que sejam mais adequadas.

O estudo sobre o deslocamento compulsório no mundo se deu a partir de três sistemas de análise: estudos migratórios, de refugiados políticos e ambientais. Primeiramente foram iniciados os estudos migratórios carregando em si a análise de determinantes sobre a mobilidade voluntária, juntamente com as leis de migração que se deram em dois volumes, chamadas de Ravenstein Model - de 1885 e 1889, respectivamente -, as quais apresentam como postos-chaves destacados por CORBETT (2011):

- A maioria dos migrantes desloca-se curtas distâncias;
- Existe um processo de absorção de migrantes próximos a uma região de crescimento acelerado e preenchimento dos vazios deixados por eles, por parte de outros migrantes;
- Inversamente, existe o processo de dispersão;
- Cada fluxo de migração produz um contrafluxo compensatório;
- Migrantes de longa distância tendem a buscar grandes centros de comércio e indústrias;
- Moradores da área urbana migram menos que aqueles de áreas rurais;
- Mulheres migram mais que homens;
- Fatores econômicos são a principal causa de migração.

Um pouco mais adiante, como citado por TERMINSKI (2013) foram desenvolvidos ainda três novos modelos de estudo sobre migração restringidos, porém, às categorias econômicas e deixando de lado os aspectos sociais e ambientais que a englobam. Foram eles: Hicks Model, em 1932; Harris-Todaro Model, em 1970; e Wilber Zelinky's Mobility Transition Model¹.

A partir da percepção de que as políticas de desenvolvimento tinham papel moldador sobre os reassentamentos involuntários, recentemente foi estabelecida a Associação Internacional de Estudos sobre Migração Forçada (IASFM – International Association for the Study of Forced Migration)² a qual desenvolve estudos “referentes a movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas (por conflitos) assim como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, desastres químicos ou nucleares, fome, ou projetos desenvolvimentistas”³.

Após o final da Primeira Guerra Mundial foram formalizados os primeiros esforços de proteção a refugiados em resposta a problemas políticos, fazendo com que os estudos sobre deslocamentos se voltassem à classe dos refugiados políticos como primeira categoria legal e base para sistemas institucionais de proteção, apoiados a partir de 1950 pela Agência de Refugiados das Nações Unidas (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees), que iniciou suas atividades práticas apenas em meados da década de 1970.

Até as décadas de 1950 e 1960 as pesquisas ainda se limitavam às consequências sociais dos projetos de desenvolvimento econômico, com desenvolvimento de diversos estudos antropológicos sobre os reassentamentos no mundo. Apenas por volta da década de 1970 iniciaram-

¹ Hicks aborda a ideia de equilíbrio migratório a partir da elasticidade da oferta de bens de consumo dentro das teorias do ciclo econômico. Todaro analisa a migração do meio rural ao urbano em países desenvolvidos. Zelinsky defende que há padrões definidos de mobilidade que são componentes do processo de modernização.

² A IASFM é composta por acadêmicos, praticantes e tomadores de decisão se debruçando sobre assuntos relacionados a migração forçada a partir do destaque que tal assunto obteve pós Guerra Fria.

³ Tradução nossa do site www.iasfm.org.

se as considerações mais avançadas sobre perturbações ambientais a longo prazo e suas consequências sobre os deslocamentos e reassentamentos involuntários ao redor do território mundial. Porém, foi apenas em 1985 que o Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP – United Nations Environmental Programme) redigiu o Relatório de Refugiados Ambientais, o qual trazia a conceitualização sobre migrações forçadas causadas por fatores ambientais. O termo refugiado ambiental ainda foi posteriormente modificado para populações ambientalmente deslocadas. As quais, de acordo com o relatório, são “pessoas que foram forçadas a deixar seus habitats tradicionais, temporária ou permanentemente, devido a perturbações ambientais (naturais ou resultado de ação antrópica) que comprometa sua existência e/ou afete socialmente sua qualidade de vida”⁴ (RAMOS, 2011).

Foi apenas a partir da década de 1980 que se aceleraram os estudos sobre deslocamentos e reassentamentos induzidos pelo desenvolvimento, seguidos em 1990 pelos estudos sobre deslocamentos induzidos por conflitos, quando surge a primeira política operacional sobre reassentamento involuntário, a Diretiva Operacional 01 do Banco Mundial. Em 1993, com a publicação do artigo “Pontos de Pressão: Degradação Ambiental, Migração e Conflito”, foi marcada a importância dos efeitos desestabilizantes de perturbações ambientais e sua relação com conflitos e migrações forçadas. É quando se assume que desastres ambientais podem ser a causas de migrações forçadas internas ou internacionais em escala massiva ao redor do mundo e a separação dos estudos sobre deslocamentos resultantes de processos ambientais de longo prazo e aqueles induzidos por desastres naturais.

O foco das pesquisas em deslocamento interno passa a restringir-se em: análise das causas e consequências desse deslocamento; sua relação com as áreas de segurança, direitos humanos e estudos de desenvolvimento; as dimensões étnicas e de gênero do deslocamento; a minimização das consequências negativas juntamente com a assistência humanitária às pessoas deslocadas; a integração dessas pessoas com suas comunidades

⁴ Tradução nossa.

perdidas; a relação entre o deslocamento e estabilidade interna; e análise das diversas categorias de atores envolvidos com o deslocamento.

Os deslocamentos induzidos pelo desenvolvimento ainda são frequentemente associados a conflitos internos armados; porém, os deslocados devido a projetos desenvolvimentistas englobam uma população muito mais ampla. O qual é ainda mais visível e facilmente identificado devido ao antagonismo proveniente do histórico étnico dessas pessoas e conflito por recursos - os quais ocorrem, principalmente, como resultado da falta de terra e outros problemas como falta de emprego, moradia, insegurança alimentar e desarticulação social.

Um dos problemas mais evidentes e decorrentes dos processos de deslocamento e reassentamento é que a população atingida não participa, na maioria dos casos, dos processos decisórios de como será realizado o deslocamento e onde será efetivado o reassentamento. Ou seja, deixam de ser consideradas suas reais necessidades e desejos em recuperar o que foi perdido a partir da instalação do projeto, que vai muito além das perdas físicas, onde se faz necessário o entendimento dos modos de vida e história dessas pessoas.

É necessário que ocorra uma distinção entre os deslocamentos ocasionados devido a desastres ambientais naturais a curto e longo prazo. No caso dos deslocamentos devido a desastres a curto prazo, ele geralmente ocorre por curto período de tempo, fazendo com que seja possível o retorno da população deslocada ao seu local de origem ou, em casos mais extremos, a um novo local na região. Já quando tratamos de desastres ambientais de longo prazo, o que ocorre é uma perda natural das condições locais; ou seja, modificações ambientais deste tipo geram deslocamentos e migrações de renúncia ao local de origem com vistas a maximização da segurança dos envolvidos, tomando assim formas de uma migração compulsória planejada.

Ao analisarmos os deslocamentos resultantes de projetos desenvolvimentistas nos países em desenvolvimento fica difícil a separação

entre motivos ambientais e econômicos, visto que ambas acarretam a redução da quantidade e qualidade dos recursos vitais. Uma vez que as modificações ambientais progressivas tendem a resultar em danos que se propagam além de sua área de influência, afetando também paisagem e ecologia, os deslocamentos necessários são aumentados.

O termo deslocamento pode se referir ao despejo de pessoas de seu local de origem - sem a adequada compensação, garantia ou suporte social adequado; ou à primeira fase do processo de reassentamento. De acordo com CHAMBERS (1994), o reassentamento pode ser entendido de duas formas: o movimento de uma população; e um elemento de planejamento e controle.

Geralmente, o deslocamento como resultado da aquisição de terras é sancionado legalmente, enquanto que não há estrutura que seja responsável por direcionar e delimitar o processo de deslocamento em si. As leis de aquisição de terras protegem integralmente a causa de tal processo, deixando de lado a população deslocada. Deste modo, na falta de segurança legal de salvaguarda aos atingidos, poucos são os exemplos de projetos de reassentamento e reabilitação apresentados pelas empresas que cubram os atingidos e suas perdas em sua totalidade.

Após o deslocamento e reassentamento, mesmo que em local adequado, ainda é necessário que ocorra um acompanhamento social, principalmente sobre a população reassentada, mas também sobre a população que já se encontrava no local, visto que é natural um choque cultural entre essas duas populações. São diversos os casos de planos de reassentamentos mal implementados, desacompanhados de compensação adequada das perdas e mecanismos de suporte social que levaram a deterioração – a longo prazo ou irreversível – das condições de vida de comunidades.

As compensações de danos têm sido entendidas apenas como medidas que busquem devolver o equivalente – ou o mais próximo disso - em bens físicos e materiais. Os bens comunitários e recursos comuns – que são parte

essencial na estruturação dos modos de vida da população atingida -, mesmo quando compensados, ainda deixam a desejar, não na substituição dos mesmos, mas no entendimento amplo de sua importância e como recompensar sua perda de maneira mais adequada.

Devido ao cunho legal de todos os trâmites que envolvem esses processos de deslocamento e reassentamento, na prática é inacessível aos atingidos a participação e/ou enfrentamento diante das definições e escolhas por parte do projeto-causa. Isto porque o processo pode envolver diversas nuances legislativas de difícil entendimento aos atingidos e conseqüente combate com intuito de assegurar que seus direitos. E mesmo quando há apoio legal, os processos de batalha judicial podem resultar em gastos de boa parte da indenização conseguida, ainda assim sem garantia de conquistas.

Dentre os diversos motivos que resultam em deslocamento induzido pelo desenvolvimento, as oito principais causas destacadas por TERMINSKI (2013) são:

- A construção de barragens, hidrelétricas, projetos de irrigação, reservatórios artificiais e canais;
- Desenvolvimento do transporte pela construção de rodovias e ferrovias;
- Urbanização, reurbanização e transformações do território urbano.
- Mineração e transporte de recursos;
- Desmatamento e expansão de áreas agrícolas;
- Criação de parques nacionais e reservas de conservação;
- Esquemas de redistribuição da população;
- Outras (das quais podemos citar instalações específicas como aeroportos e portos).

Ao tratarmos das políticas públicas que tem como objetivo o desenvolvimento percebemos sua controvérsia com os processos de reassentamento que dela resultam; uma vez que deveriam objetivar um aumento no bem-estar da

população como um todo. Ou seja, parece eticamente inaceitável que os grupos deslocados já marginalizados ainda sofram com a inevitável exclusão, mesmo camuflada, resultante do reassentamento. Faz-se necessário então um destaque às considerações sobre os direitos-chave dos deslocados e reassentados, que vão desde o direito de não serem deslocados, passando pela participação ativa nos processos decisivos de reassentamento, e culminando em seu direito à reabilitação.

Nos processos de planejamento das estratégias de desenvolvimento econômico é de grande importância que se identifiquem e se analisem alguns fatores, na tentativa de evitar ou minimizar o número de atingidos pelo deslocamento e, conseqüentemente, de reassentamentos. Dentre elas estão: a disponibilidade e acessibilidade a recursos; as necessidades básicas da comunidade local; suas principais características sociais; o modelo econômico dominante; e as possíveis barreiras à implementação desses projetos. Dessa forma teremos políticas desenvolvimentistas que sejam eticamente aceitáveis, socialmente sustentáveis e minimamente ofensivas ao meio ambiente. “O propósito do desenvolvimento econômico não deveria ser restrito apenas ao fortalecimento das bases econômicas fundamentais das comunidades, mas também as prover com benefícios sociais adequados”⁵ (TERMINSKI, 2013).

Os custos dos programas de reassentamento e seus projetos, em sua maioria, tendem a ser subestimados e de baixo investimento; e ainda são os primeiros a sofrerem com corte de custos em caso de remanejamento dentro do processo de implementação dos projetos desenvolvimentistas.

Dentre os elementos do discurso científico contemporâneo que tratam de deslocamento e reassentamento induzido pelo desenvolvimento, está a diferenciação dos termos deslocamento, reassentamento e despejo. O primeiro está relacionado à privação do acesso à terra e recursos; ou seja, não se limita à saída do território, mas vem associado, principalmente, à

⁵ Tradução nossa.

perda das facilidades econômicas e sociais das comunidades envolvidas que vêm a deterioração significativa de seu padrão de funcionalidade. Já o reassentamento diz respeito à realocação baseada em planejamento prévio em conjunto com os atingidos e acompanhada de mecanismos de suporte social adequado. E, por último, o termo despejo é utilizado em casos de remoção compulsória de pessoas que não apresentam direito legal ao local em que estão instaladas.

Quando do enfoque ao ocorrido em Bento Rodrigues com o rompimento da barragem, não se trata de um deslocamento devido à implementação de um projeto desenvolvimentista que tenha como intuito melhorias urbanísticas ou desenvolvimento e melhoria de atividades em retorno à população. Portanto faz-se necessário um entendimento mais aprofundado dos termos utilizados pois não se enquadram no contexto estudado; uma vez que a população foi expulsa de suas casas, perderam seus bens e foram forçados a modificar seus modos de vida devido à exploração mineral predatória.

3. Legislação

Para interpretação dos procedimentos empregados pelas empresas Samarco/Vale/BHP Billiton diante do quadro socioambiental de devastação pós-rompimento, cabe análise das políticas públicas e legislações pertinentes às questões de reassentamento, compreendendo, assim, quais são as possibilidades de compensação dos atingidos. Isto porquê é evidente a necessidade de aprofundado embasamento teórico e explanação diante das diretrizes homologadas e as perspectivas de reprodução dos modos de vida da população, em contraponto à simples indenização da comunidade.

Portanto, foram analisadas, primeiramente, as diretivas do Banco Mundial devido à sua expertise no tema, com vistas à contraposição das diretrizes homologadas com as diretrizes abordadas por suas políticas que são consideradas essenciais à salvaguarda os direitos mínimos de compensação, principalmente ao lidar com questões de ressarcimento e indenização no âmbito monetário e de propriedades territoriais.

Além disso, convém a análise de um compilado do panorama legislativo internacional relacionado às atividades minerárias e suas políticas referentes a compensação quando da necessidade de deslocamentos compulsórios; e a Lei Estadual 23.291/2019, que institui a política de segurança de barragens da atividade mineradora.

3.1. Diretivas Operacionais do Banco Mundial

As diretivas operacionais do Banco Mundial demonstram expertise ao tratar de deslocamentos compulsórios e reassentamentos involuntários diferenciados e discutidos acima. Isto porque grande parte dos projetos por ele financiados resultam em consequências como a retirada de populações ou comunidades de seu local de origem; por isso a necessidade de tratar de maneira abrangente todas as possíveis causas e consequências advindas das variadas abordagens e processos de reassentamento.

Como tentativa de solucionar amplas consequências e impactos resultantes dos projetos financiados pelo Banco Mundial, fez-se o esforço de produção de documentação com vistas a reparar os seus impactos. Essa produção tem como objetivo a garantia mínima dos direitos da população afetada de maneira negativa, principalmente em se tratando de deslocamentos. Em dezembro de 2001 foi adotada a primeira política redigida pelo Banco, a Política Operacional, a qual faz parte de um pacote integrado com total de 10 políticas de salvaguarda social e ambiental. A OP 4.12, diferentemente da cobertura política prévia, traz a diferenciação entre os princípios políticos, os padrões, os requerimentos, e procedimentos do próprio Banco.

Os documentos do Banco Mundial são organizados em três naturezas: a BP – Bank Procedure – que é um manual de procedimentos internos do Banco possibilitando a análise de seus projetos; a OP – Operational Policy - é a diretiva operacional definindo as diretrizes de ações para os empréstimos; e a OPA – Operational Policy Attachment - que vem acompanhada de um anexo complementar à OP.

A OP 4.12 é aplicável a qualquer projeto financiado pelo BM em que seja necessária a aquisição de terras de domínio do Estado; ou seja, sua aquisição é involuntária aos moradores locais, faltando em consentimento e poder de escolha por parte da população diretamente afetada por tal aquisição.

Dos objetivos da OP 4.12 destaca-se: “evitar ou minimizar impactos adversos ao conceber e executar as atividades de reassentamento como programas de desenvolvimento sustentável; dar oportunidade às pessoas deslocadas de participar no desenho e implementação dos programas de reassentamento; e assistir as pessoas deslocadas nos seus esforços de melhorar seus modos e padrões de vida, ou pelo menos restaurá-los aos níveis pré-projeto”⁶ (WB, 2001).

⁶ Tradução nossa.

Ou seja, de acordo com os documentos do banco, cabe a ele garantir que haja cobertura dos impactos econômicos e sociais diretos da desapropriação ou restrição de uso de terras. Deixa a desejar, porém, a adequada compensação aos atingidos; uma vez que, grande parte das vezes, restringe-se a uma indenização monetária que não cobre todas as perdas sofridas, principalmente ao tratarmos de modos de vida e de impactos indiretos. E, quando analisamos ainda, o acesso da população e seu usufruto aos resultados dos projetos em questão, fica evidente que não há democratização na distribuição de seus resultados positivos; enquanto que em contraponto, a população deslocada tem de arcar com todos os ônus desse processo de tomada do seu local de origem.

De acordo com a terminologia adotada pelo BM, reassentamento “envolve todas as perdas econômicas e sociais diretas da tomada de terras e restrição de acesso, juntamente com as consequentes medidas de compensação e remediação. E pode, dependendo do caso, incluir: aquisição de terra e estruturas físicas; realocação física; e reabilitação econômica das pessoas deslocadas para melhorar – ou ao menos restaurar – sua renda e padrões de vida” ⁷ (WB, 2001). Mas quando lidamos com comunidades atingidas podemos entender que o reassentamento resulta ainda em adequação sociocultural dessa população ao seu novo local de moradia; visto que experienciam modificação de todas suas atividades cotidianas, desde o comércio habitualmente frequentado por eles, até interações sociais entre seus moradores.

E ainda, considerando que mínimas são as oportunidades de participação direta da população atingida na definição e contabilização do que foi perdido e como será realizada sua adequada compensação e ressarcimento, pode-se destacar uma lacuna nas diretivas do banco ao lidar todo o processo apenas como tentativa de indenização financeira de bens perdidos, deixando de lado as perdas que fogem desse escopo.

⁷ Tradução nossa.

A população deslocada é definida como “aquelas pessoas que são afetadas em qualquer dos meios descritos em seu terceiro parágrafo”⁸ (WB, 2001). Conotando a todas as pessoas que perdem suas terras ou seu direito de uso à terra, ou aquelas que perdem seu acesso a parques e áreas preservadas legalmente designadas, resultando em impactos adversos a seus modos de vida. Entretanto, o termo população deslocada é sinônimo a pessoas afetadas por projetos de qualquer natureza e não se limita àqueles sujeitos apenas ao deslocamento físico propriamente dito. De acordo com a documentação do Banco e os exemplos de sua implementação, busca-se restrição mínima no número de pessoas que foram atingidas e que, portanto, exigem qualquer tipo de compensação do Banco.

Um dos objetivos da diretiva é, também, evitar ou minimizar os reassentamentos involuntários explorando todas as alternativas de projeto viáveis; o que reconhece quão severas podem ser as consequências do reassentamento às pessoas e suas comunidades. E que ainda pode resultar em um projeto que reduza o número de pessoas afetadas e minimize seus impactos, consequentemente reduzindo os custos e responsabilidades do projeto. O modo mais simples de alcançar esse objetivo é com projetos que reduzam a aquisição de terras e as pessoas afetadas por suas perdas. Todavia, a facilidade em adotar os projetos já tradicionais e recorrentes interfere de maneira negativa na exploração por alternativas que culminem no mesmo objetivo e que tragam ainda, consequências e impactos menores.

A OP 4.12, contudo, é apenas aplicável à liberação de áreas em antecipação ou preparação de projetos financiados pelo banco, podendo ser utilizada nesses casos, inclusive, de maneira retroativa. Ou seja, em caso de reassentamentos por razões não relacionadas a iniciativas financiadas pelo BM, essa população não tem a cobertura da OP. Além disso, um projeto só é considerado completo quando as medidas de reassentamento adequadas são implementadas e finalizadas; e fica a cargo do mutuário documentar o processo e a plena implementação do instrumento de reassentamento.

⁸ Tradução nossa.

Em casos de atividades que não são financiadas pelo BM - mas são necessárias ao projeto custeado por ele e/ou sua performance - e resultam em reassentamento, ele se responsabiliza em lidar com a questão a partir da obtenção de informações do procedimento para identificar e abordar seus impactos, a aplicação de padrões, os resultados esperados e outras questões significativas. Ainda assim, mesmo quando toda compensação e outras assistências acordadas foram fornecidas, há complexidades que podem resultar em falhas no alcance dos objetivos estabelecidos. Portanto, antes do fechamento do cronograma de um projeto, há uma verificação de todas essas providências por parte de uma equipe do Banco, como tentativa de reparar possíveis consequências que não tenham sido previstas, ou que tenham sido previstas de forma equivocada.

Já o reassentamento voluntário é referente a qualquer tipo de reassentamento que não seja imputável a domínio eminente ou outras formas de aquisição de terras. Os princípios da diretiva são consenso informado – significando que as pessoas envolvidas estão plenamente informadas sobre o projeto, bem como suas implicações e consequências, concordando livremente em participar do projeto –; e poder de escolha – onde as pessoas têm como optar em concordar ou não com a aquisição de terras, sem quaisquer consequências adversas impostas formal ou informalmente pelo estado. Este último sendo possível apenas nos casos em que a localização de projeto não seja fixa; por exemplo no caso da construção de uma rodovia que pode sofrer objeções, o que não ocorre em casos de instalação de barragens hidrelétricas e seus reservatórios. No primeiro exemplo pode haver reassentamento voluntário, no último não. Porém, é insuficiente que haja apenas o consentimento informado pois o poder de escolha faz-se necessário.

Uma possibilidade para garantir que ambos ocorram (consenso informado e poder de escolha) de acordo com as viabilidades evidenciadas em cada projeto é o estabelecimento de um conselho deliberativo formado pela população atingida. Dessa maneira, garante-se, mesmo que minimamente,

participação e poder de escolha por parte dos deslocados na elaboração e implementação das novas diretrizes de funcionalidade e arranjos; os quais serão por eles vivenciados em seus novos locais de moradia. Bem como fornece alternativas que podem conseguir algum tipo de garantia relacionada às perdas imateriais sofridas; uma vez que apresenta participação direta da comunidade na discriminação do que foi perdido e como pode ser recuperado ou reestabelecido ao seu estado original.

De acordo com a OP, a equipe-tarefa do Banco é responsável por determinar os instrumentos adequados ao projeto em desenvolvimento quando da aplicabilidade da diretiva. Os três instrumentos mais importantes de acompanhamento são: o plano de reassentamento, que varia de acordo com a magnitude e complexidade do mesmo; a política estrutural, estabelecendo os objetivos, princípios, arranjo organizacional e mecanismos fundadores do reassentamento; e o processo estrutural, com o detalhamento funcional das ações do plano.

A estrutura do plano de reassentamento descreve como os grupos ou comunidades afetadas serão envolvidos na identificação do acesso compartilhado e igualitário a recursos restritos; assim como recursos alternativos e balancear outras perdas. Também descreve as provisões necessárias e as responsabilidades da comunidade e do governo, visando assegurar suas restrições de uso. E, ao lidar com acessos limitados e usos restritos, é importante que não resultem em redução da compensação e ressarcimento de modo geral, mas que se some a esse processo; garantindo assim que a população deslocada consiga manter parte do que lhe foi tomado no âmbito dos modos de vida e produção.

A Política Operacional diferencia entre a compensação por bens tomados das pessoas e medidas de reabilitação que ajudem a melhorar - ou ao menos restaurar – suas atividades que resultem em remuneração e seus habituais padrões de vida. Para compensar os deslocados de seus bens perdidos, a política requer reposição real desses bens, quando desejado; ou

compensação e reposição em custo; e medidas alternativas de reabilitação que sejam aceitáveis aos deslocados.

Em casos de compensação de terras, quando não repostas diretamente, sua compensação deve ser baseada no valor de mercado, potencial produtivo, ou equivalente em qualidade residencial. Porém, ainda acompanhada de medidas de reabilitação, visando restaurar os modos de vida. A reposição em custo de terras agrícolas produtivas é o seu valor de mercado; ou o potencial produtivo; ou uso localizado na vizinhança da terra afetada pré-projeto ou pré-deslocamento, o qual for maior. Somado ao custo de preparação da terra a níveis similares daquela afetada e/ou tomada e/ou custos de qualquer registro necessário e taxas de transferência que se façam necessárias.

Ao tratarmos do recorte da população de estudo, a qual foi expulsa de seu local de origem devido ao rompimento da barragem, não há acordo estabelecido com o Banco, portanto não há destaque de diretrizes mínimas de salvaguarda. Ou seja, ao analisarmos os documentos do BM – os quais são referência ao tratarmos de reassentamentos – fica evidente a necessidade de estudo mais aprofundado relacionado a refugiados ambientais em busca de direcionamentos e soluções dos impactos sofridos. Porém, devido à sua experiência e conteúdo, ressaltamos sua importância como base para o estabelecimento e entendimento das novas diretrizes e formulação de projetos de ressarcimento e compensação aos atingidos.

3.2. Panorama Internacional

Além das diretrizes do Banco Mundial supracitadas, dentro de seu grupo de atuação, vinculado à Corporação Financeira Internacional (CFI), existem diversos Padrões de Desempenho (PD) de descrição a suas respectivas práticas financiadas; dentre as quais, destaca-se o PD 5 referente à Aquisição de Terras e Reassentamento Involuntário, do ano de 2012. O PD trata das questões concernentes à aquisição de terras destinadas a atividades econômicas que possam resultar na realocação e perda de moradia ou modos de vida de comunidades ou indivíduos.

Considerando como principal fonte de regulamentação internacional a nortear essas questões, Owen (2019) faz um comparativo entre seis países (Botswana, Chile, Costa do Marfim, Papua Nova Guiné, Peru e Gana) considerando suas legislações e regulamentações internas concernentes ao reassentamento a partir de práticas de mineração. Esclarecendo que há grande variação de leis e regulamentações relativas aos deslocamentos compulsórios oriundos das atividades mineradoras e, assim como no contexto brasileiro, há muitas brechas entre as legislações nacionais e o que se tem de salvaguarda internacional de direitos ao reassentamento. A partir do momento em que não é especificado legalmente o papel das empresas mineradoras nas práticas de reassentamento, estende-se a margem de abordagens a uma atividade que tende a resultar em elevados danos e impactos.

De modo geral, todos os países analisados apresentam regulamentações que garantem o direito à compensação através de práticas de indenização considerando os valores de referência de mercado das propriedades adquiridas pelas empresas para instalação dos projetos extrativistas. No Peru e Chile, sequer há suporte legal à participação dos atingidos nas negociações de compensação. Além disso, houve uma reformulação política no Peru que permite ao Estado a destinação de terras para extração mineral a partir de procedimentos especiais que não são claramente definidos, sem providenciar regulamentação para adequada compensação. Enquanto que na Papua Nova Guiné as medidas de compensação englobam perdas e danos referentes à superfície da propriedade, interrupção de práticas de agricultura (relativas à subsistência ou práticas econômicas) e perturbações sociais.

No tocante às práticas de reassentamento, nenhum dos países possuem políticas específicas para nortear as práticas de reassentamento involuntários induzidos por projetos desenvolvimentistas. Sendo assim, nos seis países os regimes de mineração não possuem regulamentações específicas ao processo de reassentamento e realocação; a legislação falha em caracterizar o reassentamento como medida compensatória ou último recurso às comunidades; não há provisões quanto ao monitoramento e avaliação dos

reassentamentos. Sendo que Gana é o único país com regulamentações específicas ao setor de mineração, as quais ainda estão na fase de elaboração; porém, ocupa-se de questões socioeconômicas e culturais com o intuito de garantir melhor qualidade de vida da população afetada. Desde sua constituição o país apresenta destaque às práticas de reassentamento.

Onde a aquisição ou posse compulsória de terras efetivada pelo Estado resultar no deslocamento de qualquer cidadão, o Estado deve reassentar os indivíduos deslocados em território alternativo apropriado com o devido cumprimento ao seu bem-estar econômico e valores socioculturais. ⁹Owen et al, 2019. p. 15.

A respeito das práticas de planejamento e monitoramento dos planos de reassentamento, Gana novamente se destaca como exceção, apresentando instituições destinadas à supervisão de tais práticas. Enquanto que, nos demais países, não há leis e regulamentações nacionais provedoras de suporte a tais atividades; além da carência de acompanhamento dos impactos sofridos pelas comunidades atingidas após a finalização dos trâmites de compensação.

De acordo com o PD 5, os planos de reassentamento e sua implementação podem ocorrer a partir de dois modelos de governança: no primeiro, a administração fica a cargo da empresa, que pode ou não ser assegurada por estruturação legal e regulamentária; enquanto que no segundo, é responsabilidade do Estado direcionar os encaminhamentos a partir das legislação nacional e com o financiamento da empresa. Com exceção de Gana, novamente, os países avaliados não apresentam estruturação legal coerente à regulamentação ou procedimentos a serem seguidos pela indústria mineradora quando do requisito de planos de reassentamento. A Comissão de Minerais de Gana é responsável por supervisionar as empresas na formulação e implementação dos planos de reassentamento.

É notável que, no contexto internacional, as legislações nacionais não são detalhadas suficientemente na abordagem dos temas tocantes ao

⁹ Tradução nossa

deslocamento e reassentamento resultantes das atividades mineradoras, portanto são incapazes de assegurar compensação justa, imediata e adequada às comunidades atingidas. Uma vez que a deficiência na legislação de reassentamento resulta em situações de vulnerabilidade desta população, é imprescindível uma reestruturação e fortalecimento dos marcos regulatórios que perpassam as práticas de extração mineral.

Os governos deveriam desenvolver regulamentações voltadas à aquisição de terras e reassentamento no setor minerário que incluam requerimentos mínimos. Os Ministérios e demais agências implementadoras deveriam estabelecer seus papéis como provedores de informação estabelecendo diretrizes específicas ao setor sobre como abordar aspectos imprescindíveis ao deslocamento e reassentamento induzido pela mineração, principalmente no que diz respeito à aquisição de terras, acordos, processos de reassentamento e acordos de compensação.¹⁰ Owen et al, 2019. pp.20-21.

O destaque deste comparativo está vinculado ao fato de que em todos os países analisados há forte influência das atividades mineradoras nos valores de seus respectivos PIB, chegando em média, a representar por volta de 4% a 5% de seu valor total; podendo, ainda, representar crescimentos ou quedas de até 30% na economia de alguns desses países. Portanto, fica clara a urgência no desenvolvimento de legislações regulamentares; principalmente no Brasil, onde o setor de mineração ocupa 0,5% do território nacional com produção que chegou a arrecadar 34 bilhões de dólares no ano de 2018.¹¹

¹⁰ Tradução nossa.

¹¹ De acordo com o Portal da Economia de Minas, este valor ainda é considerado baixo, quando comparado à produção de 2011 com arrecadação de 53 bilhões de dólares, uma vez que ainda está em recuperação devido às quedas experienciadas pós rompimento de Fundão em 2015; o que demonstra claramente o impacto destas práticas extrativistas sobre a economia nacional.

3.3. Lei Estadual 23.291/2019

Diante do amplo quadro de exploração mineral presente no Brasil, não há legislação federal que corrobore com práticas adequadas de disposição dos rejeitos de tais atividades. Visando a estruturação mínima a ser seguida por tais empreendimentos no estado de Minas Gerais foi proposto o Projeto de Lei 3.695¹², ainda em 2016; o qual passou por três anos de análise e reestruturação até se moldar à Lei 23.291, sancionada em fevereiro de 2019. A lei aborda, principalmente, questões técnicas voltadas ao uso da técnica de alteamento, englobando desde o processo de construção de tais barragens, perpassando as práticas de segurança da empresa e seus planos de segurança, até a questões de participação social diante tais empreendimentos.

Porém, é interessante observar sua interpelação à participação popular efetiva e direta durante os processos iniciais de discussão anteriores à implementação de novos empreendimentos e barragens resultantes de práticas mineradoras, com destaque especial à atuação das mulheres.

Dentre as práticas estipuladas pela lei encontram-se evitar o uso da técnica de alteamento quando possível, ou a busca por alternativas cabíveis, em consideração aos contextos socioeconômicos dos envolvidos e afetados direta ou indiretamente pelo empreendimento. Nos casos em que for cedida licença para implementação das barragens, há a exigência do Plano de Ação Emergencial (PAE), incluindo alertas, orientações e resgate; além de ações vinculadas para a população que se encontra à jusante das barragens a serem executadas pelo empreendedor, com fiscalização. Também define as Zonas de Autossalvamento e determina a impossibilidade de construção, instalação, ampliação ou alteração de barragens quando da presença de comunidades nestas áreas. E por último, proíbe o uso da técnica de alteamento a montante, exigindo a descaracterização das barragens já

¹² Trata-se de um Projeto de Lei da Comissão extraordinária das barragens do que tange ao licenciamento e aprovação de novos projetos de barragem que utilizem da técnica de alteamento.

existentes; ou seja, impossibilita seu uso como estrutura de contenção de sedimentos ou rejeitos, podendo ser destinada a outras finalidades.

4. Estudos de Caso

Devido à natureza inédita do desastre ambiental ocorrido e suas consequências urbanísticas, sem precedentes legais de base para desenvolvimento de novo projeto com vistas ao adequado reassentamento e indenização da população atingida, faz-se necessária busca de bases em alguns estudos de caso para melhor entendimento do panorama nacional frente a deslocamentos compulsórios e reassentamentos involuntários. Para tal, foram selecionados os casos da cidade de Altamira, no Pará, onde grande parte da população local sofreu deslocamento devido à construção da barragem no Rio Xingu para instalação da Usina Hidrelétrica Belo Monte; e da cidade de Itueta, em Minas Gerais, com vistas à instalação da Usina Hidrelétrica Aimorés no curso do Rio Doce. Além da análise sobre o caso do Parque Grande-Sertão Veredas, onde ocorreu o reassentamento dos veredeiros devido à instalação de um parque de conservação ambiental.

Cabe ressaltar que, diferentemente do caso de Bento Rodrigues e Paracatu, ambos os casos aqui tratados são resultado de obras desenvolvimentistas inicialmente propostas pelo Estado e que a execução de quaisquer propostas descritas abaixo é resultado de planejamento e acordo prévio com a população atingida com vistas à instalação dos instrumentos citados. Ou seja, diversas etapas de planejamento e elaboração de projetos de reassentamento foram realizadas previamente ao deslocamento da população; devidamente se opondo ao caso de expulsão e destruição sem aviso prévio resultante do desastre após rompimento da barragem de Fundão.

4.1. O Caso de Altamira

A cidade de Altamira tem um histórico de ocupação territorial de destaque, em que sofreu três importantes impulsos modificadores à sua estruturação fundiária. Primeiramente, sua ocupação teve início junto aos primeiros movimentos de colonização da Amazônia, mediante as missões jesuíticas, resultando no desenvolvimento da cidade voltado ao rio. Durante a década

de 1980, sua população passou por um crescimento acelerado em que boa parte da população saiu da zona rural em direção à urbana no contexto da exploração da borracha e construção da Transamazônica, fazendo com que o desenvolvimento da cidade se voltasse à rodovia. Esse “boom” populacional resultou em uma ocupação urbana sem planejamento, principalmente nos contornos dos Igarapés (áreas alagadas), em aglomerados urbanos subnormais¹³. Com o início das atividades de projeto da UHE e crescimento ainda maior da população, o desenvolvimento urbano volta-se à floresta, em direção oposta ao centro da cidade, onde se encontram os principais equipamentos, oferta de serviços e comércio.

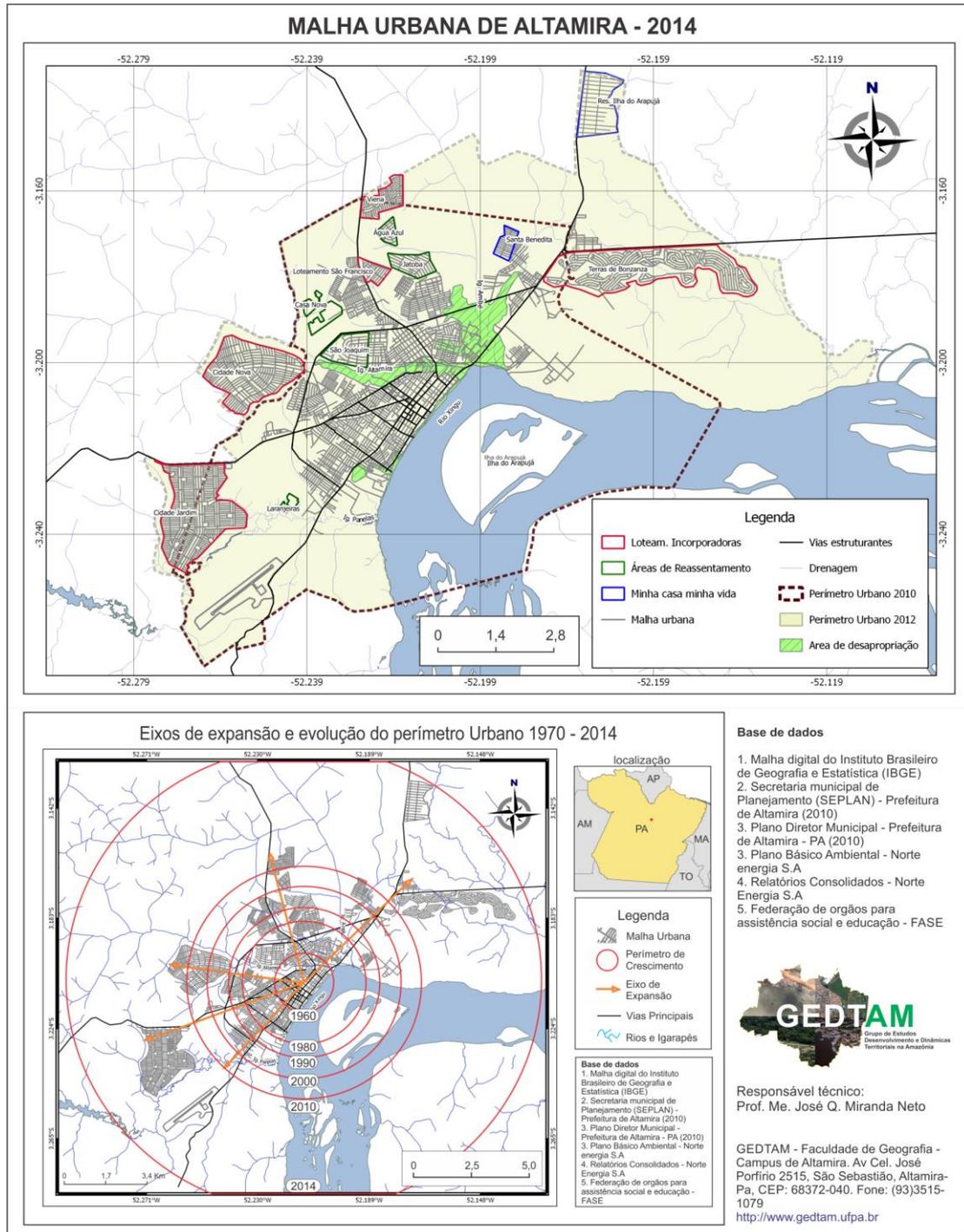
Após os Estudos de Impacto, definição dos locais a serem alagados e contabilização da população que sofreria deslocamento, determinou-se 17 áreas potenciais a serem destinadas ao reassentamento dos atingidos. As quais deveriam atender aos quesitos de localização, acessibilidade, topografia favorável e conexão com estruturas básicas mínimas estipuladas pela empresa Norte Energia em seu Plano de Atendimento à População Atingida; com vistas à redução dos impactos sociais negativos da instalação da UHE e atendimento às expectativas e demandas dos atingidos.

Devido a diversos fatores políticos e econômicos, com o atraso na prática efetiva dos planos de reassentamento e atuação do mercado imobiliário frente ao crescimento populacional da cidade, somente 5 das 17 áreas inicialmente determinadas à ocupação dos atingidos fez-se disponível à viabilização dos reassentamentos (ilustrados em tabela 1). Para tanto, foi necessária revisão do Plano Diretor com intuito de expansão do perímetro urbano da cidade visando a inserção dos novos bairros de reassentamento. Devido a linhas de ação desarticuladas, essa expansão deu-se de modo precário e, como consequência, uma malha urbana fragmentada e desestruturada, como pode-se observar no mapa 2, o qual apresenta as delimitações dos novos loteamentos realizados pelas incorporadoras,

¹³ Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação (IBGE).

juntamente com as áreas destinadas ao reassentamento e os locais de instalação dos projetos Minha Casa Minha Vida.

Mapa 2: Malha urbana de Altamira em 2014.



Fonte: GEDTAM (2014b)

Através da análise das áreas de desapropriação, a necessidade de expansão do perímetro urbano e a localização dos novos bairros para reassentamento

dos atingidos, é possível a percepção e entendimento da intensidade das transformações sofridas pela comunidade nos quesitos sociais e econômicos vinculados aos seus antigos modos de vida, que não mais podem ser reproduzidos diante da nova realidade na qual se encontram.

Tabela 1: Novos bairros urbanizados na cidade de Altamira, a quantidade de novos lotes instalados e suas dimensões.

Loteamento	Incorporadora	Nº de lotes	Hectares
Terras de Bonanza	Direção norte incorporadora	6.615	212,17
Cidade Jardim	Buriti empreendimentos Imobiliários	5.386	172,75
Cidade Nova	Nova bairros planejados	7.000	224,00
Viena	Brasil Desenvolvimento Urbano	2.458	78,00
São Francisco	Mac Empreendimentos	709	21,27
TOTAL		22.168	708,19

Fonte: Expansão urbana recente em Altamira (PA) - Novas tendências de crescimento a partir da instalação da UHE Belo Monte. (Neto, 2017)

Dos novos bairros destinados à ocupação pelas famílias atingidas, algumas considerações são primordiais, como seu isolamento por barreira física – a própria barragem – que resulta em não atendimento adequado às questões de localização e acessibilidade previstas; acarretando em difícil acesso à infraestrutura urbana pré-existente na cidade. Além disso, os novos bairros criados, junto ao Programa Minha Casa Minha Vida, não se qualificam como adequadas à população atingida, parte devido à sua estruturação interna em que não se levou em consideração as tradições e modos de vida da população, que estava habituada em ocupar moradias de palafita (como ilustrado na figura 1) e que, apesar de apresentarem melhorias do ponto de vista técnico construtivo, deixaram de lado todas as questões de adaptação e apropriação da população quanto a suas residências. Parte devido aos materiais empregados para construção das casas (os quais podemos visualizar na figura 2, que apresenta as casas dos novos bairros), desconsiderando o mesmo motivo supracitado e apresentando escolhas incompatíveis às questões físicas da cidade – como temperatura e topografia.

Figura 1: Casas de palafitas ao longo do Igarapé Ambé, Altamira – PA, 2011.



Fonte: Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUCS) em Altamira: Impactos Sociais da UHE Belo Monte (Coutinho, 2016).

Figura 2: Casas no bairro Jatobá, Altamira – PA, 2016.



Fonte: Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUCS) em Altamira: Impactos Sociais da UHE Belo Monte (Coutinho, 2016).

Outro ponto a ser observado é a existência de bairros em que estão dispostas residências destinadas ao reassentamento da população atingida, juntamente com residências voltadas à ocupação por trabalhadores da empresa Norte Energia. Ou seja, além da descaracterização territorial experienciada pelas mudanças físicas e geográfica, houve também forte

descaracterização no sentido de comunidade experienciado pela população. Esse compartilhamento do território não foi devidamente integrado por seus moradores (atingidos e trabalhadores), resultando em uma segregação socioespacial dentro dos bairros, com a construção de barreiras físicas para diferenciação dos espaços; caracterizando ainda mais a negligência da empresa frente aos costumes e modos de vida tradicionais da população.

4.2. O Caso de Aimorés

O caso ocorrido na cidade de Itueta é ainda mais alertante quanto às dificuldades e complicações advindas dos processos de reassentamento de populações atingidas; visto que o projeto de instalação da UHE levou mais de duas décadas para ser elaborado e devidamente executado, e ainda assim resultou em consequências desgastantes à população atingida.

O processo de ocupação da cidade ocorreu aos pequenos passos e de maneira consistente com as condições morfológicas da região, tendo seu início no final do século XIX com fazendas de criação de gado, poucos e isolados núcleos de garimpo de ouro, e agricultura de subsistência. Uma considerável expansão da cidade ocorreu na década de 1840 com a construção da estrada de ferro Vitória – Minas, escoando a produção agrícola e trazendo consigo um grande contingente de imigrantes estrangeiros - italianos, pomeranos e alemães, principalmente (CICCARONE, LOPES, TRIGUEIRO, 2012).

Figura 3: Cidade de Itueta em 2005, antes de sua destruição (período da realocação).



Fonte: Atingidos pelo futuro: perspectivas e debates na instalação da UHE Aimorés/Itueta - MG, Brasil. (Lopes, 2012).

Durante o processo de elaboração do projeto da UHE foram realizadas diversas consultas e planejamentos junto à população de como seria estabelecida a nova cidade de Itueta, visto que a implantação do reservatório seria responsável pelo alagamento da cidade original (ilustrada pela figura 3). Porém, apesar de diálogo frequente e construção compartilhada do novo projeto, devido a diversos fatores que aceleraram a instalação e funcionamento efetivos do empreendimento, o processo de reassentamento foi atropelado e ignoradas algumas etapas que seriam imprescindíveis à sua adequada fluidez.

Desse modo, a reorganização do espaço urbano (ilustrada na figura 4) proposta pelos responsáveis falhou em considerar os modos tradicionais ali desenvolvidos de ocupação da cidade antiga e distribuição de suas moradias nesse espaço.

A construção da Nova Itueta parece resultar de uma combinação entre o “fazer de conta” que são atendidas as demandas dos moradores da antiga sede – na sua busca por reencontrar no novo local algumas novas referências identitárias – e a execução de um

planejamento padrão de um espaço urbano genérico e preestabelecido. Lopes, 2012.

Figura 4: Canal que corta a nova cidade de Itueta, 2018.



Fonte: Atingidos pelo futuro: perspectivas e debates na instalação da UHE Aimorés/Itueta - MG, Brasil. (Lopes, 2012).

E este é devidamente o ponto de destaque desse estudo de caso, pois faz ressaltar a importância de considerar-se devidamente os modos de vida da população atingida, bem como suas tradições de produção e de interação social. Pois como pode-se perceber na literatura, apesar das novas condições urbanas do local destinado ao reassentamento atenderem legalmente às demandas da população, não há espaço de pertencimento dos atingidos, podendo ser descrito então como “não-lugar” (o que pode ser evidenciado com a comparação entre as figuras 3, que mostra a antiga Itueta, e a figura 5, com os novos arranjos fundiários).

Além disso, cabe ressaltar que os projetos das novas moradias não se adequam às demandas satisfatoriamente, com diversas queixas com relação à qualidade de projeto, principalmente o tamanho das mesmas.

A construção da barragem da hidroelétrica de Aimorés em 2005 não só transformou a paisagem local do rio e cursos de água que banhavam a cidade e alimentavam sua reprodução física, foram transformadas também as histórias de vida, os processos culturais de produção e reprodução da vida social. Lopes, 2012.

Figura 5: (Itueta após a realocação:) A Nova Itueta, 2005.

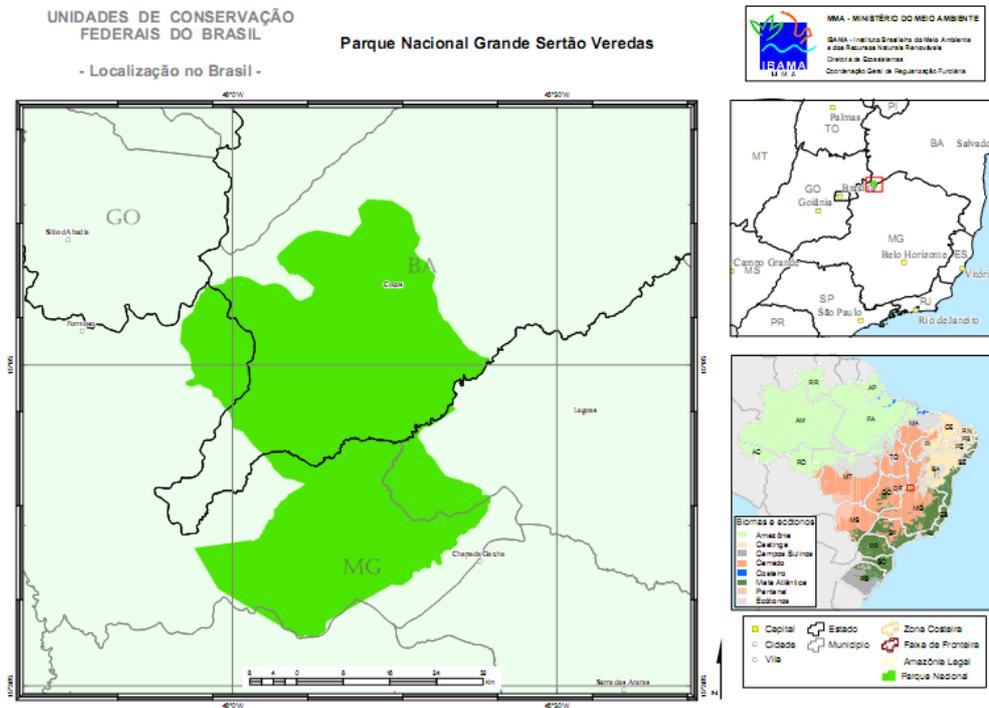


Fonte: Atingidos pelo futuro: perspectivas e debates na instalação da UHE Aimorés/Itueta - MG, Brasil. (Lopes, 2012).

4.3. O Caso do Parque Nacional Grande-Sertão Veredas

Diferentemente dos outros estudos previamente realizados, este vem com o intuito de entender uma proposta que esteja mais próxima de atender às necessidades e diretrizes pré-estabelecidas por todos os envolvidos no processo de deslocamento e reassentamento. A principal diferença vem do contexto não estar relacionado a uma barragem e/ou projeto desenvolvimentista, mas da instalação de um parque nacional de conservação. Discussões relacionadas à validação ou não deste modelo conservacionista à parte, o que nos cabe observar é o deslocamento da população de seus locais de origem a um novo território com vistas à aproximação máxima de suas condições originárias com o intuito de manutenção e/ou mínimo distúrbio de suas atividades e modos de vida.

Mapa 3: Mapa de Localização do Parque Nacional Grande Sertão-Veredas.



Fonte: SOB AS VESTES DE SERTÃO VEREDAS, O GERAIS. "Mexer com criação" no Sertão do IBAMA (Andriolli, 2011).

Um dos fatos interessantes de análise do Plano de Assentamento São Francisco é que as condições socioespaciais são muito similares às enfrentadas pela população deslocada de Mariana, uma vez que sua disposição espacial se dava, também, sem cercas e/ou delimitações físicas dos territórios pertencentes a cada família. Além disso, a organização social e de vizinhança também acontecia de maneira similar, com muita proximidade e relações intimistas. O que foi um dos choques iniciais ao se deslocarem para os novos lotes, divididos em duas fazendas: São Francisco e Gentio. Logo seguido pelas diferenciações geográficas e dimensionais dos lotes, visto que os da fazenda São Francisco apresentam condições de plantio mais adequadas e por isso têm menores dimensões (de 25 a 40 ha), enquanto que os da fazenda Gentio são maiores (de 60 a 80 ha) por apresentarem condições precárias às práticas agropecuárias.

O reassentamento dos veredeiros ocorreu de maneira diferenciada que nos outros dois estudos de caso, pois a busca pelas novas propriedades a serem ocupadas foi realizada com vistas (segundo a própria FUNATURA, organização responsável pelo planejamento e execução do projeto – agende mediador dos reassentados e interesses do Estado) à maior proximidade das condições originárias dos deslocados. Portanto, buscaram-se áreas de veredas para delimitar os lotes e direcioná-los às atividades cotidianas da população; porém, ao analisar os relatos e reais condições dos lotes (relevo e questões logadas às áreas de preservação), percebe-se que as fazendas destinadas ao reassentamento não apresentam área suficiente para produção agrícola ou pecuária. Ou seja, além da produção alimentícia das famílias estar comprometida, compromete-se também as áreas de pasto para manutenção das práticas pecuárias; com isso há um impasse não apenas à manutenção de suas atividades tradicionais e reprodução de seus modos de vida, mas da própria sobrevivência.

Tabela 2: Comparativo das diferenciações alimentares sofridas pelos reassentados.

O que se comia "o antes"	O que come "o hoje"
O que era recolhido na natureza	O que é recolhido na natureza
Pequi, panã, buriti, mangaba, baru, cagaita, murici, grão-de-galo, goiabinha, mama-cadela, marmelo, maracujá, arco, camargo, jatobá, guariroba, coco-catulé, buriti, araticum, mangaba, bacupari, macaúba, Indaiá, Coco-cabeçudo.	Em alguns lotes o pequi, indaiá, coco-cabeçudo e o buriti.
O que se cultivava	O que se cultiva
Arroz, feijão, banana, laranja, milho, mandioca, cana-de-açúcar e hortaliças e leguminosas.	De acordo com a disponibilidade de terra e água: Feijão, milho, mandioca e hortaliças e leguminosas. Onde falta a água no período chuvoso: Milho e feijão, banana e laranja.

Fonte: As tramas da des(re)territorialização camponesa: a reinvenção do território veredeiro no entorno do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, Norte de Minas Gerais (Martins, 2011).

De acordo com a tabela apresentada acima, fica evidente as transformações sofridas pelos veredeiros, e suas tentativas de adaptabilidade e de retomada às práticas tradicionais de produção agropecuária. Porém, devido a modificações territoriais, principalmente relacionadas à topografia e ao abastecimento de água, há forte restrição nas possibilidades a serem

Nos lotes que fazem fronteira com as Veredas (...) as casas tendem a estar bem próximas a elas. O veredeiro tem necessidade de água. (...) a memória do veredeiro é úmida. Ela vive de águas que se foram. Martins, 2011, pp. 40-41.

A transferência destes sujeitos para o PA São Francisco, e por mais que insista na existência de preocupação com a conservação das manifestações culturais, criou uma ruptura exatamente na relação com a natureza. E de uma forma ou de outra, as mudanças das relações com a natureza acabam por mudar a relação entre os homens. Digamos, pois, no correr destas mudanças, os veredeiros não mudaram apenas de território, mudaram de natureza. Martins, 2012, p.155.

Percebe-se, então, uma tentativa de adaptabilidade dos veredeiros, que migram suas atividades de cultivo com complementação da pecuária, para a centralização às práticas pecuárias devido à impossibilidade de produção. Como resultado têm-se um primeiro cenário de ênfase às práticas de degradação do solo, seguido de prejuízos e perdas na produtividade (pois se não há plantio, não há alimentos para os animais). Como dito por Martins (2011): o veredeiro reassentado é “sem terra” mesmo tendo-a.

O que podemos dizer, então, é que são tempos outros, e que a apropriação individual dos recursos naturais são suas expressões. A terra, as águas, os homens que deles se apropriam, enfim, são os mesmos e são outros. Martins, 2011, p. 47.

A partir da análise dos estudos de caso correlatos a Mariana, evidencia-se que, mesmo quando houve participação da população prévia ao projeto, tal prática não foi carregada ao longo de seu desenvolvimento e implementação, inclusive em caso de modificações às propostas iniciais previamente estipuladas e aceitas pela comunidade. Além disso, entende-se que há quase que uma impossibilidade de manutenção dos modos de vida da população, mesmo diante de diferentes abordagens: seja com a estruturação de novos bairros com infraestrutura urbana superior aos anteriores na tentativa de melhoria das condições urbanísticas da comunidade atingida, como é o caso de Altamira; ou com a construção participativa de uma nova cidade em conjunto com os moradores na tentativa de incorporar as práticas tradicionais à nova realidade urbana local, como é o caso de Aimorés; ou até com a

busca por territórios que apresentem características geográficas e estruturação fundiária similares às anteriores na tentativa de manutenção das práticas produtivas de seus moradores, como é o caso do Parque Grande Sertão Veredas.

Ou seja, apesar da contemplação de vários aspectos similares às demandas de Mariana, os estudos de caso nos mostram que não é possível a manutenção dos modos de vida dos atingidos, por uma gama de fatores, mas principalmente devido ao fato de que o novo local de moradia não contempla condições similares de interação socioespacial, provocando uma ruptura muito evidente das práticas sociais e econômicas da comunidade; mas principalmente porque a modificação de suas condições de moradia resulta em um sentimento não-pertencimento dos reassentados diante às novas infraestruturas que lhes são apresentadas, como também da população já habitante do espaço.

Foi produzido, então, um quadro comparativo das diretrizes de terreno já homologadas e apresentadas nas atas das audiências de Mariana com as realidades encontradas nos projetos de reassentamento Altamira e Aimorés, devido ao fato de ambos abordarem deslocamentos vinculados à instalação de barragens, por questões legislativas principalmente - diferentemente dos vereadores, pois seu deslocamento resulta de um projeto de conservação, para instalação de um parque nacional. Perante o qual faz-se possível uma análise considerando o que já foi proposto e executado no país para reassentamento devido a projetos vinculados a questões de grande impacto à economia nacional, de exploração de seus recursos naturais; juntamente com um panorama da legislação vigente concernente a tais realidades, resultando num entendimento mais aprofundado de quais são as novas possibilidades a planos de reassentamento no Brasil.

5. Diretrizes Homologadas

A fim de compreender as questões legais vinculadas às diretrizes acordadas entre Ministério Público, Empresa e Comunidade foi realizado o levantamento de todas as diretrizes homologadas relacionadas à organização físico-territorial apresentadas nas Atas das Audiências Públicas. A partir da catalogação de tais preceitos, bem como de suas descrições, foi concebida uma tabela comparativa (apresentada como apêndice) entre o caso de Mariana e os casos análogos de Altamira e Aimorés - seja em sua completude, ou em contextos aproximados (da qual pode-se ver linha exemplo na tabela 3).

O objetivo principal foi o entendimento da possibilidade de corroboração legislativa à garantia de execução e implementação das diretrizes com vistas ao atendimento das demandas apresentadas pela comunidade atingida. Portanto, foi realizada uma pesquisa dentre as legislações vigentes no país hábeis ao embasamento da elucidação de diretrizes capazes de nortear a elaboração um Plano de Reassentamento adequado ao cenário de estudo e às devidas demandas apresentadas pelos atingidos.

Tabela 3: Exemplo de diretriz homologada.

DIRETRIZES HOMOLOGADAS EM MARIANA PARA REPAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.	O CASO DE ALTAMIRA	O CASO DE AIMORÉS
Deverá ser garantido o direito à moradia digna e adequada em reassentamento coletivo, ou reassentamento familiar, ou ainda, mediante a reconstrução da moradia atingida.	Contemplada.	Contemplada.

Com base na contraposição das diretrizes homologadas em Mariana e nos casos de Altamira e Aimorés percebe-se que boa parte delas, apesar de terem sido contempladas, apresentam diversas ressalvas quanto à praticabilidade de suas especificidades. Ou seja, mesmo em momentos em

que a diretriz básica foi contemplada, parte de sua caracterização não pôde ser implementada.

Como é o caso, por exemplo, da diretriz relacionada a composição do grupo de trabalho interdisciplinar objetivando uma abordagem integrada das questões a serem consideradas diante do planejamento do projeto de reassentamento. No caso de Mariana, percebe-se que houve mobilização inicial de formulação do grupo, mas que os próprios atingidos, posteriormente, foram dissolvendo a participação de alguns integrantes devido à sua interpretação de não necessidade ativa desses elementos. Enquanto que em Altamira, a população atingida não participou nas discussões e tomadas de decisão, mas houve atuação direta da prefeitura em sua defesa. Já no caso de Aimorés, houve participação ativa da população desde o planejamento inicial da proposta de reassentamento, a qual foi perdendo a força diante dos novos encaminhamentos e culminou em anulação no momento de efetivação prática do projeto da nova cidade.

Um dos principais elementos demonstrativos da força das comunidades no requerimento da manutenção de seus modos de vida é a questão da vizinhança, que ressalta a importância do planejamento participativo junto às comunidades para implementação de sucesso dos projetos de reassentamento, a qual foi considerada em todos os três casos relacionados no momento de levantamento inicial de demandas; porém, foi tratada de maneira leviana pelos responsáveis à elaboração dos projetos.

Ao considerarmos os tipos de reassentamento apresentados em Mariana (coletivo ou familiar) com a possibilidade de escolha da comunidade, o confronto com os casos correlatos é depauperado devido ao fator da peculiaridade de cada conjuntura. Uma vez que, no caso de Altamira, foram propostos apenas reassentamentos familiares, distribuídos de maneira arbitrária de acordo com a disponibilidade de terrenos para construção dos novos bairros, em contraposição ao novo bairro destinado ao reassentamento de Bento e Paracatu, em que se conglomerou a população nos limites de um único bairro. Já em Aimorés, foi dimensionada toda uma nova cidade,

apresentando nova infraestrutura urbana (em escala maior), além da distribuição discricionária dos atingidos no novo território de ocupação de acordo com a interpretação de seu devido ressarcimento.

Quanto às demais diretrizes, não cabe analisá-las individualmente pois os deslocamentos de cada caso e seus reassentamentos correspondentes demonstram vasta peculiaridade por dois princípios: o motivo que culminou no deslocamento e o modo como se deu sua ocorrência; e o dimensionamento do reassentamento perante a infraestrutura base para determinação dos projetos – disponibilidade prévia de recursos dos novos locais de ocupação para atendimento das demandas.

Outro destaque da análise é que a principal diretriz homologada - o reassentamento dos atingidos - prontamente sofre um entrave quanto ao seu cumprimento à medida em que se analisa a legislação pertinente, a qual elucida a impossibilidade de reassentar mais de uma vez uma comunidade (o que é definido, inclusive, pelas operativas do Banco Mundial).

Ao observar o in locu onde foram delimitados os novos terrenos destinados ao reassentamento da comunidade de Bento Rodrigues, percebe-se que estão localizados em área na qual já está em andamento um processo minerário. Ou seja, as chances da necessidade de novo reassentamento no futuro, diante dos fatos e das últimas incidências de rompimentos de barragens no estado, é grande. Em vista disto, o projeto encontra-se diante de um impasse, em que a primeira de suas diretrizes homologadas não permite que a legislação seja seguida; ou melhor, onde podemos ver que a legislação existente anula a principal diretriz definida pelos atingidos.

Diante do contexto em que as diretrizes homologadas refutam as legislações vigentes de organização físico-territorial, algumas alternativas pertinentes de serem aplicadas são a homologação de novas diretrizes passíveis de serem contempladas pelas legislações em vigor; ou, a partir das diretrizes estabelecidas, sejam ordenadas novas legislações para aquele território com vistas ao cumprimento do acordo previamente efetuado nas Assembleias.

Um exemplo próximo passível de análise é o ocorrido com o território de reassentamento à comunidade de Paracatu, em que houve a aprovação de uma ADE – Área de Diretrizes Especiais – para implementação das novas áreas de moradia, a qual permite a implementação de tipologias fundiárias e organizações territoriais exclusivas ao reassentamento. Ou seja, diante de sua abertura regulamentar, permite diferentes tamanhos de lotes, distanciamentos diferenciados de vias, possibilidade da solicitação do uso de APP – Área de Preservação Permanente – destinadas a práticas de plantio (desde de que mantidas as funções básicas da mesma), dentre outros. Porém, como o projeto de implementação da ADE não refuta as legislações previamente definidas para aquele território, estamos novamente diante de um entrave, com a impossibilidade da aplicação das diretrizes homologadas.

Frente estes quadros de legislação e gestão territorial, vemos que os reassentamentos resultantes do rompimento de barragens requerem nova legislação. Pois, como visto, a partir da legislação existente, todas as diretrizes homologadas e acordadas dentre os envolvidos estão sendo derogadas. Mesmo em se tratando de um projeto que está sendo construído desde sua base, as práticas urbanísticas aqui aplicadas têm se voltado à busca por quebras de jurisprudência e brechas legais, na tentativa de garantir minimamente os direitos dos atingidos.

Enquanto não houver o entendimento do território assestado pelos rompimentos das barragens como novos territórios, não se faz possível o reassentamento adequado da população atingida. O reassentamento depende de uma nova legislação; visto que a atual não é capaz de reproduzir seus modos de vida e de ocupação territorial – primeiramente devido ao fato de que grande parte da população retratava modo de vida rural; e, insistentemente pela empresa, os novos parcelamentos têm sido urbanos. Isto devido à necessidade da regularização fundiária destes e, também, ao fato de que os atingidos não possuíam módulos rurais, impossibilitando o respaldo à demanda por reassentamento em área rural.

Não é o caso de afirmar que as legislações de território são uma barreira, mas sim que as diretrizes homologadas não consideraram a necessidade de modificação da legislação, validando-as. O que se pode afirmar, entretanto, é a quebra do acordo entre empresa e atingidos; a qual pode ter sido elaborada propositalmente, no sentido de desinteresse com as condições de reassentamento por parte da empresa, ou por incapacidade técnica e não entendimento da impraticabilidade de aplicação das diretrizes diante das legislações.

Pode-se dizer que o principal equívoco aqui está na homologação de diretrizes visando a salvaguarda das demandas da população sem o entendimento prévio das permissividades legais à implementação de tais diretrizes. Ou seja, convém a compreensão deste processo e suas limitações como uma necessidade de modificações profundas na legislação concernente à organização físico-territorial e à gestão do território, seja ele urbano ou rural. Ou dá-se continuidade à replicação dos reassentamentos sem funcionalidade, adentrando numa sucessão de perdas às comunidades assentadas de maneira repetitiva em contraponto à uma reparação efetiva de seus danos.

6. Conclusões

Ao entendermos que o sentido de território é resultado da experiência concreta do homem que o ocupa, bem como de todos os âmbitos que englobam essa interação homem-espço, como elementos culturais, materiais (e aqui entram os aspectos físico-geográficos do território), simbólicos, dentre outros; percebe-se que a tentativa de mitigar os impactos oriundos do processo de desterritorialização não pode ser limitada a apenas um desses aspectos (HAESBAERT, 2004). De tal modo que, um plano de reassentamento restrito apenas a dimensões espaciais (como é o caso de Altamira e Aimorés) ou propriedades topográficas (como é o caso do Parque Nacional Grande Sertão Veredas) não é capaz de integrar as questões socioeconômicas vinculadas aos processos de deslocamento compulsório. A contraposição das estratégias aplicadas nos casos correlatos, percebe-se que as modificações nas relações do homem com o território resultam em diversas descaracterizações, inclusive nas interações sociais dentro da própria comunidade; além de transformar suas estruturas espaciais (com terrenos que apresentem características topográficas diferentes das anteriores) e seus modos de vida (impossibilitando a reprodução de práticas agropecuárias).

Devido à natureza exordial do deslocamento compulsório de Bento Rodrigues e Paracatu, as peculiaridades de seu plano de reassentamento extrapolam o que existe como expertise, não permitindo que se estabeleçam relações comparativas à sua delimitação, como evidenciado a partir da interpretação das diretrizes do Banco Mundial e dos demais quadros legais pontuados. O que culminou em um processo demorado (de mais de três anos) na definição das diretrizes de salvaguarda aos direitos básicos da população atingida, assim como falho na sua implementação.

Enquanto que o estudo do planejamento territorial em termos de tipologia fundiária no reassentamento de Mariana, a partir da análise de suas diretrizes físico-territoriais trouxe à tona que a realidade dos reassentamentos coletivos, não é suficiente à compensação dos atingidos. Isto em virtude de

abordar um coletivo grande de pessoas, as quais apresentam necessidades diversas e também ao fato de que o território anterior ao rompimento decorria de ocupação espontânea do território e construção tipológica fundiária a partir de suas vivências naqueles locais; ou seja, a regulamentação do uso do território se dava de acordo com suas demandas. No momento do reassentamento dessa população com suas especificidades em um local definido e limitado, e dentro de uma regulamentação prévia, observa-se impossibilidade da reprodução dos seus modos de vida.

Devido ao fato do rompimento de barragens não se tratar mais de um acontecimento extraordinário, uma vez que já houve recorrência e tem sido atestada a instabilidade de barragens já instaladas, os planos de reassentamento de populações atingidas destacam-se como área emergencial dentro do planejamento territorial. Neste sentido, é urgente a revisão na legislação em termos de planejamento de forma que se permita o ressarcimento da população juntamente com a reprodução de seus modos de vida - principalmente em comunidades de menor porte (que geralmente são as atingidas).

Portanto, há alguns encaminhamentos a serem observados, principalmente em termos de tipologia fundiária e que permitem o direcionamento dessas novas legislações. O primeiro é referente à revisão do Plano Diretor (atualmente não são tratadas as comunidades próximas às barragens), no sentido da determinação de um zoneamento de risco, específico a áreas que estão próximas às atividades de exploração mineral, permitindo alguns padrões fundiários de maior flexibilidade, devido à sua proximidade com a barragem.

Juntamente com a revisão, a elaboração de um banco de terras onde é possível acessar informações relacionadas às terras públicas e da própria empresa mineradora que sejam devolutas, de modo que se permita um Plano Setorial do Banco de Terras para reassentamento das comunidades atingidas dentro do Plano Diretor. Ou seja, a informação base de quais são as terras e suas qualidades está devidamente discriminada e de fácil acesso na

eventualidade do desenvolvimento de planos de reassentamento; permitindo assim, que haja o entendimento de quais são as áreas mais propícias de serem destinadas para este propósito. Deste modo, evita-se a busca de caráter emergencial por essas áreas, como foi o caso em Mariana.

Utilizando a técnica de Cadeia Dominial é possível saber quais são as áreas mais adequadas a tal finalidade, pois é possível o entendimento de quais são as propriedades e seus proprietários, e a respectiva determinação de quais desses territórios estão cumprindo sua função social, defendida no primeiro artigo do Estatuto da Cidade. A dificuldade em realizar mapas de Cadeia Dominial está ao tratar-se de propriedades privadas, questões patrimoniais, inventariados, dentre outros; ou seja, é uma questão que extrapola o nível técnico e adentra ao político.

Assim sendo, o crime da Samarco em Mariana permite-nos inferir que, devido à notoriedade da atividade extrativa mineral no país e a ausência de base legal que garanta a salvaguarda dos direitos da população atingida em casos de rompimentos de barragem de rejeito, não é possível que sejam estipuladas práticas que assegurem a efetiva compensação destas comunidades. Pois as práticas comumente implementadas são voltadas apenas à indenização em valor referencial de mercado das terras perdidas ou ao ressarcimento dos territórios condenados através de restituição dos mesmos; não se fazendo possível a manutenção dos modos de vida de tais comunidades.

7. Referências Bibliográficas

ANDRIOLLI, C, S. Sob as Vestes de Sertão-Veredas, o Gerais. A resistência cotidiana no sertão do IBAMA. *Mana* 20(2), pp. 221-247, 2014.

ANDRIOLLI, C, S. - Sob as vestes de Sertão Veredas, o Gerais : "Mexer com criação" no Sertão do IBAMA. Campinas, SP : [s. n.], 2011.

ANPEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA. The Harris-Todaro Lbor Allocation Mechanism as an Evolutionary Game. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/F36.pdf>. Acesso em: 22/06/2018.

ALMG – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Lei 23.291/2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2019&num=23291&tipo=LEI>. Acesso em: 13/06/2019.

ALMG – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Lei 23.291/2019. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2016&n=3676&t=PL. Acesso em: 13/06/2019.

CERNEA, Michael. [Ed.]. Putting People First: Sociological Variables in Rural Development. 2 nd Edition. NewYork-London: Oxford University Press. 1991, 602p.

CHAMBERS, R. Paradigm shift and the practice of participatory research and development. Institute of Development Studies, 1994.

CILO, N. Portal da Economia de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/05/10/internas_economia,1052625/sem-mineracao-pib-de-minas-pode-encolher-12-diz-estudo.shtml. Acesso em: 13/06/2019.

CRESWELL, J. W. (1994). Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Thousand Oaks: Sage.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. Barragens e Desenvolvimento: Um novo Modelo para Tomada de Decisões. Um Sumário. O relatório da Comissão Mundial de Barragens, 2000, 48 p.

CORBETT, J. Ernest George Ravenstein: The Laws of Migration, 1885. Regents of University of California, Santa Barbara, 2011.

HARPER COLLEGE. Ravenstein`s Laws. Disponível em: <http://www2.harpercollege.edu/mhealy/migrat/xp/mgraven.htm>. Acesso em: 22/05/2018.

IBRAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. Informações sobre a economia mineral brasileira. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00005836.pdf>. Acesso em: 13/06/2019.

IFC – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. Performance Standard 5: Land Acquisition and Involuntary Resettlement (2012). Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps5. Acesso em 12/06/2019.

KIBREAB, Gaim. Common Property Resources and Resettlement. P. 293-331. In: CERNEA, Michael; MCDOWELL, Christopher [ORG.]. Risks and reconstruction: experiences of resettlers and refugees, Washington: World Bank, 2000, 508 p.

LIMA, T. C. S., & Miotto, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, 10(1), 37-45.

MAGALHÃES, Sônia Barbosa. Lamento e Dor. Uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens. Tese de Doutorado. Sônia Barbosa Magalhães; orientada por Jean Hébert do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais; Pierre Teisserenc da École Doctorale Vivant et Sociétés. Belém: UFPA, 2007. 278fl.

MERRIAM, S. B. (2009). *Qualitative research: a guide to design and implementation*. San Francisco: Jossey-Bass.

MANSUR et al. Antes fosse mais leve a carga: Introdução aos argumentos e recomendações referente ao desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. In: *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton*. ZONTA, Marcio; TROCATE, Charles [Org.]. Marabá, PA. iGuana, 2016. 237 p.

MARTINS, G. I. Junior, J. C. As tramas da des(re)territorialização camponesa: a reinvenção do território veredeiro no entorno do Parque Nacional Grande Sertão-Veredas, Norte de Minas Gerais. *Campo-território: Revista Geográfica Agrária*, v.7, n.13, pp. 134-168, fevereiro de 2012.

MELO, A. L. Caracterização das lavras de trematódeos emergentes de moluscos gastrópodes coletados no município de Mariana – MG, Brasil, fevereiro de 2012.

NETO, J. Q. M. Expansão urbana recente em Altamira (PA) – Novas tendências de crescimento a partir da instalação da UHE Belo Monte. *Ateliê Geográfico - Goiânia-GO*, v. 11, n. 3, dez./2017, p. 34-52.

OWEN, J.R., Vivoda, V. & Kemp, D. *Environ Dev Sustain* (2019). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10668-019-00410-8>. Acesso em: 27/06/2019.

RAMOS, E. P. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. USP, 2011.

SÁ-SILVA, J. R., Almeida, C. D., & Guindani, J. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1(1), 1-15.

SOROMENHO, J.E.C., As primeiras impressões de Hicks sobre a Teoria Geral. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n2/v34n2a10.pdf>. Acesso em: 12/06/2018.

STRAUSS, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2. ed.). Thousands Oaks: Sage.

TERMINSKI, Bogumil. (2013). *Development-induced Displacement and Resettlement: Theoretical Frameworks and Current Challenges*. Geneva, May 2013. 215 p.

WORLD BANK. *Involuntary Resettlement Sourcebook – Planning and Implementation in Development Projects*. 2004, 472 p.

WORLD BANK. OP 4.12. *Involuntary Resettlement* (December 2001. Revised April 2004). 20 p. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em 30/04/2018.

WORLD COMMISSION ON DAMS (WCD). *Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation, and Development*. November 2000. 86 p.

ZELINSKY, W. The Hypothesis of The Mobility Transition. April 1971. pp.219-249. Disponível em: http://demografi.bps.go.id/phpFileTree/bahan/kumpulan_tugas_mobilitas_pak_chotib/Kelompok_3/Literatur/Softcopy/ZELINSKY-Wilbur-The-hypothesis-of-the-mobility-transition-Geographical-Review.pdf. Acesso em: 28/05/2018.

Apêndice