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

Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão

FGV

DEZEMBRO DE 2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fundação Getulio Vargas

Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo : FGV, 2019.

236 p.

Em colaboração com: Flávia Silva Scabin, Júlia Lambert Gomes Ferraz, Laura Alves de Oliveira, Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira, Naatan Gasa Paschoalini Lagoa, Paloma Gerzeli Pitre, Renan de Brito Lopes, Sofia Pieruccetti Gutierrez, Thiago dos Santos Acca.

Acima do título: Projeto Rio Doce - Avaliação dos Impactos e Valoração dos Danos Socioeconômicos Causados para as Comunidades Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão.

Inclui bibliografia.

1. Projeto Rio Doce. 2. Fundão, Barragem de (MG). 3. Barragens e açudes - Aspectos sociais - Barra Longa (MG). 4 Barragens e açudes - Aspectos sociais - Mariana (MG). 5. Direito à moradia - Barra Longa (MG). 6. Direito à moradia - Mariana (MG). I. Título.

CDD – 627.8

EQUIPE TÉCNICA

Flávia Silva Scabin

Júlia Lambert Gomes Ferraz

Laura Alves de Oliveira

Mônica Rocabado Mazzolenis de Oliveira

Naatan Gasa Paschoalini Lagoa

Paloma Gerzeli Pitre

Renan de Brito Lopes

Sofia Pieruccetti Gutierrez

Thiago dos Santos Acca

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Premissas para a reparação do direito à moradia..... 43
Figura 2 — Síntese do item Reconstrução Melhor 54
Figura 3 — Princípios e parâmetros extraídos de tratados internacionais de direitos humanos que devem pautar o processo de resposta e reparação de um desastre..... 58
Figura 4 — Medidas para a concretização da centralidade dos atingidos 65
Figura 5 — Exemplos de fases para a elaboração de um reassentamento..... 79
Figura 6 — Principais pontos acerca da reparação integral 81
Figura 7 — Moradia temporária e moradia permanente 88
Figura 8 — Estágios da moradia no processo de resposta e reconstrução pós-desastre 89
Figura 9 — Aspectos para o direito à moradia adequada..... 91
Figura 10 — Relação entre o direito à moradia e outros direitos..... 94
Figura 11 — Imóvel de uso misto na rua São Bento em Bento Rodrigues 106
Figura 12 — Imóvel de uso misto na rua São Bento em Bento Rodrigues 107
Figura 13 — Relação entre os conceitos..... 108
Figura 14 — Mapa da desigualdade de São Paulo em 2019..... 112
Figura 15 — Mapa dos equipamentos públicos de Mariana 116
Figura 16 — Mapa do centro urbano de Barra Longa 116
Figura 17 — Variação da renda média per capita das famílias 119
Figura 18 — Custo acessível 119
Figura 19 — Grupos vulneráveis em desastres..... 132
Figura 20 — Principais problemas da não discriminação e priorização de grupos vulneráveis 135
Figura 21 — Inadequações das moradias temporárias de Mariana e Barra Longa .. 138
Figura 22 — Inadequações das moradias temporárias de Barra Longa..... 138
Figura 23 — Inadequações das moradias temporárias de Barra Longa..... 139
Figura 24 — Porcentagem da área de lotes conforme classe de declividade (Paracatu de Baixo) 143
Figura 25 — Mapa comparativo de rotas entre centro urbano e Bento Rodrigues ... 148
Figura 26 — Mapa de localização do centro urbano de Mariana..... 149
Figura 27 — Mapa de localização do centro urbano de Barra Longa 150
Figura 28 — Estudo de caso..... 153
Figura 29 — Insatisfações com relação ao reassentamento coletivo de Bento Rodrigues 154
Figura 30 — Características do terreno de Bento Rodrigues 155

Figura 31 — Residências típicas na rua São Bento (Bento Rodrigues)..... 156
Figura 32 — Residências típicas em frente à praça São Bento (Bento Rodrigues).. 156
Figura 33 — Projeto do lote de id 52, vencendo desnível de aproximadamente 20 metros entre frente e fundo dos lotes 156
Figura 34 — Planta de implantação do lote de id 52 em Bento Rodrigues, vencendo desnível de aproximadamente 20 metros entre frente e fundo dos lotes..... 157
Figura 35 — Modalidades de reparação do direito à moradia 174
Figura 36 — Croqui das rotas de varrição propostas 191
Figura 37 — Croqui da rota de coleta de resíduos sólidos domiciliares 192
Figura 38 — Croqui da localização dos postos de entrega voluntária 193
Figura 39 — Critérios para indenização 198
Figura 40 — Principais disposições acerca da restauração da capacidade econômica 203
Figura 41 — Formas de impacto do deslocamento compulsório na capacidade econômica das pessoas atingidas 204
Figura 42 — Realização da PG-020 nos municípios atingidos 207

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Porcentagem da área de lotes conforme classe de declividade 126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Referências voltadas à proteção dos direitos humanos relacionadas com o direito à moradia 46
Tabela 2 — Direitos a serem considerados em casos de reassentamento compulsórios considerando-se uma abordagem de direitos humanos 48
Tabela 3 — Proposições da Reconstrução Melhor 50
Tabela 4 — Prioridades da Reconstrução Melhor 51
Tabela 5 — Medidas para identificar, evitar e mitigar riscos e reparar danos considerando a vulnerabilidade e a severidade 56
Tabela 6 — Fundamentação do direito à uma assessoria técnica 69
Tabela 7 — Positivação do direito a uma reparação integral 76
Tabela 8 — Documentos jurídicos que asseguram o direito à moradia 85
Tabela 9 — Segurança jurídica da posse nas diretrizes analisadas 101
Tabela 10 — Área de lotes conforme a classe de declividade 125
Tabela 11 — Vulnerabilidade de acordo com as diretrizes internacionais sobre moradia adequada e deslocamento compulsório 130
Tabela 12 — Comparação de tempos e distâncias entre centro urbano de Mariana, Bento Rodrigues, Antônio Pereira e Nova Bento Rodrigues 149
Tabela 13 — Tabela de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo 186
Tabela 14 — Auxílio na restauração da capacidade econômica nas diretrizes analisadas 202
Tabela 15 — Lista de indicadores sugeridos por diretrizes 213

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 9

1 INTRODUÇÃO: OBJETIVOS, CONTEXTO E MÉTODO 35

2 PREMISSAS PARA A REPARAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO CASO DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO 43

2.1 Respeito aos direitos humanos e o direito à moradia 44

2.2 Centralidade das pessoas atingidas e a questão da moradia 62

2.3 Reparação integral dos danos relacionados com o desastre em relação à moradia 73

3 PARÂMETROS JURÍDICOS A SEREM ADOTADOS PARA A REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS À MORADIA 82

3.1 Modalidades não permanentes de moradia: abrigo emergencial e moradia temporária 86

3.2 Direito à moradia adequada como parâmetro para a reparação integral 90

3.3 Deslocamento compulsório de pessoas 159

4 CONCLUSÕES 215

REFERÊNCIAS 220

SUMÁRIO EXECUTIVO

Objetivos

O presente relatório visa oferecer parâmetros voltados a realizar a reparação integral do direito à moradia considerando os danos causados em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão. Esses parâmetros poderão ser aplicados a toda e qualquer circunstância em que um ou mais aspectos do direito à moradia tenha sido ou esteja sendo violado ao longo da bacia do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES).

A elaboração de tais parâmetros objetiva:

- Evitar ou minimizar os danos econômicos, culturais e sociais decorrentes da violação do direito à moradia (ver item 3.2, em especial, 3.2.1 e 3.3.3);
- Evitar o deslocamento compulsório, sempre que for possível e adequado, explorando concepções de projetos alternativos que considerem o respeito ao direito à moradia das pessoas atingidas e sua permanência no território (ver item 3.3);
- Assegurar que quaisquer processos de reparação do direito à moradia sejam planejados, implementados, monitorados e avaliados levando em conta as premissas de respeito aos direitos humanos, centralidade das pessoas atingidas e reparação integral (ver itens 2 e 3.3);
- Restaurar e/ou melhorar os meios de sobrevivência e os padrões de vida das pessoas que sofreram danos à sua moradia, em especial as deslocadas e reassentadas (ver itens 3.2.7 e 3.3.3);
- Impedir que violações à moradia façam com que as pessoas atingidas fiquem sem moradia adequada ou tornem-se vulneráveis a outras violações de direitos humanos (ver item 3.3);
- Assegurar respeito à identidade cultural das pessoas atingidas que tiveram seu direito à moradia violado (ver itens 3.2 e 3.3);
- Impedir que grupos ou indivíduos que estejam em situação de vulnerabilidade social ou hipossuficiência suportem desproporcionalmente os danos à moradia relacionados com desastres, devendo-se seguir, sempre, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, do devido processo, do contraditório e ampla defesa, da centralidade das pessoas atingidas, da reconstrução melhor, da

participação social, da transparência e do amplo acesso à informação (ver itens 3.2.7 e 3.3).

Para alcançar os objetivos destacados anteriormente, assume-se o conceito de moradia adequada como referência para a reparação, considerando a Constituição Federal (por exemplo, art. 6º), a legislação nacional (por exemplo, Estatutos do Idoso, Pessoa com Deficiência e a Lei da Acessibilidade) e a normativa de direitos humanos (por exemplo, Declaração Internacional de Direitos Humanos e o Pacto internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Ainda em relação aos direitos humanos há a utilização, em especial, dos Comentários Gerais nºs 4 e 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU[1], dado que, respectivamente, organizam diretivas voltadas à proteção e ao respeito do direito à moradia e estabelecem regras para o processo de deslocamento compulsório decorrente de projeto de desenvolvimento, conceito que inclui projetos de mineração.

O relatório é organizado em três seções.

A primeira delas organiza premissas voltadas a promover o respeito aos direitos humanos, a centralidade do atingido e a reparação integral como princípios. Eles desempenham um papel relevante para a realização do diagnóstico dos danos socioeconômicos causados em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão, bem como são aplicáveis transversalmente na resposta e reconstrução pós-desastre, devendo ser observados em todas as medidas voltadas à proteção e ao respeito do direito à moradia.

A segunda seção estabelece parâmetros para a reparação integral dos danos causados à moradia, considerando o conceito de moradia adequada e seus diferentes aspectos, a saber: habitabilidade, adequação cultural, acessibilidade de custos, disponibilidade de serviços de infraestrutura, adequação da localização, segurança jurídica da posse e não discriminação de grupos vulneráveis. Ademais, na referida seção, identificam-se regras para a realização do deslocamento compulsório, discutem-se algumas das formas de reparação e modos de recuperação do exercício da capacidade econômica.

Os parâmetros aqui propostos não excluem outras medidas concretas que também precisam ser adotadas para realizar a reparação dos danos causados à moradia

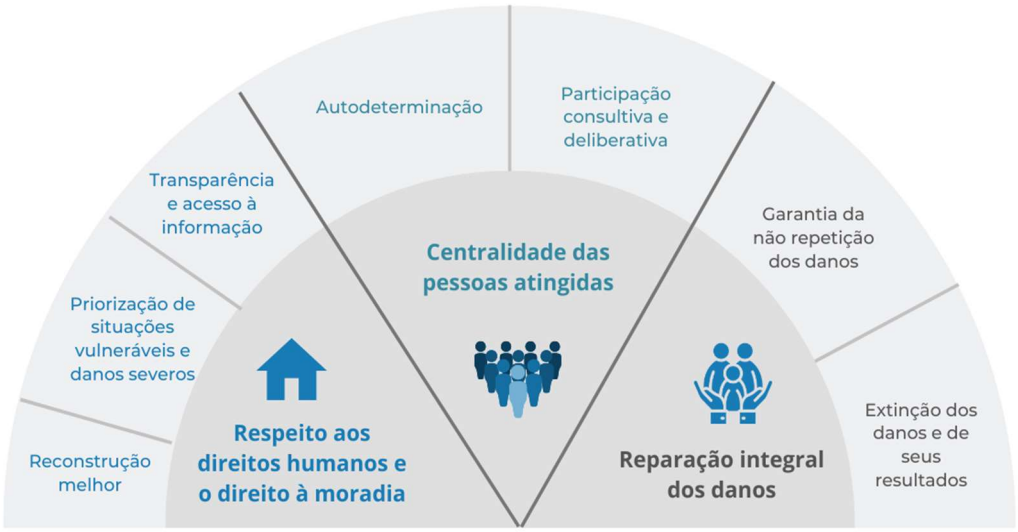
[1] Os Comentários Gerais nº 4 e 7 foram elaborados pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU no âmbito do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinado e ratificado pelo Brasil, promulgado por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

considerando a escuta e o diálogo com as pessoas atingidas e as peculiaridades dos territórios.

Premissas a serem seguidas para a reparação do direito à moradia

As premissas expostas neste relatório são valores extraídos da normativa de direitos humanos aplicáveis à resposta e à reparação em casos de desastre. Esses valores também estão inseridos em documentos jurídicos celebrados entre as empresas e a Força Tarefa como o Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP-Aditivo) e o Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-Gov). Sua aplicação é transversal e precisa ser considerada em todas as medidas elaboradas no processo de reparação do direito à moradia adequada.

Figura 1 — Premissas para a reparação do direito à moradia



Fonte: Elaboração própria (2019).

Respeito aos direitos humanos

De acordo com as orientações contidas nos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), levar a sério o respeito aos direitos humanos significa:

- Considerar os direitos humanos assegurados na Carta Internacional de Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais relativamente à

reconstrução em caso de desastre, bem como na Constituição Federal e legislação nacional como ponto de partida para todas as ações adotadas;

- Priorizar situações vulneráveis e os danos severos, uma vez que a demora, nesses casos, pode tornar o dano irremediável;
- Adotar processos transparentes, participativos e legítimos voltados a prevenir riscos a direitos e reparar violações.

Reconstrução melhor: é preciso garantir que novas violações não decorram do processo de reconstrução do território atingido por desastre e a redução da situação de risco.

Priorização de situações vulneráveis e de danos severos: para respeitar direitos humanos, não se deve atuar de forma discriminatória, eis que os direitos e as necessidades de indivíduos, grupos ou populações em risco, marginalizados ou em situação de vulnerabilidade merecem atenção especial, pois podem sofrer impactos adversos mais severamente do que outros. Em vista disso, é necessário tomar medidas específicas de consulta, resposta e reparação capazes de garantir que tais pessoas não enfrentem impactos adversos de maneira desproporcional.

Transparência, participação e legitimidade dos processos voltados ao respeito a direitos e à reparação de danos: as informações relacionadas com os programas, ações e projetos de reparação dos danos relacionados com o desastre, assim como estudos e licenças, devem ser plenamente acessíveis às pessoas atingidas, de forma equitativa, disponibilizadas em linguagem clara, por meios adequados às situações vividas por cada comunidade atingida. As medidas reparatórias e/ou resposta também devem se basear na participação e no diálogo entre as pessoas atingidas e os demais atores envolvidos, de forma tanto consultiva como deliberativa, garantindo-se a previsibilidade dos procedimentos, disponibilizando prazos indicativos de cada uma das etapas, assim como seus respectivos resultados possíveis, com o intuito de viabilizar o monitoramento de suas implementações e prestações de contas.

Centralidade das pessoas atingidas

A centralidade das pessoas atingidas pretende assegurar uma reconstrução adequada — das casas, das vias, das praças, dos parques etc. — e uma restauração dos modos de vida, com plena participação informada.

Para tanto, se faz necessário adotar e levar em consideração:

- A pluralidade de interesses;
- As limitações das possibilidades reparatórias;
- A disparidade nos níveis de envolvimento das pessoas atingidas;
- A representação e a participação;
- A transparência e o conhecimento das realidades vividas por cada comunidade atingida;
- A autodeterminação dos grupos sociais;
- O impacto do desastre no desenvolvimento humano;
- A necessidade de identificação de pessoas em situação de vulnerabilidade, da severidade dos danos sofridos e das medidas de priorização; o respeito aos modos de vida e às identidades culturais das famílias atingidas; a necessidade de criação de meios para o desenvolvimento de comunidades e sociedades resilientes.

Reparação integral

A reparação integral é um direito previsto no ordenamento jurídico brasileiro e em documentos internacionais com o objetivo, em especial no que concerne à reparação e ao respeito do direito à moradia, de:

- Garantir a não repetição de riscos e danos;
- Assegurar que tanto os danos como seus resultados deixem de existir;
- Respeitar os direitos humanos em todas as fases do processo reparatório, inclusive, na fase de monitoramento;
- Impedir a recolocação das pessoas atingidas em nova situação de violação de direitos, assim como sua vitimização.

Parâmetros jurídicos para reparação do direito à moradia adequada

Uma violação do direito à moradia adequada poderá ocorrer por diversas situações distintas, por exemplo: (i) deslocamento compulsório; (ii) abalos na estrutura da residência (trincas/rachaduras); (iii) indisponibilidade de acesso a serviços públicos e

privados; (iv) desrespeito das particularidades culturais de uma dada comunidade na construção da residência.

A reparação do direito à moradia em casos como os descritos anteriormente, e em tantas outras situações, depende de parâmetros jurídicos que possam guiar as medidas a serem adotadas. Para tanto este relatório discute: (i) o conteúdo do direito à moradia, a partir dos seus aspectos (ver figura 2); (ii) a estipulação de regras para o processo de deslocamento compulsório; (iii) o encaminhamento de soluções para os efeitos negativos em âmbito social, cultural e econômico advindos dos danos à moradia e, em especial, do deslocamento compulsório.

Aspectos do direito à moradia

O direito à moradia adequada não se resume a um simples abrigo, devendo ser compreendido de forma mais abrangente a fim de contemplar todos os aspectos relacionados com o direito de viver com segurança, paz, conforto e dignidade. Dentro desse contexto, o que se entende por "adequado" é particularmente significativo, pois fornece orientações importantes para a definição do conteúdo jurídico do direito à moradia e, consequentemente, para a elaboração e implementação de medidas efetivas de reparação.

Dentro dessa lógica, os principais aspectos relacionados como direito à moradia adequada vão além das estruturas físicas das casas, envolvendo uma série de questões igualmente importantes como se vê na Figura 2:

Figura 2 — Aspectos para o direito à moradia adequada

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em ONU, **Comentário geral nº 4**, item 8 (1991).

Para que haja a reparação e o respeito do direito à moradia necessariamente devem ser contemplados todos os seus aspectos. Em outras palavras, se um reassentamento for construído com a melhor técnica arquitetônica e de engenharia, e ainda se utilizando dos materiais mais luxuosos do mercado, contudo se a cultura local não for considerada (adequação cultural) ou se não houver escolas e hospitais na região (disponibilidade de serviços e infraestruturas), o direito à moradia não está sendo cumprido.

Além disso, é essencial levar em consideração que o acesso à moradia adequada pode vir a ser uma precondição para a realização de vários outros direitos humanos e fundamentais, incluindo os direitos ao trabalho e pleno emprego, segurança social e pessoal, de votar e ser votado, de privacidade e intimidade, de saúde e educação, de água potável e saneamento básico, de cultura e lazer, de transporte e acesso à Justiça etc., fato este que evidencia a interdependência e a indivisibilidade do direito humano e fundamental à moradia adequada.

Destarte, isso significa que a estrita observância dos supramencionados aspectos, por si só, não é uma medida suficientemente apta a concretizar uma moradia adequada, eis que também se faz necessária a contemplação de todos os outros direitos humanos que se entrelaçam com o de moradia adequada para uma reparação integral dos danos.

Figura 3 — Relação entre o direito à moradia e outros direitos

Fonte: Elaboração própria (2019).

Segurança jurídica da posse

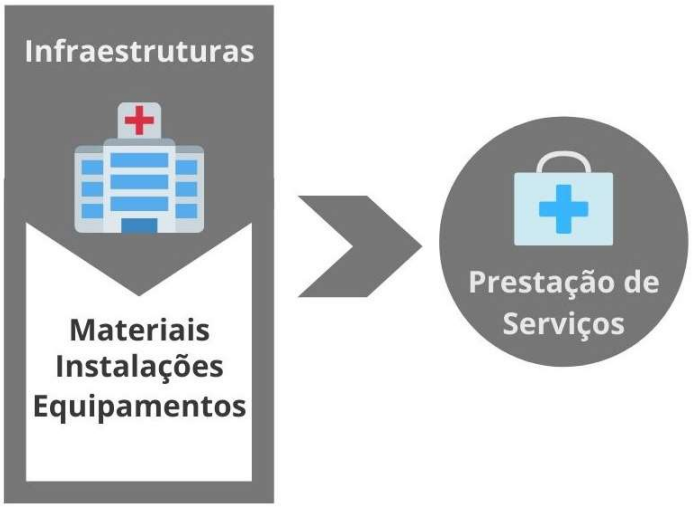
Sempre deve ser assegurado o exercício do direito de posse às pessoas que tiveram suas moradias afetadas por impactos adversos. Em decorrência disso, os encargos gerados pela documentação referente, por exemplo, à regularização de matrículas e titularidades nos competentes cartórios de registros de imóveis é um ônus que deve ser suportado pelas empresas mineradoras responsáveis pela reparação integral dos danos relacionados com o rompimento da Barragem de Fundão.

Há de se considerar que a posse direta de bens imóveis assume uma variedade de formas, incluindo aluguel (público e privado), moradia cooperativa, arrendamento, propriedade, moradia de emergência e assentamentos informais, incluindo a ocupação de terras e propriedades, sendo possível que em todas elas haja dependência da produção agrícola para subsistência das famílias, razão pela qual todas as pessoas atingidas devem ter um grau mínimo de segurança jurídica que garanta proteção legal contra despejos forçados, turbações ou ameaças, independentemente do tipo de posse direta que exerciam anteriormente ao rompimento da Barragem de Fundão.

Disponibilidade de infraestruturas e serviços

A infraestrutura é garantida por meio de equipamentos, materiais e instalações, e seu objetivo final é a prestação de serviços públicos e privados à coletividade, como se verifica na Figura 4:

Figura 4 — Relação entre os conceitos



Fonte: Elaboração própria (2019).

As infraestruturas e serviços são essenciais para que seja possível assegurar uma série de direitos (saneamento básico, segurança, educação, saúde, lazer e muitos outros) necessários à concretização do direito pleno à moradia adequada. O direito à cidade diz que o aspecto das infraestruturas e serviços é relevante para assegurar o direito à moradia, pois não basta ter um local para residir, é necessário ter acesso igualitário às infraestruturas e serviços que a vida urbana oferece.

Esse entendimento, unido aos conceitos de uso misto do solo (isso significa que um único lote, ou edificação, possui dois ou mais tipos de uso do solo juntos, por exemplo, um edifício residencial com uso comercial no térreo) e caminhabilidade (ou seja, o indivíduo conseguir fazer diversas das suas atividades a pé ou de bicicleta e em um ambiente agradável, seguro, com distâncias curtas, e que possa caminhar sem grandes impeditivos) corroboram a compreensão de que núcleos urbanos projetados desde o zero devem possuir infraestruturas e serviços próximos às residências.

Custo acessível

A moradia não é adequada se os custos inerentes à sua manutenção comprometerem o exercício de outros direitos humanos. Portanto, os custos relacionados com moradia não devem prejudicar a satisfação e obtenção de outras necessidades básicas — como uma moradia salubre, com eletricidade, água e gás. Outro ponto é a vinculação entre os custos de habitação e os níveis de renda: a porcentagem de custos deve ser mensurada de acordo com a renda das famílias reassentadas.

Habitabilidade

Algumas das características da habitabilidade, como um dos aspectos do direito à moradia adequada, são: i) uma casa com qualidade construtiva sólida, sendo necessário para tanto um cuidado no desenho do projeto, uma boa qualidade dos materiais utilizados e uma execução adequada; ii) uma metragem mínima necessária para os espaços internos e externos para uso dos membros da família; iii) a não construção de casas em áreas de risco (sujeitas, por exemplo, a inundações e deslizamentos); iv) a diminuição dos riscos à saúde; e v) a garantia da acessibilidade dentro dos lotes, residências, bem como das estruturas coletivas do reassentamento.

As duas primeiras características objetivam que as pessoas atingidas gozem de uma casa (a) confortável; (b) segura; (c) sem a presença de problemas facilmente evitáveis como goteiras, infiltrações, portas e janelas mal colocadas, pouca luminosidade natural, entre outros.

A terceira característica (evitar áreas de risco) visa evitar que as pessoas possam ter suas vidas, saúde e bens impactados. Inundações e deslizamentos, como se sabe, podem não apenas trazer a perda dos bens de uma família (como eletrodomésticos, móveis e a própria casa), como também a própria vida das pessoas.

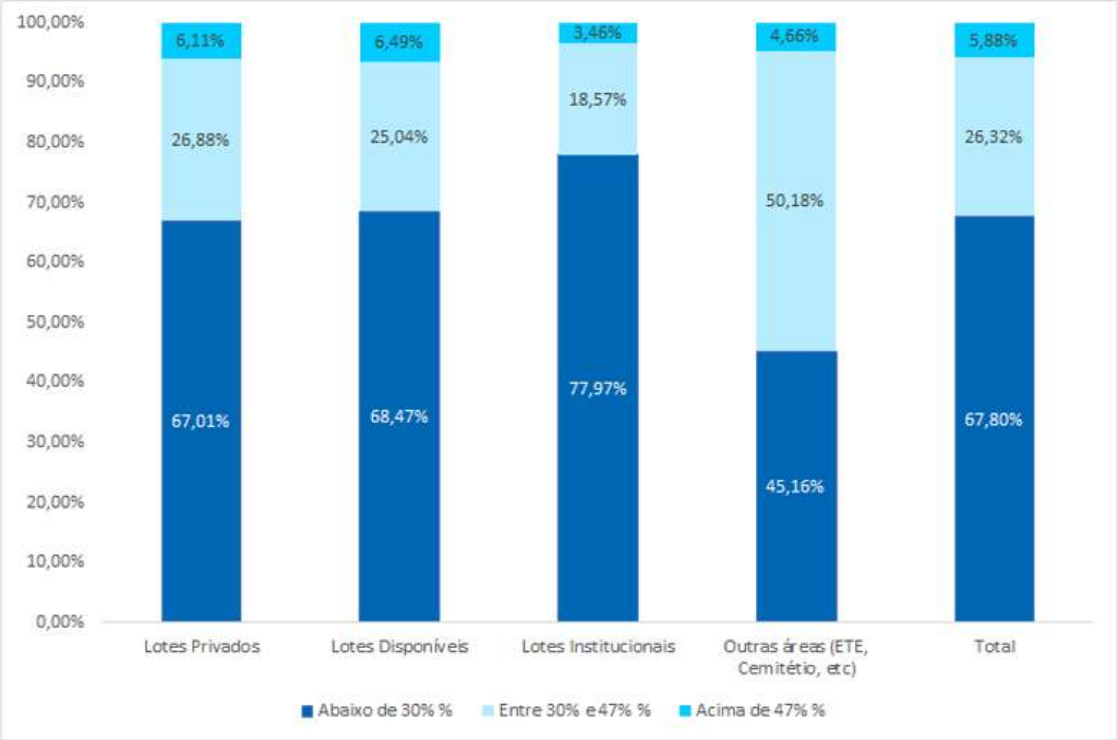
A quarta característica do aspecto da habitabilidade deve garantir uma proteção do direito à saúde na medida em que a moradia deve estar equipada de forma a proporcionar proteção contra agentes naturais (frio, umidade, calor, chuva, vento e outros ameaças), contra contração de doenças, bem como dispor de saneamento, água, esgoto, eletricidade, aquecimento e outras comodidades, de acordo com os padrões internacionais.

Por sua vez, em relação à acessibilidade, quinta característica, as normas técnicas e a legislação nacional dão amplo respaldo ao direito de acessibilidade a ambientes públicos e privados de acesso geral. Assim, garantindo-se a utilização, com segurança e autonomia, do uso de espaços, estruturas etc., por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.

As situações de vulnerabilidade existentes anteriormente não devem ser reproduzidas, por isso, ainda que as casas antes do desastre não fossem acessíveis, as empresas devem oferecer como possibilidade no processo de reparação às famílias a construção de estruturas para facilitar a locomoção e acesso a todas as áreas e cômodos dentro do imóvel. Isso se mostra ainda mais necessário tendo em vista que algumas características morfológicas de alguns reassentamentos, como a declividade, podem prejudicar a acessibilidade dentro dos lotes.

A partir da análise do gráfico seguinte torna-se perceptível que uma parcela considerável dos lotes, por exemplo, do reassentamento de Paracatu de Baixo, no município de Mariana, está localizada em regiões com declividade considerada elevada (acima de 30%).

Gráfico 1 — Porcentagem da área de lotes conforme classe de declividade



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em RAMBOLL (2019).

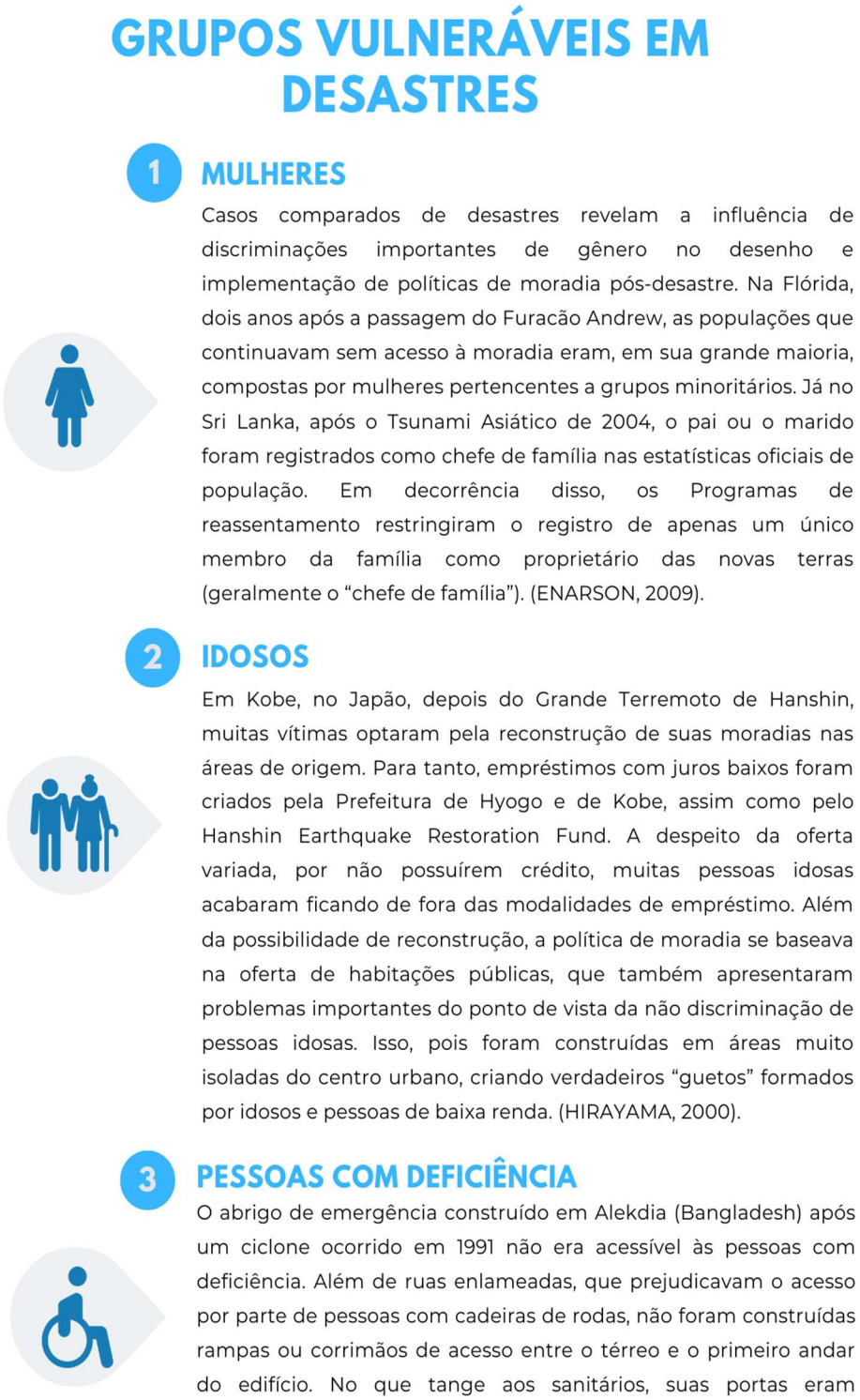
Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis

Pessoas atingidas por desastres são consideradas vulneráveis na medida em que experimentam, entre outras limitações, restrições importantes no acesso à moradia adequada. Nesse contexto, desastres funcionam como verdadeiros indutores de discriminação ao estabelecerem desigualdades concretas na fruição de direitos por parte da população atingida em comparação com as populações de regiões não afetadas.

Tendo em vista que a discriminação, como elemento-chave da vulnerabilidade, é influenciada por uma multiplicidade de fatores que atuam conjuntamente na limitação de acesso a determinados direitos, os chamados *prohibited grounds* da discriminação — que podem se dar com base na raça, gênero, idade, origem, religião, entre outros — devem, sempre, ser observados na garantia de todos os direitos econômicos, sociais e culturais — entre os quais, o direito à moradia.

Na Figura 5 mostra-se, a partir de casos comparados, como grupos vulnerabilizados podem enfrentar diversas dificuldades para gozar do direito à moradia.

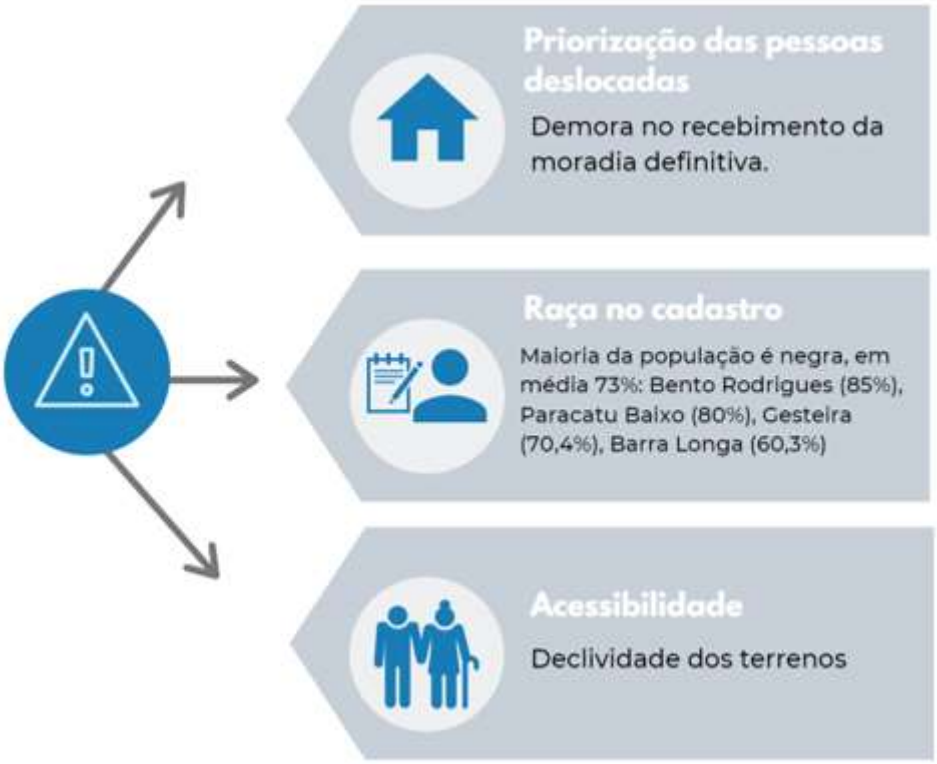
Figura 5 — Grupos vulneráveis em desastres



Fonte: Elaboração própria (2019).

No caso do rompimento da Barragem de Fundão, a não discriminação e a priorização de grupos vulneráveis deslocados compulsoriamente apresentaram três problemas principais: i) a não priorização das pessoas deslocadas; ii) desconsideração da raça como fator importante da análise de vulnerabilidade das pessoas deslocadas; e iii) a ausência de acessibilidade em terrenos com declividade elevada.

Figura 6 — Principais problemas da não discriminação e priorização de grupos vulneráveis



Fonte: Elaboração própria (2019).

- **Priorização de pessoas deslocadas compulsoriamente:**

As famílias atingidas permanecerão por, pelo menos, cinco anos em moradias temporárias. Tal fato, somado à situação de risco ou de precariedade em que se encontram muitas das moradias temporárias, revela um dano ao direito à moradia adequada. A demora excessiva no recebimento de soluções definitivas e o desrespeito a aspectos fundamentais do direito à moradia adequada vêm gerando não só o agravamento da vulnerabilidade das famílias deslocadas, como revela também falhas importantes (ou mesmo a própria ausência) de priorização desse público.

- **Desconsideração da raça na análise de vulnerabilidade:**

Apesar da notável relevância dos dados referentes ao perfil racial das pessoas deslocadas compulsoriamente, a raça/cor não foi considerada no momento de formulação e execução do questionário do Cadastro Socioeconômico pela Fundação Renova. Como consequência, todos os dados relativos aos processos de resposta e reparação não podem ser desagregados de acordo com a raça da pessoa atingida, o que acaba por gerar o apagamento de uma dimensão social essencial para a análise de vulnerabilidade e, consequentemente, a elaboração de programas e políticas de reparação que não contemplam a discriminação em todas as suas formas.

- **A ausência de acessibilidade em terrenos com declividade:**

Analisando a topografia do Reassentamento de Paracatu de Baixo, é possível concluir que este se encontra em área notadamente não acessível, uma vez que boa parte de seus lotes (aproximadamente 32%) apresenta declividades superiores a 30%. Do ponto de vista da acessibilidade, isso representa uma violação aos direitos de pessoas com mobilidade reduzida, idosos e pessoas com deficiência, que ficarão prejudicados no uso do terreno, uma vez que eles serão impedidos ou enfrentarão dificuldades desproporcionais para acessar áreas superiores de seus terrenos.

Localização adequada

A localização, para ser considerada adequada, deve possibilitar acesso a empregos, serviços de saúde, equipamentos públicos e outras estruturas sociais.

No que tange às edificações, as casas dos reassentamentos devem ser localizadas em lugar que não ofereça risco à saúde, afastadas de locais poluídos e com correto tratamento de água e esgoto. Na impossibilidade de garantir a presença da infraestrutura e serviços internamente ao reassentamento, deve ser garantido o serviço de transporte coletivo, bem como vias de acesso, de forma a garantir o acesso pleno às infraestruturas e serviços locados fora do perímetro dos reassentamentos.

Adequação cultural

A adequação das moradias construídas em contexto de deslocamento forçado também deve ser orientada pelas características culturais da comunidade atingida. Nesse sentido, os materiais utilizados e todas as políticas voltadas à reconstrução devem respeitar o modo de vida e expressão cultural da comunidade. No caso do Rio Doce, mais da metade das famílias deslocadas (57%) em Bento Rodrigues se encontra insatisfeita com os seus lotes, por conta de características do terreno que não permitem a reprodução dos modos de vida, como é o caso da forma, da declividade e da

necessidade de desmembramento do lote em novos núcleos familiares. Como consequência, alguns núcleos familiares não só expressaram a sua insatisfação com o terreno oferecido, como optaram por outra modalidade de reparação (como o reassentamento familiar ou a indenização).

Deslocamento compulsório de pessoas

O deslocamento é considerado compulsório nos casos em que as pessoas ou as comunidades afetadas (i) não têm o direito de recusar a aquisição de terra que resulte em deslocamento ou (ii) são surpreendidas com a destruição ou danificação tanto de seus respectivos bens imóveis como dos de seus vizinhos e/ou das praças, vias, parques, edifícios públicos, equipamentos de infraestrutura etc.; (iii) perdem o acesso à água potável ou quaisquer outros recursos que anteriormente utilizavam para proverem seus sustentos. Por essas consequências graves aos atingidos, o deslocamento compulsório é considerado uma das formas de violação do direito à moradia adequada.

Modalidades de reparação do direito à moradia

Principais pontos a serem considerados na (re)construção de moradias, em conjunto com as famílias e comunidade, tendo em vista a centralidade das pessoas atingidas e a reparação integral do direito à moradia adequada:

- Confecção das plantas de suas casas;
- Escolha dos terrenos em que serão instalados os reassentamentos e do loteamento do solo das propriedades adquiridas para tanto;
- Opção individual para cada um dos núcleos familiares atingidos dos tijolos, tintas, encanamentos, acabamentos, pias, pisos, azulejos, forros e tantos outros materiais a serem utilizados nas obras;
- Indicação dos profissionais do setor da construção que assumirão cada mão de obra especializada;
- Organização das vias, praças, parques e edifícios públicos;
- Técnicas e métodos a serem adotados em cada obra;
- Garantia de representação paritária, direito de resposta, com especial atenção à necessidade de garantir significativa representatividade dos grupos em situação de vulnerabilidade nesses espaços;

- Respeito às suas formas de expressão cultural, adotando políticas de empoderamento e capacitação das comunidades atingidas; e
- Garantia do pleno acesso às obras.

No caso, as principais formas de reparação do direito à moradia às pessoas deslocadas compulsoriamente são (I) reassentamento coletivo; (II) reassentamento familiar; e (III) indenização.

- **Reassentamento coletivo**

Os reassentamentos coletivos devem: (i) ser prioritariamente oferecidos às pessoas atingidas, em detrimento das demais modalidades a seguir explicitadas, uma vez que atendem mais efetivamente à restauração dos modos de vida e à recuperação do exercício da capacidade econômica das comunidades deslocadas; (ii) garantir a adoção de estratégias menos pecuniárias e mais pautadas pela compensação pela entrega de áreas aptas a melhorar os meios de subsistência anteriormente utilizados pelas pessoas atingidas; (iii) ser monitorados de forma efetivamente participativa pelas comunidades deslocadas, em suas fases de planejamento, implementação e avaliação; (iv) buscar a preservação dos laços culturais e de vizinhanças da situação original pré-desastre; (v) ser construídos em locais o mais próximo possível da área de origem das comunidades deslocadas; (vi) respeitar a auto-organização das comunidades deslocadas, assegurando-se que consultem as informações e deliberem acerca dos rumos do reassentamento, apontando as localizações das vias, praças, templos religiosos, parques, serviços públicos etc. e a destinação das áreas que eventualmente ficarem ociosas; (vii) efetuar as entregas de chaves dos imóveis às pessoas atingidas apenas e tão somente após a conclusão das obras de infraestruturas, serviços e equipamentos públicos.

- **Carta de crédito (realocação assistida)**

A carta de crédito, também conhecida como realocação assistida, é uma forma de autorrealocação individual, pela qual as pessoas deslocadas compulsoriamente escolhem o local de sua nova moradia a partir das opções disponíveis no mercado imobiliário ou da disponibilização de um banco de opções fornecidas pela empresa responsável pelas ações de realocação. A carta de crédito não se baseia na simples transferência monetária, exigindo uma participação maior por parte da empresa não só na oferta de opções, como na execução de todas as medidas necessárias para que a nova moradia respeite todos os aspectos relacionados com o direito à moradia adequada. No caso do Rio Doce, a realocação assistida é chamada de “reassentamento familiar” e foi definida como modalidade de reparação do direito à moradia pelas

diretrizes acordadas judicialmente em Mariana. É definida como a oferta ao núcleo familiar da possibilidade de escolha de um imóvel do banco de imóveis organizado pela Fundação Renova ou a indicação daquele da sua preferência.

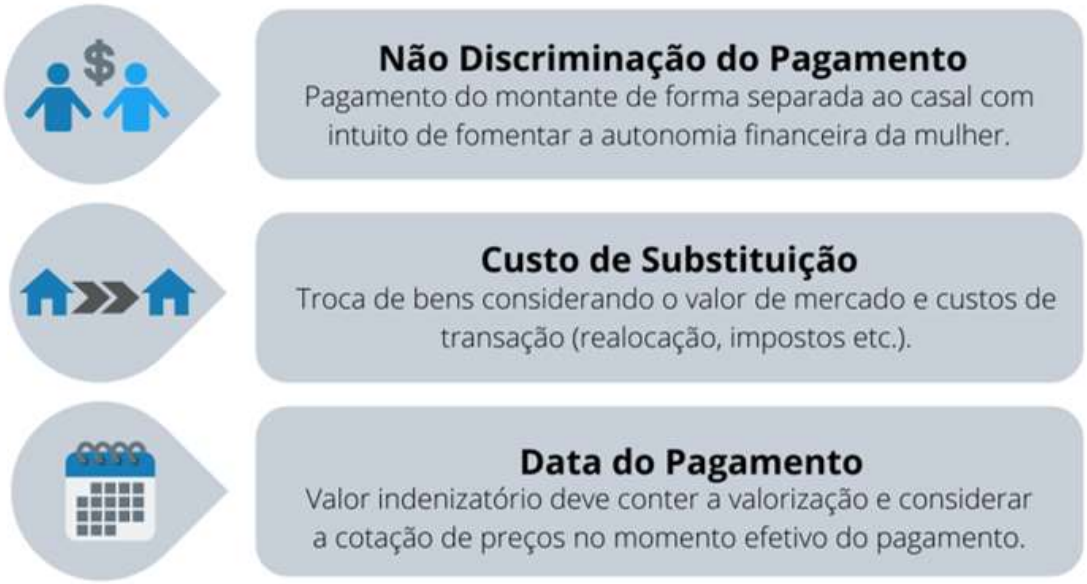
O reassentamento familiar se estrutura a partir de três opções principais: (i) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias sem a necessidade de reformas; (ii) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias com necessidade de reformas que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova; e (iii) a compra do terreno e posterior construção das edificações e benfeitorias que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, ou pelo modelo de autogestão integralmente responsável pelo resultado das obras. Em todas as hipóteses, a Fundação Renova deverá informar ao núcleo familiar sobre a existência e o grau de exposição dos imóveis escolhidos ao risco de desastres naturais e tecnológicos, a partir de dados públicos e oficiais disponibilizados pela Defesa Civil à época da aquisição do imóvel.

- **Indenização**

As diretrizes internacionais são uníssonas ao afirmar a inadequação da indenização como modalidade de reparação em contexto de deslocamento compulsório. Isso porque se tem demonstrado que o pagamento exclusivamente feito em dinheiro é responsável, muitas vezes, pelo agravamento de processos de empobrecimento, dificultando significativamente o restabelecimento dos modos de vida das populações atingidas, especialmente nos casos em que seus meios de subsistência estejam baseados na terra. Ainda assim, a possibilidade de escolha das famílias pela compensação financeira deve ser garantida. Essa escolha, entretanto, precisa vir acompanhada de uma significativa discussão com as pessoas atingidas, que devem estar cientes dos prejuízos e benefícios da abordagem patrimonial.

Os parâmetros internacionais estabelecem uma série de critérios balizadores para sua execução, que contemplam questões relativas à não discriminação no pagamento de indenizações; à necessidade de os valores indenizatórios permitirem a substituição da moradia atingida por outra de igual ou melhor qualidade; e ao marco temporal que deve ser utilizado como referência para o cálculo da indenização.

Figura 7 — Critérios para indenização



Fonte: Elaboração própria (2019).

Auxílio na restauração da renda e capacidade econômica

A restauração do exercício da capacidade econômica das pessoas atingidas passa essencialmente pela recomposição dos meios de subsistência e obtenção de renda. Para além do capital meramente físico, é possível observar que as famílias reassentadas passam por um extremo processo de alteração do cotidiano, que incide sobre as redes sociais e oportunidades de sobrevivência. Não é apenas o capital físico, seja natural ou construído, que é prejudicado — mas também o capital humano, cultural, a identidade do grupo com o local.

De acordo com as diretrizes estudadas, podemos extrair as seguintes disposições acerca da restauração da capacidade econômica:

I Os planos de restauração da capacidade econômica devem ser eficazes em melhorar ou, no mínimo, manter os antigos padrões de vida das famílias atingidas, assim como a capacidade de geração de renda e níveis de produção;

II As modalidades de auxílio mais recomendadas são a geração de oportunidades de emprego, treinamentos e cursos de formação e facilidades no acesso ao crédito;

III O auxílio deverá ser garantido até que as famílias reassentadas consigam restaurar a capacidade econômica e sejam capazes de garantir sua subsistência.

Regras do processo de deslocamento

O deslocamento compulsório é uma grave violação de direitos humanos como reconheceu, por exemplo, a Resolução n.14, de 11 de dezembro de 2019 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). A retirada das pessoas deslocadas do seu lugar de origem para o local de destino (como o reassentamento) pode envolver uma série de dificuldades e a potencialidade de violação de direitos humanos. A partir dessas constatações, durante o processo reparatório é preciso tomar medidas apropriadas para que não haja novas violações.

Para que se evite tal recorrência, o processo de deslocamento compulsório deve ser realizado, de acordo com as normativas de direitos humanos, observando-se, no mínimo, as seguintes regras:

- Oportunidade de consulta genuína com as pessoas atingidas;
- Aviso adequado e razoável para todas as pessoas atingidas antes da data programada de despejo;
- Informações sobre os despejos propostos e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual o terreno ou a habitação deve ser usada, sendo disponibilizadas em tempo razoável a todos os atingidos;
- Agentes estatais devem estar presentes durante o deslocamento;
- Identificação adequada de todos as pessoas encarregadas de executar o despejo;
- Os deslocamentos não devem ocorrer em clima ruim ou durante a noite, a menos que as pessoas atingidas consintam;
- Prestação, sempre que possível, de assistência jurídica às pessoas que dela necessitem para buscar reparação judicial.

- **Apoio jurídico:** é fundamental assegurar acesso gratuito, por parte das empresas causadoras dos danos, a assessoria técnica qualificada em todas as localidades atingidas.
- **Responsabilidade pelas despesas com a mudança:** as empresas devem arcar com todas as despesas de mudança. A assistência à realocação deve

ser prestada às pessoas atingidas que optarem pelos reassentamentos coletivo ou familiar e deverá incluir transporte, alimentação, abrigo e serviços sociais prestados a pessoas afetadas durante a realocação a seu novo local.

Monitoramento das condições de moradia durante e após o deslocamento

O conhecimento sobre o conteúdo dos princípios e sua posterior replicação em regras de reassentamento não são suficientes para que se tenha êxito na reparação do direito à moradia das pessoas atingidas. É por meio do monitoramento da reconstrução que se pode assegurar que esses esforços tenham um resultado prático positivo. Portanto, tendo em vista a centralidade do atingido, a reparação integral e o respeito aos direitos humanos, bem como a efetividade da etapa de reconstrução, é preciso desenvolver um sistema para fiscalizar e monitorar a implementação de todas as medidas de reparação.

- A atividade de monitoramento deve incluir um canal específico com os atingidos a fim de identificar queixas e situações que precisam ser resolvidas no âmbito do reassentamento;
- A atividade de monitoramento deverá ser realizada por uma equipe especializada multidisciplinar e multimétodo, incorporando diversas áreas do conhecimento e indicadores qualitativos e quantitativos;
- Para a realização do monitoramento, a equipe responsável deverá coletar, analisar e reportar dados relacionados com os programas de reparação ao direito à moradia;
- Todos os atores envolvidos no processo de reparação devem participar da fase de monitoramento, principalmente as comunidades atingidas;
- O monitoramento será transversal, admitindo um sistema de revisões periódicas de curto, médio e longo prazo.

Principais conclusões

Levando-se em consideração, entre outros pontos, os direitos humanos, os aspectos do direito à moradia adequada, as regras aplicadas ao deslocamento compulsório e o conhecimento do caso concreto, estruturaram-se as seguintes conclusões principais:

I Três premissas transversais foram consideradas relevantes para orientar todo o processo de reparação do direito à moradia:

- Respeito aos direitos humanos (com ênfase na reconstrução melhor, priorização em razão dos critérios da vulnerabilidade e severidade, bem como a transparência e o acesso à informação);
- Centralidade das pessoas atingidas;
- Reparação integral.

II O conteúdo jurídico do direito à moradia e, portanto, a sua reparação compreende o atendimento de todos os seus aspectos, quais sejam

- Segurança jurídica da posse cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Proteção legal contra despejos forçados, turbações ou ameaças em qualquer situação, ou seja, independentemente do tipo de posse exercido anteriormente ao desastre e independentemente do tipo de moradia atualmente disponibilizado (imóvel alugado etc.);

  Regularização da titularidade dos bens imóveis sem que os custos sejam suportados pelas pessoas atingidas.

- Disponibilidade de serviços e infraestrutura cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Fornecimento de serviços essenciais como energia elétrica, água potável e saneamento básico, com toda a estrutura necessária para o gozo efetivo desses bens pelas pessoas atingidas, de acordo com os critérios estabelecidos pela legislação nacional e os direitos humanos;

  Proximidade de serviços públicos e privados como escolas, hospitais, postos de saúde, farmácias e mercados dos reassentamentos e/ou que, na medida do possível, alguns deles estejam localizados em espaços internos ao próprio reassentamento;

  Priorização da utilização dos conceitos de uso misto do solo e caminhabilidade na concepção dos reassentamentos.

- Custo acessível cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Isenção dos custos referentes às formalidades necessárias para a transferência de propriedade às pessoas atingidas e/ou outras formas de proteção jurídica para as pessoas atingidas;

  Isenção dos custos advindos dos tributos relacionados ao imóvel como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou Imposto sobre a

Propriedade Territorial Rural (ITR) para as pessoas atingidas quando a renda familiar se torne comprometida e não seja suficiente para adquirir outros bens e serviços essenciais para sua sobrevivência e bem-estar;

Isenção dos custos de todos os bens e serviços necessários para a segurança, conforto e sobrevivência das famílias como água potável, energia elétrica, gás etc. para as pessoas atingidas quando a renda familiar se torne comprometida e não seja suficiente para adquirir outros bens e serviços essenciais para sua sobrevivência e bem-estar;

Isenção dos custos para as pessoas atingidas para a contração de mão de obra e aquisição de materiais utilizados na manutenção da residência, como pintura, conserto de portas e janelas, reposição de telhas, corrimões etc., quando a renda familiar se torne comprometida e não seja suficiente para adquirir outros bens e serviços essenciais para sua sobrevivência e bem-estar.

- Habitabilidade cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Cuidado no desenho do projeto, utilização de materiais de qualidade e execução adequada na construção de casas, reassentamento e áreas de uso coletivo e comum;

  Metragem mínima necessária para os espaços internos e externos para uso dos membros da família;

  Não construir as áreas coletivas e comuns do reassentamento e/ou as residências em áreas de áreas de risco (sujeitas, por exemplo, a inundações e deslizamentos);

  Não escolher um local para construir o reassentamento em que haja um potencial de aumento dos riscos à saúde das famílias (por exemplo, próximas a áreas poluídas etc.);

  Acessibilidade tanto as áreas públicas e de uso comum quanto as residências (neste último caso desde que as pessoas atingidas manifestem tal interesse).

- Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis cujo conteúdo mínimo consiste em:

Adoção da perspectiva da não discriminação e da priorização de grupos vulneráveis no planejamento e na implementação das medidas de reparação do direito à moradia;

Acesso igualitário a infraestruturas e serviços, ou seja, que seu gozo não seja de nenhuma forma impedido ou dificultado por qualquer espécie de discriminação como de faixa etária, gênero, raça, religião, procedência geográfica etc.;

- Localização adequada cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Proximidade do reassentamento a oportunidades de emprego, hospitais, escolas etc.;

  Oferta no reassentamento de serviços de transporte coletivo, bem como de vias capazes de acessar serviços fora do perímetro do reassentamento;

  Garantia de que a localização dos novos reassentamentos permita a reprodução do modo de vida anterior, especialmente com relação às comunidades com modos de vida baseados na terra, cuja sobrevivência depende do pleno acesso a recursos naturais (rios, mar, floresta etc.).

- Adequação cultural cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Utilização dos materiais na construção, elaboração da planta do imóvel, das áreas coletivas etc. consentâneos com o modo de vida e expressão cultural da comunidade;

  Compreensão da dimensão do modo de vida e expressão cultural de uma dada comunidade por meio do diálogo e consulta com as pessoas atingidas.

III A reparação integral do direito à moradia depende do respeito e reparação de outros direitos humanos em especial da saúde, alimentação, água e educação.

IV A reparação integral da moradia considera a garantia de não repetição, prevenindo-se riscos associados à retomada da operação da empresa, riscos relacionados com a reconstrução do território, entre outros. A reconstrução da moradia danificada poderá não significar uma remediação efetiva se a moradia, no momento pré-desastre, encontrava-se em situação de risco considerando-se as características da operação da empresa. O mesmo deve ser observado em relação a reassentamento que estiver em área de risco.

V São condições mínimas a serem observadas para o deslocamento compulsório e o reassentamento: (i) oportunidade de consulta genuína com as pessoas afetadas; (ii) aviso adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data programada de despejo; (iii) informações sobre os despejos propostos e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual o terreno ou a habitação deve ser usada, sendo disponibilizadas em tempo razoável a todos os atingidos; (iv) especialmente quando grupos de pessoas estiverem envolvidos, funcionários do governo ou seus representantes estejam presentes durante o deslocamento; (v) todas as pessoas que executam o despejo sejam adequadamente identificadas; (vi) que os deslocamentos não ocorram em clima particularmente ruim ou durante a noite, a menos que as pessoas atingidas concordem com o contrário; (vii) fornecimento de recursos legais; e (viii) prestação, sempre que possível, de assistência judiciária às pessoas que dela necessitem para buscar reparação judicial.

VI O monitoramento deve ocorrer em todo o processo de reparação.

VII A efetiva participação dos atingidos na reparação do seu direito à moradia depende (i) a criação de mecanismos efetivos, inclusive prevendo ações de capacitação e empoderamento, que possibilitem a participação das pessoas atingidas, bem como dos órgãos que as representam (como Comissões de Atingidas e Atingidos) e das instituições que as auxiliam (como Assessorias Técnicas), em todas as fases do processo de reparação do direito à moradia; (ii) da disponibilização de todo e qualquer tipo de informação e dado produzido em virtude do desastre ou para se diagnosticar, planejar e executar ações pelos atores envolvidos no processo de reparação, (relatórios, dossiês, tabelas, planejamentos, pareceres, laudos etc.) de modo claro, preciso, público, acessível e atualizado para que as pessoas atingidas sejam capazes de tomar decisões totalmente informadas.

VIII A demora na resposta e reparação de danos severos, bem como situações envolvendo pessoas e grupos vulnerabilizados podem agravar os danos ou torná-los irreversíveis. Dessa forma, é relevante considerar o que se segue para que : (i) o estabelecimento de critérios, com base em severidade e vulnerabilidade, para se atender definitivamente casos que podem se tornar irremediáveis com a demora, estabelecendo-se medidas para a priorização; (ii) a desqualificação, dentro do processo reparatório, de qualquer moradia como temporária exigindo-se, assim, que todos os aspectos do direito à

moradia adequada estejam cumpridos nas atuais residências ocupadas pelas pessoas atingidas.

IX Contatou-se que há uma acentuada declividade em alguns reassentamentos como, por exemplo, em Paracatu de Baixo, no Município de Mariana, onde aproximadamente 30% do terreno destinado a tal reassentamento coletivo está localizado em áreas com declividade superior à 30%. Essa constatação leva à necessidade de uma avaliação cuidadosa da situação. Isso porque a alta declividade pode dificultar não apenas o acesso aos espaços internos dentro da residência e de espaços de uso coletivo dentro do reassentamento, mas também criar obstáculos para a manutenção do modo de vida e a expressão cultural das comunidades e pessoas atingidas. Dessa forma, o respeito e garantia dos aspectos de habitabilidade e adequação cultural do direito à moradia dependem minimamente de (i) uma especial atenção a questões relacionadas a acessibilidade em todos os reassentamentos; (ii) um diálogo com os reassentados de como a alta declividade poderá afetar suas ações familiares cotidianas e seu modo de vida (por exemplo, dificultando ou mesmo impedindo que as pessoas acessem áreas de seu lote para plantação e/ou criação de animais).

Tabela 1 — Objetivos do relatório e tópicos relacionados

	OBJETIVOS	PRINCIPAIS TÓPICOS
I	Evitar ou minimizar os danos econômicos, culturais e sociais associados ao direito à moradia	3.2 e 3.3.3
II	Evitar o deslocamento compulsório explorando concepções de projetos alternativos que considerem o respeito ao direito à moradia das pessoas atingidas e sua permanência no território	3.3
III	Assegurar que quaisquer processos de reparação do direito à moradia sejam planejados, implementados, monitorados e avaliados levando em conta as premissas de respeito aos direitos humanos, centralidade das pessoas atingidas e reparação integral	2, 3.2 e 3.3
IV	Restaurar e/ou melhorar os meios de sobrevivência e os padrões de vida das pessoas que sofreram danos à sua moradia, em especial as deslocadas e reassentadas	3.2.7 e 3.3.3
V	Impedir que violações à moradia façam com que as pessoas atingidas fiquem sem moradia adequada ou tornem-se vulneráveis a outras violações de direitos humanos	3, 3.1 e 3.3

VI	Assegurar respeito à identidade cultural das pessoas atingidas que tiveram seu direito à moradia violado	3.2 e 3.3
VII	Impedir que grupos ou indivíduos que estejam em situação de vulnerabilidade social ou hipossuficiência suportem desproporcionalmente os danos à moradia relacionados com desastres, devendo-se seguir, sempre, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, do devido processo, do contraditório e ampla defesa, da centralidade das pessoas atingidas, do reconstrução melhor, da participação social, da transparência e do amplo acesso à informação	2, 3.2 e 3.3

Fonte: Elaboração própria (2019).

1 INTRODUÇÃO: OBJETIVOS, CONTEXTO E MÉTODO

O presente relatório visa oferecer parâmetros voltados a realizar a reparação integral do direito à moradia (ver item 2.3) considerando os danos causados em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão. Esses parâmetros poderão ser aplicados a toda e qualquer circunstância em que um ou mais aspectos do direito à moradia (ver item 3.2) tenham sido ou estejam sendo violados ao longo da bacia do Rio Doce nos estados de Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES).

É objetivo desses parâmetros orientar ações de planejamento, implementação, avaliação e monitoramento a fim de:

I Evitar ou minimizar os danos econômicos, culturais e sociais decorrentes da violação do direito à moradia adequada (ver item 3.2, em especial, 3.2.1 e 3.3.3);

II Evitar o deslocamento compulsório, sempre que for possível e adequado, explorando concepções de projetos alternativos que considerem o respeito ao direito à moradia das pessoas atingidas e sua permanência no território (ver item 3.3);

III Assegurar que quaisquer processos de reparação do direito à moradia sejam planejados, implementados, monitorados e avaliados levando em conta as premissas de respeito aos direitos humanos, centralidade das pessoas atingidas e reparação integral (ver itens 2 e 3.3)[2];

IV Restaurar e/ou melhorar os meios de sobrevivência e os padrões de vida das pessoas que sofreram danos a sua moradia, em especial as deslocadas e reassentadas (ver itens 3.2.7 e 3.3.3);

[2] É primordial evitar que as aquisições de terras para os projetos de reassentamentos venham a causar a perda de renda ou meios de subsistência das pessoas atingidas, mesmo quando elas não sejam fisicamente deslocadas compulsoriamente, devendo ser igualmente mitigados os danos causados às comunidades que vivem no entorno do terreno adquirido para a construção do reassentamento. Tais comunidades que sofrem danos em hipótese como esta também devem ser consideradas atingidas pelo desastre tecnológico e igualmente titulares do direito de reparação integral dos impactos negativos suportados. Portanto, também devem ser consultadas e ter direito a deliberar nos processos decisórios envolvidos nos reassentamentos.
BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, anexo A**.** Dez. 2001, itens 15 e 16. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 1º nov. 2019.

V Impedir que violações à moradia façam com que as pessoas atingidas fiquem sem moradia adequada ou tornem-se vulneráveis a outras violações de direitos humanos (ver item 3.3)[3];

VI Assegurar respeito à identidade cultural das pessoas atingidas que tiveram seu direito à moradia violado *(*ver itens 3.2 e 3.3*)*[4];

VII Impedir que grupos ou indivíduos que estejam em situação de vulnerabilidade social ou hipossuficiência suportem desproporcionalmente os danos à moradia relacionados com desastres, devendo-se seguir, sempre, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, do devido processo, do contraditório e ampla defesa, da centralidade das pessoas atingidas, do reconstrução melhor, da participação social, da transparência e do amplo acesso à informação (ver itens 3.2.7 e 3.3)[5].

É importante destacar, desde o início, que, além de garantir que o resultado da reparação seja adequado e efetivo considerando-se os direitos humanos, o próprio processo de reparação deve respeitar os direitos humanos e, dessa forma, envidar esforços para que o leque de ações tomadas em tal processo não traga novos riscos ou produza novas violações a direitos. Em razão disso, os parâmetros contidos neste relatório buscam não só assegurar a efetividade do resultado da reparação integral, mas

[3] "Os desalojamentos não devem ter como resultado que os indivíduos fiquem sem casa ou vulneráveis a outras violações de direitos humanos." ONU. **Comentário geral nº 7**, 1997, item 16. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC>. Acesso em: 31 out. 2019.

[4] "No Comentário Geral nº 4 (1991), o Comité assinalou que todas as pessoas devem possuir uma certa estabilidade na sua moradia, o que implica possuir garantias legais contra os deslocamentos compulsórios, assédio e outras ameaças. Ele concluiu que os desalojamentos forçados são incompatíveis com os requisitos do Pacto. (…) Devido à relação de interdependência e indivisibilidade que existe entre direitos humanos, os desalojamentos forçados frequentemente violam também outros direitos humanos. Deste modo, a prática de desalojamentos forçados, enquanto viola claramente os direitos protegidos pelo Pacto, pode também resultar em violações aos direitos civis e políticos, tais como o direito à vida, o direito a segurança pessoal, direito da não interferência na vida privada, família e casa, e o direito ao gozo pacífico de bens." ONU. **Comentário geral nº 7**, 1997, itens 1 e 4. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC>. Acesso em: 31 out. 2019.

[5] "As mulheres, crianças, jovens, idosos, povos indígenas, minorias étnicas e outras, outros grupos ou indivíduos vulneráveis, sofrem desproporcionalmente com a prática de desalojamentos forçados. (…) Nos casos em que os desalojamentos são justificados, estes devem seguir estritamente as normas relevantes de direitos humanos internacionais e estar de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (…) A proteção legal apropriada e um processo legal devido são aspectos essenciais de todos os direitos humanos, mas são especialmente pertinentes relativamente a questões como o desalojamento forçado, pois diretamente invocam um grande número de direitos reconhecidos em ambos os Pactos Internacionais de Direitos Humanos." ONU. **Comentário geral nº 7**, 1997, itens 10, 14 e 15. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC>. Acesso em: 31 out. 2019.

também assegurar que o processo de reparação, considerando suas diferentes etapas, respeite os direitos humanos e não traga outros riscos e danos à moradia no território atingido.

A elaboração dos parâmetros aqui contidos baseou-se na análise de guias, diretrizes e normativas nacionais e internacionais. Também foi realizada a revisão de literatura e artigos científicos sobre desastres, deslocamento compulsório, direito à moradia, direitos humanos e empresas. As ferramentas utilizadas para a busca desses documentos são (i) a biblioteca da Fundação Getulio Vargas (FGV), que contém 307 bases de dados, como Web of Science, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Journal Storage (JSTOR), HeinOnline, entre outras, e (ii) o site Prevention Web[6], uma plataforma colaborativa de compartilhamento de conhecimento sobre redução de riscos de desastres gerenciada pelo Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres (UNDRR). Foram priorizadas referências normativas e textos relacionados com sua interpretação, incluindo precedentes jurisprudenciais; isso com o objetivo de oferecer parâmetros que possam ser aplicáveis e exigíveis no caso do Rio Doce.

Excepcionalmente, para a elaboração dos tópicos 3.2.4 Habitabilidade e 3.2.6 Localização adequada foi necessário, além de diretrizes, guias e normativas nacionais e internacionais utilizados em todo o trabalho, explorar referências acadêmicas de arquitetura e urbanismo. Ademais, para tratar acerca das condições mínimas de habitabilidade utilizou-se o arcabouço normativo listado abaixo:

- NBR 15.575 de 2013 — Edificações Habitacionais;
- NBR 9.050 de 2015 — Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos;
- Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 — Lei de Uso e Parcelamento do Solo;
- Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 — Lei da Acessibilidade;
- Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 — Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015 — Lei Brasileira de inclusão da Pessoa com Deficiência.

Além de todo respaldo legal, normativo e acadêmico, foram utilizados exemplos da aplicabilidade dos itens anteriormente citados, como no Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo[7] e no Manual Técnico de Projetos da Companhia de

[6] Disponível em: <www.preventionweb.net/english/professional/>. Acesso em: 12 dez. 2019.
[7] O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo é uma referência acerca do tema do planejamento urbano. Isso foi reconhecido quando o PDE foi premiado pela ONU-Habitat no

Desenvolvimento Habitacional e Urbano, além de todo material fornecido pelos envolvidos com o Projeto Rio Doce.

Para a espacialização gráfica e simulações de trajetos e traçados foram utilizados softwares gratuitos como o *Google Maps* e *Google Earth*, além de coleta de dados secundários por meio do *Google Street View*, como as imagens utilizadas para representar os distritos atingidos pelo desastre tecnológico.

Apesar desses esforços, é importante esclarecer que os parâmetros aqui propostos não se basearam, neste primeiro momento, na consulta com as pessoas e comunidades atingidas. Consultar e dialogar com atingidos acerca dos danos causados à moradia e suas expectativas e necessidades em relação à reparação integral está ainda em desenvolvimento e isso deve constar em outro relatório, ainda a ser elaborado sobre a matriz de danos e atingidos e de reparação.

Todos os objetivos aqui expostos, bem como o procedimento metodológico adotado, precisam levar em conta alguns aspectos do contexto do caso. Assim, ressalte-se que é importante considerar o fato de o rompimento da Barragem de Fundão se tratar de um desastre tecnológico envolvendo empresas. Tal constatação nos leva a três relevantes especificidades a serem atendidas para o efetivo respeito e reparação do direito à moradia:

I A previsibilidade, que, comparativamente aos casos de desastres naturais, permitiria mais facilmente determinar áreas de riscos e situações de vulnerabilidade, assim como um preparo para lidar com danos eventualmente causados, reduzindo sua escala e severidade;

II A responsabilidade pela reparação, que por ser daquele que causou os danos, colocará a empresa na função de condução de uma agenda que é originariamente pública, e por isso a relevância de que as premissas aqui expostas (ver item 2) e os parâmetros jurídicos sejam seguidos para que a reparação não incorra em novas violações;

III A provável permanência da empresa e suas operações no território atingido, o que impõe à empresa o dever de garantir a não repetição como parte da reparação integral dos danos causados[8].

concurso de melhores práticas urbanas por tornar a cidade mais humana e equilibrada por meio do emprego e moradia para enfrentar as desigualdades socioterritoriais. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/ plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

[8] O United Nations Office of the High Commissioner of Human Rights Frequently Asked Questions (UN OHCHR FAQ) sobre os UN Guiding Principles on Business and Human Rights estabelece

Em relação à primeira especificidade, importa considerar a relevância da realização contínua da avaliação de riscos e impactos da operação nos direitos humanos e, além disso, a disponibilidade de aparatos científico e tecnológico dos dias de hoje, dotados de sistemas sofisticados de monitoramento, sendo possível agir com certa precaução e previsibilidade em relação à ocorrência de desastres[9]. Em casos semelhantes ao caso do rompimento da Barragem de Fundão, ao mesmo tempo que a construção de uma barragem para contenção de rejeitos da extração de minérios gera determinados riscos socioambientais, a previsibilidade dos riscos é uma habilidade que todo empreendedor eficiente e dotado de responsabilidade social precisa ostentar, tendo em vista até mesmo a viabilidade econômica de seus negócios futuros[10].

As peculiaridades do desastre tecnológico influenciam o grau de responsabilização das empresas na medida em que, por um complexo de medidas que deveriam ter sido previamente tomadas, as consequências sociais, culturais, ambientais e econômicas do rompimento da Barragem de Fundão poderiam ter sido evitadas ou mitigadas. A própria literatura especializada aponta que as anomalias tecnológicas são previsíveis e os erros humanos evitáveis caso haja manutenções, monitoramentos e fiscalizações rotineiras[11].

Falhas sistêmicas em barragens são exemplos de desastres tecnológicos de baixo risco combinado com altíssimo potencial lesivo[12]. E, nesses casos, o baixo risco não pode justificar desatenção perante o elevado potencial dos danos, caso o evento ocorra. Isso

---

que: “Remediation and remedy refer to both the processes of providing remedy for an adverse human rights impact and the substantive outcomes that can counteract, or make good, the adverse impact”. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBussinessHR.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

[9] SMITH, Keith. **Environmental hazards.** Assessing risk and reducing disaster. 6. ed. Routledge, 2013, p.365-368.

[10] Em junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou por consenso os Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos. Os 31 princípios são resultado de seis anos de trabalho e foram estabelecidos para implementar os parâmetros “proteger, respeitar e reparar”. Os Estados têm a obrigação de proteger os direitos humanos, as empresas possuem a responsabilidade de respeitar os direitos humanos e, em caso de descumprimento desses direitos humanos, as empresas devem reparar os dados relacionados com suas atividades econômicas. Disponível em: <www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/outubro/ Cartilha_versoimpresso.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2019.

[11] GILL, D. A.; RITCHIE, L. A. Contributions of technological and natech disaster research to the social science disaster paradigm. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of disaster research**. 2. ed. Springer, 2018, p.49-52.

[12] Uma análise dos impactos das falhas técnicas e operacionais indica a grande escala de perdas econômicas imediatas e despesas de um futuro razoavelmente longínquo. A compreensão destes erros ajuda na confecção de novos projetos, construções, operações e monitoramento de barragens de rejeitos de minérios.
DAVIES, Michael; MARTIN, Todd; LIGHTHALL, Peter. **Mine tailings dams:** when things go wrong. AGRA Earth & Environmental Limited, Burnaby, BC, p.3-4. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.597.4971&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

torna o monitoramento, a manutenção e a fiscalização rotineiras ferramentas essenciais para pulverizar erros, em virtude de serem atividades que evoluem conforme seus realizadores acumulam experiências[13].

Em relação à segunda especificidade, a responsabilidade da reparação dos mais complexos problemas recai sobre as empresas, considerando sua relação com o desastre, e isso não poderia ser diferente. No caso, em especial, da reparação do direito à moradia, como será visto no decorrer deste relatório, há diversas dimensões que precisam ser atendidas, desde a garantia de condições mínimas de habitabilidade (ver item 3.2.4) e respeito à adequação cultural (ver item 3.2.7) até as interfaces da moradia com outros direitos como, em particular, saúde, educação, alimentação, água, saneamento e privacidade/intimidade (ver item 3.2). A aludida complexidade impõe profundos e distintos percalços tendo em vista que não se está a falar, em geral, de uma reparação pontual (como o pagamento de um valor indenizatório), mas sim de um processo que, portanto, contará ao mesmo tempo com a necessidade de diálogo com diversos atores e o planejamento e a execução de diferentes fases, além da interface com as políticas públicas. A reconstrução de uma determinada residência, por exemplo, terá relação com maior ou menor disponibilidade de serviços públicos, caso haja o deslocamento, com acessibilidade, a presença ou não de riscos da operação, entre outros, a depender do planejamento realizado. Todo esse processo exige um cuidado extremo, pois as ações planejadas e executadas no território poderão levar a novas violações, considerando-se, por exemplo, o direito à água, o acesso a serviços de saúde e educação etc. Para além das ações de reparação dos danos causados, que podem trazer novos riscos e danos, também se deve atenção a novos riscos e danos à moradia que as ações de reconstrução do território, dados a escala e o escopo dos impactos causados, possam trazer com, por exemplo, o impacto da movimentação de veículos pesados, para retirada de rejeitos, na estrutura das residências.

Em relação à terceira especificidade, em um desastre tecnológico envolvendo empresas, é preciso considerar que, diferentemente, por exemplo, de um tufão, é possível que a mesma empresa que causou o desastre volte a operar no território. Caso isso ocorra, o ambiente social provavelmente não será mais o mesmo de antes do

[13] A ciência e a tecnologia hodiernas demonstram um alto potencial para evitarem esses desastres tecnológicos, caso haja um compromisso de todo o setor econômico extrativista de minérios em corrigir as práticas de projeto e administração. DAVIES, Michael; MARTIN, Todd; LIGHTHALL, Peter. **Mine tailings dams:** when things go wrong. AGRA Earth & Environmental Limited, Burnaby, BC, p.10-11. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.597.4971&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

desastre. Isso porque, entre outros motivos, as pessoas atingidas sofreram um abalo emocional bastante intenso. A sequela na saúde psíquica tende a ser potencializada quando oriunda de um desastre tecnológico de grandes proporções, como é o caso em comento[14]. O contato direto e constante com os atores locais responsáveis pelo rompimento da Barragem de Fundão, ou com empresas terceirizadas contratadas pelas mineradoras, também possui o condão de perpetuar o sofrimento das pessoas atingidas ao longo do tempo, na medida em que intensifica lembranças individuais e coletivas dos momentos de caos e desespero[15].

É interessante notar que em reunião realizada na cidade de Barra Longa (MG), aos 11 de abril de 2018 — dois anos e cinco meses após o desastre —, registraram-se relatos de que as pessoas atingidas vivem diariamente o medo de um novo rompimento de barragem de rejeitos[16].

Nesse contexto, tendo em vista uma reparação integral dos danos, a garantia de não repetição é fundamental para ressignificar a relação das empresas com as comunidades, diminuindo seu sofrimento, bem como evitando que desastres semelhantes ocorram no futuro. Nesses casos, a reparação integral, para que seja efetiva, precisa considerar a capacidade e a resiliência das pessoas, reforçando-as e

[14] "O diagnóstico de depressão foi dado em 28,9% da população avaliada. A distribuição por sexo mostra que a prevalência nas mulheres foi de 35,4% e nos homens de 17,3% (…). O transtorno de ansiedade generalizada foi diagnosticado em 32% dos entrevistados. A distribuição por sexo mostra que a prevalência nas mulheres foi de 35,4% e entre os homens foi de 25,9% (…). O transtorno de estresse pós-traumático foi diagnosticado em 12% dos atingidos. A distribuição por sexo realça que a prevalência nas mulheres foi de 13,9% e nos homens de 8,6% (…). Risco de suicídio foi identificado em 16,4% dos entrevistados; 20,8% das mulheres e 8,6% dos homens." PRISMMA: **Pesquisa sobre a saúde mental das famílias atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana. Organização de Maila de Castro Lourenço das Neves et al.** Belo Horizonte: Corpus, 2018, p.48-50. Disponível em: <https://site.medicina.ufmg.br/inicial/wp-content/uploads/sites/7/2018/04/Relatorio-Prismma-.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2019.

[15] "Quanto aos componentes da avaliação do risco de suicídio, 12,4% declararam desejo de morte; ideação suicida foi descrita relatada por 6,7% da população; 4,4% afirmaram que planejaram se suicidar durante o último mês; e 1,8% tentaram o suicídio no último mês. Ademais, ao longo da vida, 7,1% da população reconheceram já ter realizado alguma tentativa de suicídio. Na distribuição por sexos, a população feminina exibiu elevadas prevalências de todos os comportamentos suicidas. O pensamento de morte esteve presente em 16% das mulheres e 6,2% dos homens; a ideação suicida em 8,3% das mulheres e 3,7% dos homens; o planejamento do suicídio em 6,3% das mulheres e 1,2% dos homens; 2,8% das mulheres mencionaram tentativa de suicídio no último mês, enquanto nenhum homem relatou essa tentativa no último mês. Durante a vida, 9,7% das entrevistadas afirmaram já ter tentado suicídio, e na população masculina foram 2,5% dos respondentes. " PRISMMA. **Pesquisa sobre a saúde mental das famílias atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana**. Organização de Maila de Castro Lourenço das Neves et al. Belo Horizonte: Corpus, 2018, p.49-51. Disponível em: <https://site.medicina.ufmg.br/inicial/wp-content/uploads/sites/7/2018/04/Relatorio-Prismma-.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2019.

[16] CÂMARA TÉCNICA DE INFRAESTRUTURA DO COMITÊ INTERFEDERATIVO (CT-INFRA). **Ata de Reunião dos atingidos e atingidas de Gesteira sobre o reassentamento realizada aos 11 de abril de 2018**. Barra Longa, p.3, §§3º e 4º.

reduzindo situação de vulnerabilidade. No caso da moradia, essa constatação é especialmente importante uma vez que a reconstrução da moradia anterior, por exemplo, poderá não significar uma remediação efetiva se a moradia, no momento pré-desastre, encontrava-se em situação de risco considerando-se as características da operação da empresa. Nesse caso, a recuperação da moradia terá que ser a reconstrução da casa sem os riscos da operação que levaram aos danos decorrentes do desastre.

As violações aos direitos das pessoas atingidas e os impactos ambientais serão mais ou menos severos a depender do grau de vulnerabilidade das comunidades. Tendo em vista que a vulnerabilidade não é uma característica intrínseca das pessoas e das comunidades, mas sim uma construção social[17] ou uma decorrência da situação econômica ou de risco ambiental, as empresas deverão, ao respeitar a garantia de não repetição, fortalecer a resiliência (ver item 2.1.1.2) ao, por exemplo, não projetar uma barragem cujo caminho da lama de rejeitos possa impactar as pessoas e as comunidades.

Por fim, como será explicitado e debatido no próximo item, algumas premissas foram adotadas. Conforme estabelece o Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP-Aditivo), há alguns valores que devem orientar a elaboração do diagnóstico socioeconômico, do qual este relatório é parte. Nesse contexto, os parâmetros aqui propostos assumem como premissas o respeito aos direitos humanos, a centralidade dos atingidos, bem como a reparação integral. Assumir esses valores como premissas significa adotar diretrizes que são transversais e que devem ser consideradas em todas as ações a etapas relacionadas com reparação dos danos causados ao direito à moradia.

É importa deixar claro que este relatório não possui a intenção de tratar do conteúdo dessas premissas de forma definitiva, ou seja, não estamos aqui proporcionando uma concepção última desses termos, considerando todos os casos que podem estar relacionados ao desastre do Rio Doce. Embora essas premissas também devam ser consideradas em todas as ações de reparação tendo em conta os diferentes danos a direitos causados em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão, sua apropriação neste relatório tem como objetivo orientar ações de reparação e respeito relacionadas com o direito à moradia.

[17] WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At risk:** natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2. ed. Nova York: Routledge, 2004, p.3-16.

2 PREMISSAS PARA A REPARAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO CASO DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO

Considerando o objetivo deste relatório, de apresentar parâmetros voltados a promover o respeito ao direito à moradia e orientar sua reparação em relação aos danos causados em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão, as premissas expostas neste item são valores extraídos da normativa de direitos humanos aplicáveis à reconstrução em caso de desastre. Parte desses valores, inclusive, foram reafirmados no Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), após debate e acordo entre a Força-Tarefa e as pessoas atingidas.

Sua aplicação é transversal e precisa ser considerada em todas as ações relacionadas com a reconstrução do território, considerando o deslocamento compulsório, o reassentamento, assim como quaisquer danos causados à moradia ao longo do território atingido.

Essas premissas estão indicadas na Figura 1 e são detalhadas a seguir.

Figura 1 — Premissas para a reparação do direito à moradia

Fonte: Elaboração própria (2019).

O respeito aos direitos humanos, a centralidade dos atingidos e a reparação integral são conceitos que se inter-relacionam e se reforçam. Seu tratamento em três itens se deu para que se pudesse conferir olhar mais profundo a cada um. Não será por acaso, porém, que seus componentes poderão se repetir nesses itens. Um exemplo disso é a participação, relevante tanto para realizar o respeito a direitos humanos no processo de

reparação como para garantir a centralidade do atingido na solução de reconstrução a ser desenhada para o território atingido.

2.1 Respeito aos direitos humanos e o direito à moradia

Levar a sério o respeito aos direitos humanos significa: (i) considerar os direitos humanos assegurados na Carta Internacional de Direitos Humanos e em outros instrumentos internacionais relativamente à reconstrução em caso de desastre, bem como na Constituição Federal e legislação nacional como ponto de partida para todas as ações adotadas; (ii) priorizar situações vulneráveis e os danos severos, uma vez que a demora, nestes casos, pode tornar o dano irremediável; (iii) adotar processos transparentes, participativos e legítimos voltados a prevenir riscos a direitos e reparar violações.

Essas são as orientações contidas nos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (POs), que tratam da prevenção a riscos a direitos e remediação a danos no contexto dos negócios. Os POs foram aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2011 e adotados pelo Brasil.

2.1.1 Direitos humanos, direito à moradia adequada e a reconstrução melhor como referência para a reparação dos danos causados à moradia

Com base na Carta de Direitos Humanos, os POs estabelecem o dever das empresas de respeitar os direitos humanos no sentido de as empresas se absterem de violar os direitos humanos e enfrentarem os impactos adversos nos direitos humanos com os quais tenham algum envolvimento (Princípio 11). Esse é um dever que deve ser observado em relação, ao menos, à Carta Internacional de Direitos Humanos[18] e aos princípios de direitos fundamentais estabelecidos na Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (Princípio 12). O Brasil aderiu e regulamentou todas essas normativas, tornando-as vinculantes para todo o território.

[18] Integram a Carta Internacional de Direitos Humanos a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os principais instrumentos por meio dos quais ela é codificada: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aos quais se somam as principais convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), conforme estabelecido na Declaração sobre os Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho (Comentários ao Princípio 12 dos POs).

Além disso, no âmbito das Nações Unidas, diversos organismos de direitos humanos reconheceram a existência de obrigações de direitos humanos no contexto de crises, incluindo contextos de desastres[19]. Nestes casos, o respeito aos direitos humanos visa minimizar riscos e reparar impactos ocorridos no contexto de desastres.

O "Relatório final do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos sobre melhores práticas e principais desafios na promoção e proteção de direitos humanos em situações de pós-desastre e pós-conflito" chama a atenção para a necessidade de uma abordagem de Direitos Humanos tanto na preparação como para resposta a desastres e também para a evolução da orientação existente sobre sua incorporação dos direitos humanos em respostas humanitárias e processos de recuperação pós-desastre (UNGA, 2015).

2.1.1.1 Direito à moradia adequada e referências para o respeito a direitos humanos em processos de deslocamento compulsório

Considerando-se o direito à moradia, os Comentários Gerais nºs 4 e 7, elaborados no âmbito do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, estabelecem uma série de referências para, respectivamente, a efetivação do direito à moradia adequada e para o deslocamento compulsório relacionado com projetos de desenvolvimento, entre os quais se insere a mineração. Esses documentos, assim como a lista de referências seguinte, todas elas relativas ao direito à moradia, serão retomados para fundamentar os parâmetros elaborados para o caso.

[19] NOHLE, E.; GIACCA, G. Economic and social rights in times of disaster — obligations of immediate effect and progressive realization. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Ed.). **Routledge handbook of human rights and disasters**. Routledge, 2018, p.254.

Tabela 1 — Referências voltadas à proteção dos direitos humanos relacionadas com o direito à moradia

NORMATIVAS, GUIAS E DIRETRIZES	
INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS	1. Declaração Internacional de Direitos Humanos; 2. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; 3. Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; 4. Convenção sobre os Direitos da Criança; 5. Princípios Orientadores em Direitos Humanos e Empresas; 6. Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno; 7. Princípios e Diretrizes sobre Deslocamentos causados por projetos de Desenvolvimento; 8. Declaração de acordo comum sobre abordagens baseadas em direitos humanos à cooperação e programação para o desenvolvimento; 9. Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastre; 10. Comentário Geral n. 4: Direito à moradia adequada; 11. Comentário Geral n. 7: Deslocamentos compulsórios; 12. Direito à moradia adequada: UN Fact Sheet 21; 13. Deslocamento compulsório: UN Fact Sheet 25; 14. Direito à alimentação adequada: UN Fact Sheet 34; 15. Direito à água: UN Fact Sheet 35; 16. Relatórios do Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastre (UNISDR); 17. Relatórios do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT); 18. Banco Africano de Desenvolvimento — Involuntary Resettlement Policy; 19. Banco Asiático de Desenvolvimento — Involuntary Resettlement Safeguards; 20. Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento — Performance Requirement nº 05: Land Acquisition, Involuntary Resettlement and Economic Displacement; 21. Padrão de desempenho nº 05 do IFC (Corporação Financeira Internacional, do Grupo Banco Mundial) e respectiva nota de orientação; 22. OP 4.12 — Política Operacional do Banco Mundial; 23. Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento — Resettlement Guidance and Good Practice; 24. Comissão Internacional de Barragens — Relatório (2000): Dams and Development; 25. Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects.
INSTRUMENTOS NACIONAIS	26. Constituição da República Federativa do Brasil; 27. Relatório SDH — Comissão Especial “Atingidos por Barragens” Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07; 28. Projeto de Lei nº 29/2015 que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB).

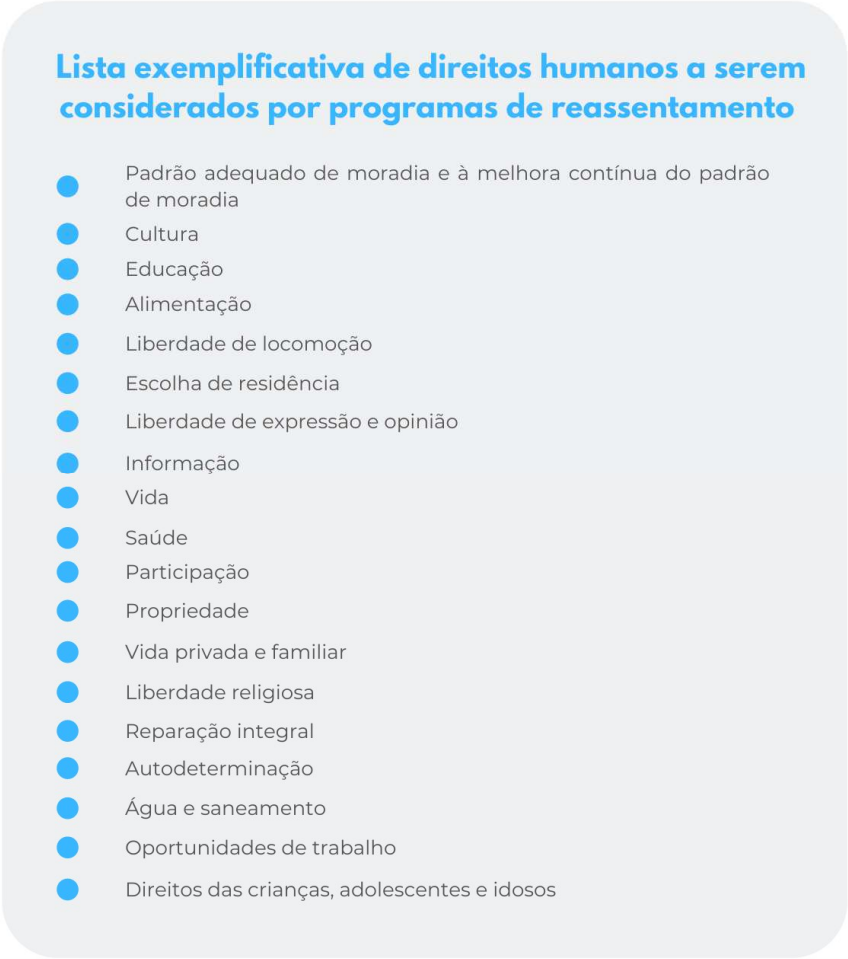
Fonte: Elaboração própria (2019).

Considerando-se como premissa o respeito aos direitos humanos, este relatório vale-se da lista de referências anterior, as quais, voltadas à proteção do direito à moradia, serão analisadas a fim de orientar a construção de parâmetros (item 3) que possam ser considerados para a reparação dos danos causados à moradia em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão.

Objetivo similar foi tema do artigo "*A human rights based-approach to project induced displacement and resettlement*", de Frank Vanclay e Lidewij van der Ploeg[20], que "estabelece os direitos de povos atingidos e discute como os direitos humanos devem ser respeitados nos processos de construção e efetivos resultados do reassentamento"[21]. Para tanto, o autor e a autora basearam o estudo em uma série de instrumentos de direitos humanos, delineando uma abordagem em direitos humanos para reassentamentos. O resultado da análise indicou uma extensa (porém, ressalte-se, não definitiva) lista de direitos, como ilustrado na imagem seguinte.

[20] VAN DER PLOEG, Lidewij; VANCLAY, Frank. A human rights based approach to project induced displacement and resettlement. **Impact Assessment and Project Appraisal,** v. 35, n. 1, p. 34-52, 2017.
[21] VAN DER PLOEG, Lidewij; VANCLAY, Frank. A human rights based approach to project induced displacement and resettlement. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 35, n. 1, p. 35, 2017.

Tabela 2 — Direitos a serem considerados em casos de reassentamento compulsórios considerando-se uma abordagem de direitos humanos



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Van der Ploedg e Vanclay (2019).

No que se referir a danos à moradia causados em decorrência do deslocamento compulsório, essa lista funcionará como uma primeira referência para orientar os parâmetros a serem feitos para o caso.

2.1.1.2 A reconstrução melhor como referência para a reparação dos danos causados à moradia

Por fim, considera-se, como tratamos na introdução, que é preciso garantir que novos riscos e violações não decorram do processo de reconstrução do território atingido por desastre e que, no caso da moradia, a reparação precisa garantir não só a reconstrução, mas a redução da situação de riscos, que é provável tenha sido a situação de todas as moradias que foram arrastadas, destruídas ou tiveram sua estrutura abalada pela lama de rejeitos. Nesse caso, o Marco de Sendai, cujo objetivo é orientar o preparo para o

desastre, no sentido de reduzir seus riscos e danos, traz uma série de diretrizes a serem seguidas, as quais serão aproveitadas neste relatório na medida em que visam realizar a reconstrução segura (sem riscos), ou Reconstrução Melhor *(Build Back Better)*, como trata o Marco, e podem ser aplicadas à reparação dos danos causados ao direito à moradia.

O conceito de "reconstrução melhor"[22] surgiu como fundamento para as políticas de recuperação pós-desastre depois do maremoto e tsunami no oceano Índico, em 2004. A devastação se espalhou por 14 países no total, entre os quais a Índia, Indonésia, Sri Lanka e Tailândia. O momento pedia por ampla cooperação internacional, impulsionando o debate sobre processos de recuperação nos países atingidos. Como resultado da experiência, o relatório das Nações Unidas intitulado *Key propositions for Building Back Better*[23] (Proposições-chave para reconstrução melhor*)* interpreta o evento do desastre como um momento decisivo para a elaboração de políticas de recuperação que levem em conta as vulnerabilidades existentes no pré-desastre:

> certos grupos vulneráveis tendem a ser atingidos de maneira mais violenta por desastres. O tsunami não foi exceção a esta regra, com evidências de que as mulheres, as crianças e os idosos, por exemplo, sofreram as consequências mais graves. Enquanto um desastre pode criar oportunidades para revitalizar os modos de vida — reconstruindo melhor (BBB), a recuperação pode perpetuar padrões preexistentes de vulnerabilidade e desvantagem. Sem um esforço direcionado para mudar padrões históricos de desigualdade, os grupos tradicionalmente marginalizados ou desprovidos de privilégios continuarão sem a consciência e o poder necessários para reivindicar sua parcela dos recursos de recuperação[24].

As proposições-chave presentes no relatório são endereçadas a diversos atores relevantes no processo de recuperação. Na tabela seguinte, que lista as proposições elencadas pelo relatório, destacamos aquelas que envolvem o indivíduo e a comunidade atingida, seja diretamente, seja envolvendo os demais interessados.

[22] "Reconstrução melhor" é a tradução para o português do termo *Build Back Better* (BBB) escolhida para a pesquisa.
[23] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Lessons learned from tsunami recovery**. **Key propositions for BBB**. A report by the UN Secretary-General's Special Envoy for tsunami recovery, William J. Clinton, December 2006.
[24] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Lessons learned from tsunami recovery**. **Key propositions for BBB**. A report by the UN Secretary-General's Special Envoy for tsunami recovery, William J. Clinton, 2006, p.8.

Tabela 3 — Proposições da Reconstrução Melhor

	PROPOSIÇÃO	ALVO	TEMA
Proposição 1	Atores relevantes devem reconhecer que famílias e comunidades devem conduzir o processo de recuperação	Atingido	Direito à participação
Proposição 2	A recuperação deve promover justiça e equidade	Atores relevantes	Fim social do processo de recuperação
Proposição 5	Um bom planejamento e coordenação dependem do acesso à informação	Atores relevantes	Direito à informação e transparência
Proposição 10	A boa recuperação deve deixar as comunidades mais seguras, reduzindo os riscos e criando resiliência	Atores relevantes	Princípio geral da reconstrução melhor

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em ONU. **Lessons learned from tsunami recovery**. **Key propositions for BBB**. A report by the UN Secretary-General's Special Envoy for tsunami recovery, William J. Clinton (2006).

Já na década seguinte, o termo *Build Back Better* alcançou um papel de destaque no Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres, adotado na Conferência Mundial sobre Redução de Riscos de Desastres, realizada em Sendai, Japão, em março de 2015, e tornou-se mais amplamente utilizado como parte dos planos de recuperação. A "reconstrução melhor" é definida como "impedindo a criação e redução do risco de desastre existente" e foi adotada como o mais novo slogan de redução de risco de desastres.

De acordo com o Marco de Sendai, as políticas preventivas a serem elaboradas por países, organizações locais e internacionais e os demais atores relevantes devem considerar as ações listadas dentro de cada prioridade citada na tabela seguinte.

Tabela 4 — Prioridades da Reconstrução Melhor

PRIORIDADE	AÇÃO	CONCEITO
1	Compreender os riscos de desastre	Políticas e práticas para a gestão de riscos do pós-desastre devem levar em conta todas as dimensões de vulnerabilidade, capacidade, exposição de pessoas e bens, características do desastre e do meio ambiente. O conhecimento acumulado pode ser empregado para fins de (i) avaliação de risco pré-desastre, (ii) criação de mecanismos para prevenção e redução de riscos e (iii) desenvolvimento da capacidade de resposta a desastres das comunidades atingidas
2	Fortalecer os órgãos de governança responsáveis por realizar a gestão do desastre	Os órgãos responsáveis por administrar os riscos de desastre, em nível local, nacional e global precisam agir de forma competente, coesa e coordenada, além de assegurar a participação de todos os atores relevantes no processo decisório. Desse modo, o fortalecimento da governança é necessário e fomenta a colaboração entre diferentes instituições para a implementação de políticas preventivas de desastre e de desenvolvimento sustentável
3	Investir na redução de riscos de desastre e resiliência	Existem investimentos públicos e privados no campo da prevenção e redução dos riscos de desastre, que podem gerar intervenções estruturais ou não. Se orientados considerando as necessidades do atingido, os investimentos podem melhorar a resiliência econômica, social, de saúde e cultural de pessoas, comunidades, países e seus ativos, assim como para o meio ambiente. Todos os fatores citados são importantes para desencadear crescimento, inovação e criação de emprego
4	Investir na capacidade de resposta das comunidades em casos de desastre e reconstruir melhor (BBB) nas etapas de recuperação, reabilitação e reconstrução.	O crescimento constante do risco de desastres, incluindo o aumento da exposição de pessoas e as lições aprendidas com experiências passadas indicam a necessidade de fortalecer a capacidade de resposta em casos de desastre, de aprimorar os mecanismos de prevenção, de integrar a redução de riscos de desastres e garantir que os atores relevantes — em especial, as comunidades — tenham capacidade de resposta e recuperação caso haja alguma ocorrência

Fonte. Elaboração própria (2019) com base em Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015- 2030.

Além das quatro prioridades, o Marco de Sendai destaca o contexto de “crescente interdependência global”. A comunidade internacional, em casos de desastre, tende a ser um ambiente favorável para estudar como reduzir o risco de desastre em todos os níveis, especialmente nos países em desenvolvimento. Nesse contexto, “reconstrução melhor”, como disposto na prioridade 4, se tornou um termo guarda-chuva para orientar o processo de recuperação em nações e comunidades.

A reconstrução melhor representa a ideia de conduzir o processo de recuperação de áreas atingidas de forma que não sejam reproduzidas situações de opressão ou vulnerabilidade que existiam no pré-desastre. Dessa forma, o processo de recuperação

figura como uma oportunidade de criar políticas que (i) reduzam o risco de desastre e (ii) fortaleçam a resiliência daquela comunidade. De acordo com o Escritório da ONU para Redução do Risco de Desastre, resiliência é a capacidade de pessoas e comunidades se adaptarem, transformarem e se recuperarem dos efeitos dos riscos aos quais foram expostas de forma eficiente[25].

Para alcançar a resiliência e melhorar a qualidade de vida das comunidades atingidas, os atores envolvidos na tomada de decisões precisam criar estratégias para ampliar a capacidade econômica, social, cultural, de acesso aos equipamentos públicos de saúde, educação e assistência social, entre outros. Medidas de redução de risco são integradas durante o processo de recuperação da área atingida, para diminuir a probabilidade de ocorrerem outros desastres no futuro.

O resultado almejado pela reconstrução melhor — aumentar a resiliência de comunidades atingidas por desastres, bem como reconstruí-las a fim de reduzir os riscos na hipótese de desastre posterior — depende de uma efetiva implementação das políticas e orientações produzidas por órgãos de gestão do pós-desastre da região atingida. De acordo com a Proposição-chave nº 1 do relatório *Key propositions for Building Back Better*, todos os atores relevantes devem reconhecer que as famílias e comunidades atingidas são responsáveis por conduzir o processo de recuperação.

Assim, a centralidade das pessoas atingidas (ver item 2.2), a participação, o acesso à informação e a transparência são valores que deverão ser observados transversalmente pelos atores envolvidos com a reconstrução do território. A reconstrução melhor enseja perguntas sensíveis sobre o que significa de fato reconstruir melhor — melhor para quem, considerando os diversos atores envolvidos em cada comunidade? Como identificar as questões sociais e econômicas no status pré-desastre que, se não forem enfrentadas pela política de reconstrução, podem resultar em um grave declínio na qualidade de vida dos atingidos?

A construção da resiliência requer transformações mais profundas na sociedade. No caso de pessoas em situação de vulnerabilidade anterior ao desastre, o esforço para reintegrar as pessoas à comunidade de uma forma consistente com os valores individuais do atingido é um processo complexo, com diversas dimensões e setores envolvidos. Em resposta a tais dúvidas, os princípios citados anteriormente oferecem à reconstrução melhor uma moldura de atuação, um sentido mais preciso para a política

[25] AITSI-SELMI, Amina et al. The Sendai framework for disaster risk reduction: renewing the global commitment to people's resilience, health, and well-being. **International Journal of Disaster Risk Science**, v. 6, n. 2, p. 164-176, 2015.

a ser concebida, que se subdivide em vários outros atos, como os reassentamentos familiares, os reassentamentos coletivos, as reparações individuais.

A observância dos princípios permite uma interpretação holística da reconstrução mais bem incorporado ao direito à moradia, cuja prática é orientada pelas necessidades e manifestações dos atingidos no processo decisório. Há quem entenda que os desafios na implementação da reconstrução melhor podem ser mitigados se observada a centralidade do atingido[26]. O direito à moradia não se realiza se a meta da política de reconstrução for somente voltar ao status anterior da comunidade atingida — mesmo que, por exemplo, as casas reconstruídas sejam tecnicamente melhores e mais modernas.

Portanto, durante as fases do processo de reconstrução, é necessário levar em conta uma série de fatores que definem a maneira pela qual pessoas atingidas irão interagir com as decisões tomadas, como raça, gênero, classe, orientação sexual e idade, entre outros. Para construir resiliência, todos os mais diversos setores envolvidos no momento do pós-desastre precisam ter a oportunidade de participarem do processo de tomada de decisão, numa perspectiva de acolhimento das diferentes vivências das pessoas atingidas.

A participação dos atingidos na gestão do desastre a fim de reconstruir melhor a comunidade possibilita a existência de um equilíbrio entre as medidas de redução de risco com a identidade e raízes culturais de cada localidade. Ainda, Elizabeth Maly em *Building Back Better with people centered housing recovery* enfatiza que o processo de recuperação da comunidade deve ser liderado pelos residentes da área atingida. A forma da recuperação deve refletir, em última análise, o intuito de atender às maiores necessidades da comunidade.

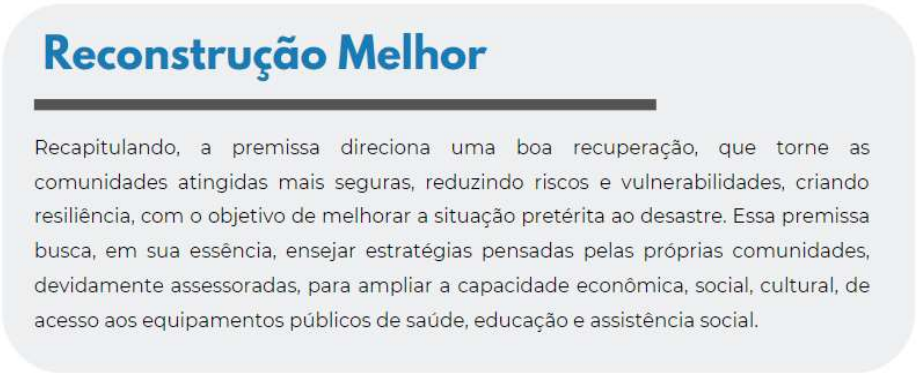
Os saberes locais e tradições devem ser observados, inclusive em considerações e pareceres técnicos. Ao lidar com os desastres, a integração de medidas para melhorar a resiliência a desastres de populações vulneráveis tem sido o principal assunto a ser considerado no processo decisório. O desastre não pode ser compreendido de forma isolada das políticas e práticas nacionais e internacionais de desenvolvimento.

A centralidade das pessoas atingidas é essencial para reverter o cenário do pós-desastre. Cada comunidade possui particularidades regionais que devem ser levadas em conta na elaboração das políticas, o conceito e a prática de redução de riscos de

[26] MALY, Elizabeth; SHIOZAKI, Yoshimitsu. Towards a policy that supports people-centered housing recovery—learning from housing reconstruction after the Hanshin-Awaji Earthquake in Kobe, Japan. **International Journal of Disaster Risk Science**, v. 3, n. 1, p. 56-65, 2012.

desastres por meio de esforços sistemáticos para analisar e reduzir os fatores causais. Reduzir a exposição a riscos, diminuir a vulnerabilidade de pessoas e propriedades e, em explorações econômicas da região, compreender os limites da terra e o meio ambiente e melhorar a preparação e alertas são exemplos de práticas alinhadas à reconstrução melhor.

Figura 2 — Síntese do item Reconstrução Melhor



Fonte: Elaboração própria (2019).

2.1.2 Priorização de situações vulneráveis e de danos severos

Conforme estabelecem os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, o respeito a direitos deve ser realizado de maneira não discriminatória, com atenção especial aos direitos e necessidades, assim como aos desafios que podem ser enfrentados por indivíduos, grupos ou populações que podem estar em risco, marginalizados ou em situação de vulnerabilidade. Nesses casos, a demora na resposta ou reparação pode tornar o dano irremediável.

Indivíduos ou grupos vulneráveis ou marginalizados podem sofrer impactos adversos mais severamente do que outros. Em razão disso, sendo necessário priorizar ações para lidar com impactos adversos reais e potenciais aos direitos humanos, deve-se primeiro procurar prevenir e reparar aqueles que são mais graves ou onde a resposta atrasada os tornaria irremediáveis (PO 24).

O comentário do Princípio Orientador 14 afirma que a gravidade dos impactos nos direitos humanos “será julgada por sua escala, escopo e caráter irremediável”. Isso significa que tanto a gravidade do impacto como o número de indivíduos que são ou serão afetados (por exemplo, pelos efeitos retardados dos danos ambientais) serão

considerações relevantes. “Irremediabilidade” é o terceiro fator relevante, usado aqui para significar quaisquer limites na capacidade de restaurar os afetados em uma situação pelo menos igual ou equivalente à sua situação antes do impacto.

Não é necessário que um impacto tenha mais de uma dessas três características para ser considerado “grave”. É comum que, quanto maior a escala ou o escopo de um impacto, menos ele possa ser remediado. Além disso, o Princípio Orientador 24 destaca o fato de que o atraso no tratamento de um determinado impacto pode torná-lo menos remediável e que isso deve ser levado em consideração na priorização.

Se um impacto adverso é potencial e não real, as abordagens-padrão do gerenciamento de riscos sugerem que a probabilidade de ocorrência se torne um fator primário, além de sua gravidade. No entanto, uma baixa probabilidade de um impacto severo nos direitos humanos não pode justificar a redução da prioridade dos esforços para prevenir ou mitigar o risco. Em vez disso, a remediação do impacto potencial deve ser um fator-chave para determinar a legitimidade do adiamento de tais esforços. Em suma, no contexto de riscos para os direitos humanos, a gravidade dos riscos reais ou potenciais deve ser o fator dominante.

Em vista disso, a priorização dessas situações significa a necessidade de medidas específicas de consulta, resposta e reparação capazes de garantir que não enfrentem impactos adversos de maneira desproporcional.

Tabela 5 — Medidas para identificar, evitar e mitigar riscos e reparar danos considerando a vulnerabilidade e a severidade

	MEDIDAS PARA IDENTIFICAR, EVITAR E MITIGAR RISCOS E REPARAR DANOS CONSIDERANDO A VULNERABILIDADE E A SEVERIDADE.
1	O estabelecimento da gravidade do impacto deve ser realizado em diálogo com os detentores de direitos individuais, como trabalhadores e membros da comunidade atingidos, e/ou seus representantes ou organizações que os representam
2	O estabelecimento da gravidade do impacto precisa considerar a vulnerabilidade como um componente integral do estabelecimento da escala e da gravidade do impacto[27]
3	Ao considerar o escopo, isto é, o número de pessoas afetadas, é essencial observar não apenas o número absoluto de indivíduos afetados, mas também considerar em detalhes quem são os indivíduos, para garantir que qualquer discriminação real ou potencial seja identificada, considerando-se a gravidade do impacto ou dano na avaliação[28]
4	A experiência em direitos humanos é essencial para garantir que os processos de avaliação sejam adequadamente informados
5	Gravidade não é um conceito absoluto, envolve julgamento profissional, diálogo, consideração da inter-relação dos impactos e consequências a longo prazo

Fonte: DANISH INSTITUTE. **Human rights impact assessment guidance and toolbox**, 2016. (tradução nossa)

2.1.3 Transparência, participação e legitimidade dos processos voltados ao respeito a direitos e à reparação de danos

O respeito a direitos humanos também é devido em termos dos processos de respeito e reparação, como meio, e não apenas como fim (A/HRC/26/25, p.11). Em relação a esse aspecto, os POs estabeleceram uma série de qualidades a serem aferidas em um processo de reparação conduzido por empresas, para que este possa ser considerado legítimo:

[27] Por exemplo, se o uso da terra por uma empresa significa que o ponto de acesso à água está agora a 2 km da comunidade local, em vez de 200 metros, o impacto será mais severo naqueles que precisam caminhar até o ponto de água do que naqueles que têm veículos. Para dar outro exemplo, se a empresa impactar o gado causando a morte de um animal, o impacto seria mais grave se esse animal fosse a única fonte de renda para uma família do que se a pessoa impactada for um agricultor com 100 desses animais (DANISH INSTITUTE, 2016, p.74).

[28] Por exemplo, uma análise que se concentre puramente no número de pessoas afetadas pode identificar que, para 10 impactos, cinco em cada 100 pessoas experimentam cada impacto; no entanto, se essas cinco pessoas afetadas são sempre o mesmo tipo de pessoas (por exemplo, povos indígenas, mulheres, pessoas com deficiência), isso deve ser observado na análise, pois pode ser devido à discriminação sistemática contra um grupo específico de pessoas ou à sua vulnerabilidade no contexto especificado (DANISH INSTITUTE, 2016, p.74).

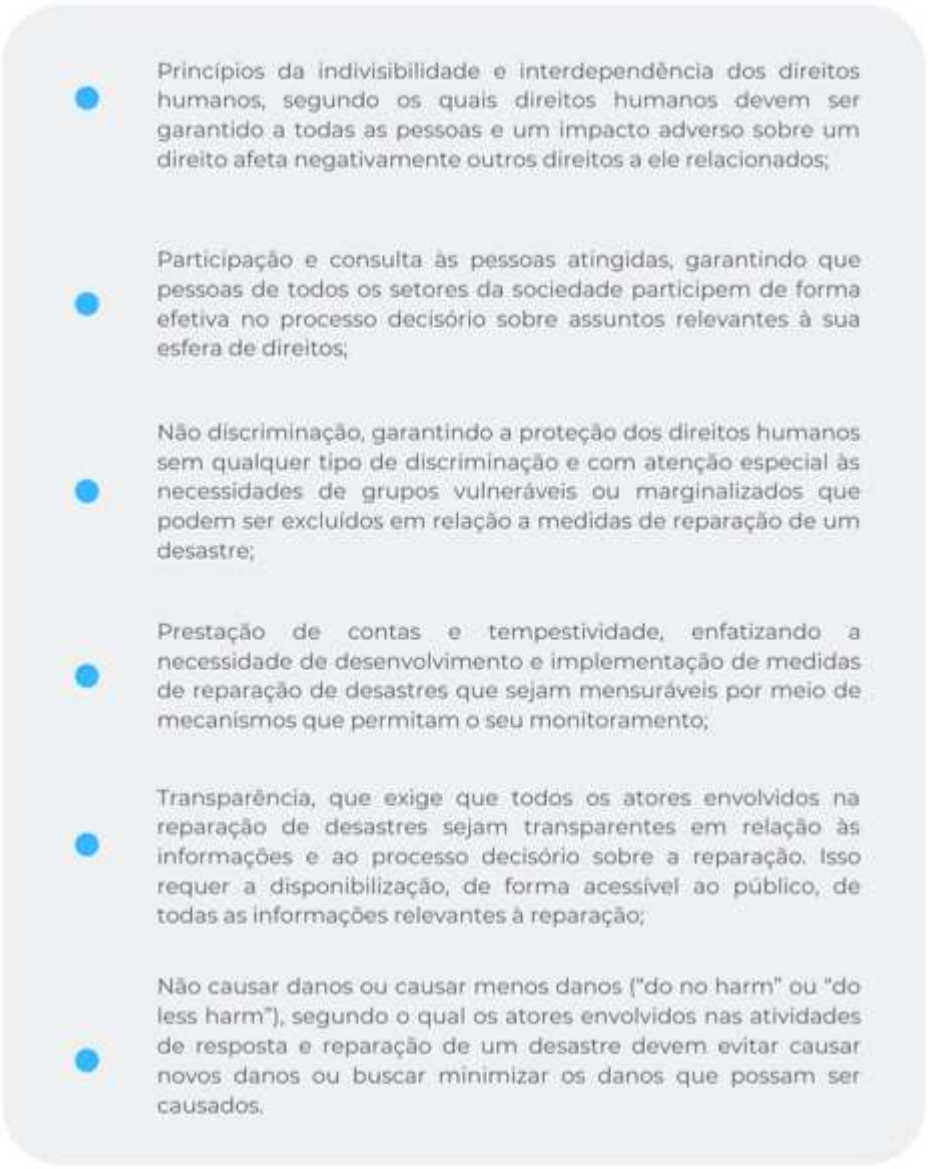
> (a) Legítimos: suscitar a confiança dos indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e responder pelo correto desempenho dos processos de denúncia;
> (b) Acessíveis: ser conhecidos por todos os indivíduos e grupos interessados aos quais estão destinados, e prestar a devida assistência aos que possam ter dificuldades para acessá-los;
> (c) Previsíveis: dispor de um procedimento definido e conhecido, com prazo indicativo de cada etapa, e esclarecimento sobre os processos e resultados possíveis, assim como os meios para monitorar a sua implementação;
> (d) Equitativos: assegurar que as vítimas tenham acesso a fontes de informação, assessoramento e conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de denúncia em condições de igualdade, com plena informação e respeito;
> (e) Transparentes: manter as partes em um processo informadas sobre sua evolução e fornecer informação suficiente sobre o desempenho do mecanismo, visando fomentar a confiança em sua eficácia e salvaguardar o interesse público que esteja em jogo;
> (f) Compatíveis com os direitos: assegurar que os resultados e as reparações estejam em conformidade com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos;
> (g) Uma fonte de aprendizagem contínua: identificar experiências relevantes a fim de melhorar o mecanismo e prevenir novas denúncias e violações no futuro; os mecanismos de nível operacional também devem:
> (h) Basear-se na participação e no diálogo: consultar indivíduos e grupos interessados, para os quais esses mecanismos são destinados, sobre sua concepção e desempenho, com especial atenção ao diálogo como meio para tratar as denúncias e resolvê-las (PO 31).

Os primeiros sete critérios aplicam-se a qualquer mecanismo de resolução ou mediação estatal ou não estatal. O oitavo critério é específico para os mecanismos de nível operacional que as empresas ajudem a administrar.

Além disso, no caso de desastre, o "Relatório final do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos sobre melhores práticas e principais desafios na promoção e proteção de direitos humanos em situações de pós-desastre e pós-conflito" estabelece os princípios e parâmetros extraídos de tratados internacionais de direitos humanos que devem pautar o processo de resposta e reparação de um desastre, notadamente "a transparência, a participação, a inclusão e a consulta aos afetados e beneficiários; a não discriminação; com atenção especial a grupos sob risco e marginalizados dentro do quadro mais amplo de beneficiários; a prestação de contas (*accountability*) e a tempo apropriado" (UNGA, 2015, p. 21). Segundo o relatório, esses princípios são os apresentados na Figura 3[29].

[29] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations**, 2015, parágrafos 40 e 95. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/28/76>. Acesso em: 12 dez. 2019.

Figura 3 — Princípios e parâmetros extraídos de tratados internacionais de direitos humanos que devem pautar o processo de resposta e reparação de um desastre



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em ONU. **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations**, 2015.

A transparência e o acesso às informações são requisitos importantes, principalmente num contexto pós-desastre, em razão do aperfeiçoamento da gestão pública, do controle social[30], da participação popular e da luta contra a corrupção. Portanto, devem

[30] Controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da administração pública, mas também se adequa a este cenário de desastre tecnológico em que uma fundação é designada a reparar integralmente os danos causados por empresas privadas, responsabilizadas pelo rompimento de uma barragem de rejeitos da extração de minérios.

ser empreendidos grandes esforços para se estabelecer como prioridade a garantia da transparência de todos os dados que venham a tratar do processo de reparação dos danos relacionados com o desastre, com a finalidade de possibilitar a participação efetiva das pessoas atingidas e, consequentemente, a identificação dos aspectos e atributos de cada um dos direitos violados.

Essa premissa é necessária porque a melhoria das condições de moradia e a proteção contra deslocamentos compulsórios dependem das reivindicações feitas pelas próprias pessoas atingidas e pressupõem o conhecimento sobre os riscos e impactos que poderão causar danos a seus direitos[31]. Nesse contexto, o acesso às informações dos programas, projetos e ações de reparação possibilita uma participação ativa das pessoas atingidas e, consequentemente, traz inúmeros ganhos, tais como: (i) respeito a direitos[32]; (ii) fortalecimento do controle social e da participação no sistema de governança[33]; (iii) melhoria dos processos decisórios[34] etc. Para que tal regime de amplo acesso aos dados apresente a efetividade desejada, é preciso o engajamento e a contribuição de todos os *stakeholders* que cotidianamente produzem e lidam com informações[35].

No âmbito do processo de reparação integral de danos decorrentes de um desastre, no que diz respeito aos direitos que circundam a concretização de uma moradia adequada às pessoas atingidas, é primordial a realização de quantas reuniões forem essenciais para se estabelecerem discussões conclusivas (i) sobre a realização do cadastro socioeconômico e imobiliário; (ii) dos critérios de escolha da área de reassentamento;

---

[31] Em lugares onde os direitos à liberdade de expressão, de reunião ou de associação não são respeitados, a possibilidade de indivíduos e comunidades defenderem melhores condições de vida é significativamente reduzida, eis que a amplitude de sua participação democrática nas decisões dos rumos de suas próprias vidas se inviabiliza, na medida em que tais liberdades fundamentais são mitigadas.

[32] A violação a direitos também prospera em um ambiente de segredo e acontece com mais facilidade “a portas fechadas”. Instituições transparentes propiciam o respeito a esses direitos.

[33] Líderes políticos são mais propensos a agir de acordo com os desejos do eleitorado se sabem que suas ações podem ser constantemente avaliadas pelo público. Os eleitores têm condições de fazer uma escolha apropriada se tiverem informações sobre as decisões tomadas pelos candidatos no desempenho de seus cargos públicos.

[34] Quando o governo ou uma instituição privada equiparada precisa tomar uma decisão, se o assunto for aberto para a participação do público interessado e de especialistas nas questões que estão sendo definidas, é possível obter contribuições que agreguem muito mais valor, eficiência, legitimidade e soberania popular ao resultado.

[35] BATISTA, Quetilin de Oliveira; FURTADO, Maria Eugenia. **A lei de acesso à informação frente aos limites constitucionais da publicidade e transparência:** uma análise acerca da inviolabilidade da vida privada dos servidores públicos. Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), p.6. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=78b42f064d22bb6a>. Acesso em: 8 out. 2019.

(iii) de definição do modelo de parcelamento e de moradia a serem adotados; (iv) da política de atendimento e dos critérios de elegibilidade[36].

A transparência de dados, neste aspecto, estaria garantida com: (i) o registro audiovisual destas reuniões e ulterior divulgação ampla e permanente, na rede mundial de computadores, com suas respectivas atas redigidas e assinadas por seus participantes presentes, nos sítios eletrônicos oficiais das instituições envolvidas, sejam elas públicas ou privadas[37]; (ii) acesso das pessoas atingidas e suas assessorias técnicas (ii. a) aos estudos contratados pela Fundação Renova ou pelas empresas terceirizadas para tanto e seus respectivos resultados; (ii. b) ao planejamento das ações, projetos e programas; (ii. c) ao escopo dos programas executados, com indicadores, cronogramas e metas; (ii.d) aos orçamentos da Fundação Renova.

Tais medidas possibilitam às pessoas atingidas e suas famílias a conscientização acerca das consequências de suas escolhas e de suas estratégias. Um dos maiores obstáculos encontrados pelas pessoas atingidas por desastres é a dificuldade de acessar o processo institucional/burocrático das entidades envolvidas na reparação dos danos. Além da evolução quanto ao reconhecimento internacional do direito de acesso à informação como um direito humano fundamental, outros fatores contribuíram para a aceitação dessa garantia[38].

Pois bem, considerando-se que o processo de reparação dos danos relacionados com o desastre deve focar a manifestação da vontade geral das pessoas atingidas, o amplo acesso às informações se apresenta como a principal ferramenta facilitadora do planejamento coletivo, da participação social e do restabelecimento dos modos de vida tradicionais. Para tanto, a Lei brasileira de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11 — LAI) positiva os seguintes princípios democráticos adotados pelo ordenamento jurídico

---

[36] CONGRESSO NACIONAL. **Política Nacional de Atingidos por Barragens** (PNAB — PL nº 29/2015), 2015, artigos 2º e 3º, incisos III, XVI e XVII. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B00295F17199AC758EA7A4A686B3B769.proposicoesWebExterno2?codteor=1296724&filename=PL+29/2015>. Acesso em: 26 set. 2019.

[37] Além disso, a transparência de dados relevantes se garante com a divulgação ampla e razoavelmente antecipada das datas, locais e horários de tais eventos, não apenas eletronicamente, mas também por outros meios de comunicação, observando-se as peculiaridades tecnológicas de cada população e localidade, valorizando suas facilidades e superando suas dificuldades de acesso à informação.

[38] Destacam-se, a partir dos anos 1990, a democratização de vários países e os grandes avanços nas tecnologias de informação e comunicação, que mudaram completamente a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela.
EIRÃO, Thiago Gomes; LEITE, Fernando César Lima. Acesso à informação pública no contexto mundial: um panorama preliminar segundo a classificação global de direito à informação**.** *Inf.*, Londrina, v. 23, n. 2, p. 236-258, maio/ago. 2018, p. 238. Disponível em: <www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao>. Acesso em: 21 out. 2019.

brasileiro, bastante relevantes para concretização da participação social das pessoas atingidas, perfeitamente aplicável neste contexto: (I) o da publicidade máxima[39]; (II) o da transparência ativa e a obrigação de publicar[40]; (III) o da abertura de dados[41]; (IV) o da promoção de um governo aberto[42]; (V) o da criação de procedimentos que facilitem o acesso[43].

Apesar de o foco da LAI ser a atuação dos entes públicos, estes mesmos parâmetros podem orientar a atuação da Fundação Renova e as empresas terceirizadas que contratar, considerando-se a assunção pela Fundação de uma série de responsabilidades originariamente públicas no que concerne, por exemplo, à construção dos reassentamentos, ao deslocamento de pessoas etc. Ainda, vale também considerar que os direitos à transparência e ao amplo acesso às suas informações não devem, aqui, ser amplificados apenas em razão de um contexto pós-desastre tecnológico, mas também levado em conta em relação à retomada das operações da Samarco no território atingido.

No mesmo sentido, as pessoas atingidas pelos danos já possuíam o direito de tomar ciência da situação de risco iminente em que viviam antes do dia 5 de novembro de 2015, informação esta que deveria ter sido amplamente divulgada e utilizada em práticas preventivas, bem como treinamentos de evacuação das regiões, instalação de rotas de fugas, sirenes de aviso, oficinas populares para instruir as comunidades sobre os cenários críticos etc.[44]

---

[39] A abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito.
[40] Os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas de forma proativa aumente com o passar do tempo.
[41] Estímulo à disponibilização de dados em formato aberto.
[42] Os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso. É preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada.
[43] Os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação. Para o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. Portanto, as pessoas portadoras de deficiências devem ser incluídas na consulta pública aos danos, de maneira pragmática e apta a possibilitar o acesso amplo às mesmas informações disponibilizadas às demais pessoas interessadas.
[44] RICCARDI, Alice. The right to know. The role of transparency, acess to information and freedom of expression. In overcoming disasters. P .228-244, In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. **Routledge handbook of human rights and disasters**. Routledge, 2018, p.239.

2.2 Centralidade das pessoas atingidas e a questão da moradia

Os valores da centralidade das pessoas atingidas e da participação foram consignados como elementos fundamentais do processo reparatório do caso em tela seja no Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP-Aditivo)[45], seja no Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-Gov)[46]. Como destaca o Grupo de Trabalho em Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas (UNWG, na sigla em inglês), os detentores de direitos, no caso as pessoas atingidas, devem ter papel central no processo de remediação. Isso porque os elementos centrais da efetividade do processo de remediação, como a obrigação de que remédios sejam acessíveis, suportáveis, adequados e céleres, devem ser determinados a partir da perspectiva e necessidades das vítimas no caso de danos causados por empresas (UNGA A/72/162, 2017, p.8-9).

Partindo da constatação de que a centralidade das pessoas atingidas é elemento fundamental para a efetivação das medidas de reparação, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas identificou requisitos mínimos que devem ser atendidos por estados e empresas visando sua garantia. Para além da incorporação das diversas experiências, percepções e expectativas das pessoas atingidas na criação e implementação de todas as medidas propostas, os mecanismos de reparação, sejam judiciais ou não judiciais, jamais devem considerar as pessoas atingidas como destinatárias passivas, sem conceder a elas a necessária oportunidade de influenciar a concepção e operacionalização desses mecanismos. É com base nesse pressuposto, inclusive, que

[45] No TAP-Aditivo as Cláusulas 1.1.2, 1.1.7 e 1.1.10 dedicam-se ao tema da forma como se segue: "1.1.2. Respeito à centralidade das pessoas atingidas como eixo norteador de todas as atividades e medidas adotadas, na perspectiva de se garantir o acesso à justiça e a participação efetiva das pessoas atingidas no processo de reparação integral dos danos sofridos e de garantia dos direitos de que são titulares (…) 1.1.7. Garantia de efetiva participação das pessoas atingidas nos processos decisórios e nas ferramentas de controle social em todas as etapas dos programas, projetos e atividades a serem desenvolvidos, ou seja, na concepção, definição de metodologias, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas dos recursos alocados. (…) 1.1.10. O Respeito ao princípio da participação e livre escolha das comunidades ou grupos sociais atingidos na definição das entidades que lhes prestarão assessoria técnica para os fins previstos neste instrumento, observados os critérios estabelecidos neste Aditivo".

[46] Na parte do TAC-Gov dedicada aos Considerandos dispõe-se sobre: (i) a necessidade de incrementar a participação efetiva das pessoas atingidas, na forma que entenderem pertinente, em todas as etapas e fases do TAC-Gov, tanto na fase de planejamento como na efetiva execução e monitoramento dos PROGRAMAS e ações previstos no TTAC e no TAC-Gov (ver Considerando 14); (ii) a necessidade de aprimoramento do sistema de governança participativo, de maneira a respeitar a centralidade das pessoas atingidas como eixo norteador das atividades a serem adotadas para a reparação integral dos danos (ver Considerando 21).

o Grupo de Trabalho afirma que todos os mecanismos de reparação devem estar "a serviço dos detentores de direitos"[47].

Entretanto, para que estes últimos funcionem desse modo, as pessoas atingidas devem ser consultadas de maneira significativa e não discriminatória. A não discriminação, especialmente, exige por parte das empresas a consideração de medidas especiais que permitam às pessoas vulneráveis acesso efetivo a tais mecanismos[48]. Já a consulta, por sua vez, deve se dar mediante o acesso prévio a informações sobre os direitos envolvidos e as responsabilidades das empresas em relação a esses direitos. Esse processo, que pode contar com o auxílio de organizações da sociedade civil na disseminação de informações, deve levar em consideração o desequilíbrio de poder e as possíveis assimetrias entre os detentores de direitos afetados e uma determinada empresa[49].

Como se nota, a própria efetividade da remediação precisa ser julgada a partir da perspectiva dos detentores de direitos afetados. Em se tratando do direito à moradia, cuja conceituação será feita adiante (ver itens 3 e 3.2), essa consideração é ainda mais importante, uma vez que se trata de um direito que congrega vários outros direitos, tais como o direito ao acesso a serviços públicos ou o direito ao acesso à água, entre outros (ver item 3.2). Além disso, é relevante considerar que, a depender de alguns grupos, como povos indígenas e comunidades tradicionais, o direito à moradia está atrelado à própria subsistência, relacionando-se ao seu modo de vida.

Certamente, as pessoas atingidas correspondem ao grupo mais adequado para decidir o que é melhor para elas mesmas[50]. São as pessoas atingidas que efetivamente conhecem seus modos de vida, suas identidades culturais e em quais aspectos seus desejos, ambições e patrimônios foram prejudicados. Dessa forma, também se viabiliza tanto a identificação de cada violação de direitos como a proximidade de cada possibilidade de reparação com o restabelecimento dos modos de vida anteriormente exercidos pelas comunidades atingidas anteriormente ao desastre.[51]

---

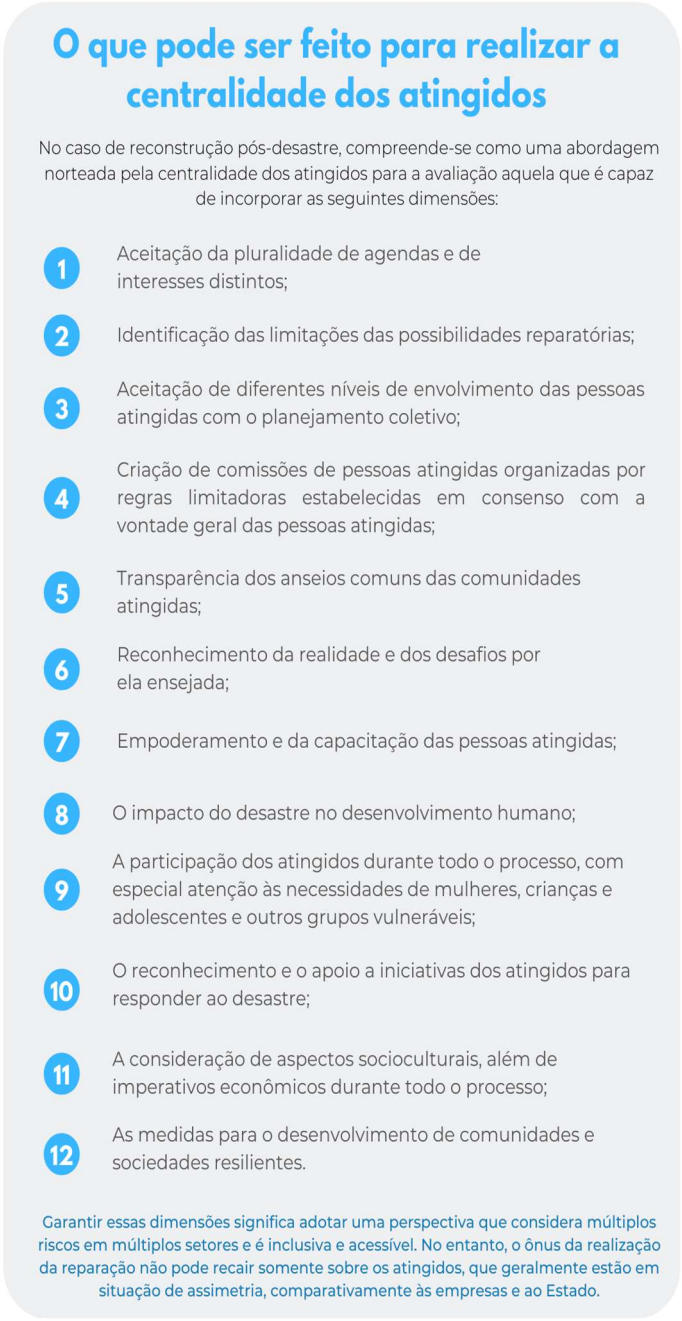
[47] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Human rights and transnational corporations and other business enterprises** (A/72/162, 2017), p.8.
[48] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Human rights and transnational corporations and other business enterprises** (A/72/162, 2017), p.9.
[49] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Human rights and transnational corporations and other business enterprises** (A/72/162, 2017), p.9.
[50] SCHILDERMAN, Theo. Putting people at the centre of reconstruction. In: LYONS, Michal; SCHILDERMAN, Theo; BOANO, Camillo. Building Back Better. Delivering people-centred housing reconstruction at scale. **Pratical Action Publishing**, 7-37, 2010, p. 19-20.
[51] SCHILDERMAN, Theo. Putting people at the centre of reconstruction. In: LYONS, Michal; SCHILDERMAN, Theo; BOANO, Camillo. Building Back Better. Delivering people-centred housing reconstruction at scale. **Pratical Action Publishing**, 7-37, 2010, p. 32-34.

Com isso, o que se pretende, com a centralidade das pessoas atingidas, é garantir uma reconstrução adequada — das casas, das vias, das praças, dos parques etc. — e uma restauração dos modos de vida, com amplo acesso às informações e efetiva participação.

Além disso, considerar a centralidade dos atingidos também significa considerar que os atingidos são diferentes entre si e que sua igualdade dependerá, muitas vezes, de um tratamento diferenciado. Esse é o caso de mulheres, crianças, idosos, negros, povos indígenas, comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, em situação de hipossuficiência, não alfabetizadas, entre outros grupos sociais, cujas necessidades precisam ser levadas em conta.

Considerando os objetivos da reparação integral dos danos à moradia causados em decorrência do rompimento da Barragem de Fundão, organizam-se a seguir medidas que podem ser realizadas para a concretização da centralidade dos atingidos. Essas medidas foram tiradas de normativas e guias voltados à proteção e ao respeito de direitos humanos em caso de desastre e de planejamento urbano participativo, ambas aplicáveis à reconstrução do território.

Figura 4 — Medidas para a concretização da centralidade dos atingidos



Fontes: WATES, N. **Community planning handbook:** how people can shape their cities, towns and villages in any part of the world. Londres: Earthscan, 2000, p.11-22[52]; UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030**, 2015[53]; SCHILDERMAN, Theo. Putting people at the centre of reconstruction. In: LYONS, Michal; SCHILDERMAN, Theo; BOANO, Camillo. Building Back Better. Delivering people-centred housing reconstruction at scale. **Pratical Action Publishing**, 7-37, 2010. Elaboração própria (2019).

[52] Disponível em: <http://library.uniteddiversity.coop/REconomy_Resource_Pack/Community_Assets_and_Development/The_Community_Planning_Handbook-How_People_Can_Shape_Their_C.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

[53] Disponível em: <www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2019.

O desastre atinge os diferentes grupos e pessoas de forma diferente. É por isso, conforme afirma o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, que, para que a remediação seja efetiva, ela precisa ser considerada a aplicação de múltiplas formas de remédios ("Bouquet de Remédios") capaz de dar respostas à diversidade de danos experimentados pelos detentores de direitos afetados (UNGA A/72/162, 2017). Dado isso, considerar a pluralidade de interesses (1) significa, por exemplo, a adoção de várias agendas, eventos e calendários, com a devida identificação de todas as pessoas participantes e seus respectivos interesses.[54]

Para isso, é fundamental incentivar a participação efetiva de todas as pessoas atingidas, considerando-se a inclusão dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Levar a sério a participação de cada um significa, por outro lado, respeitar a liberdade individual de cada um (3), de se manifestar, de reivindicar seus direitos, de escolher, entre as alternativas reparatórias, etc.[55]

O sucesso da centralidade se engrandece quando as pessoas atingidas assumem uma postura visionária, porém realista (6), que tome o cuidado de não criar expectativas alheias às possibilidades reparatórias. Em suma, o princípio da razoabilidade deve ser aplicado como justa medida a ser adequada em cada um dos contextos socioeconômicos das comunidades atingidas, observando-se as realidades por elas vivenciadas, pautadas por relações de confiança e informalidade das transações[56].

[54] A centralidade das pessoas atingidas serve, em suma, para reparar integralmente os danos oriundos de um evento danoso, em consonância com o ponto de vista das próprias vítimas. No entanto, é preciso identificar as limitações técnicas, geográficas e financeiras de cada uma das possibilidades reparatórias para viabilizar o planejamento coletivo de suas superações (2).

[55] Deve haver um entendimento comum entre as pessoas atingidas, organizadas coletivamente, representadas por cada comissão local, com seus respectivos regimentos internos redigidos autonomamente, e orientadas por cada assessoria técnica (4), ambas eleitas e constituídas de forma livre de qualquer influência do Estado ou de instituições privadas interessadas na desarticulação popular.

Tais comissões de atingidas e atingidos e suas respectivas assessorias técnicas, assim como a Fundação Renova e o Comitê Interfederativo, por meio de suas Câmara Técnicas, devem manter suas informações facilmente acessíveis e atualizadas, para revelarem constantemente às pessoas atingidas dados, prazos, eventos e calendários relevantes (5) acerca do planejamento coletivo das possibilidades reparatórias, suas respectivas implementações, monitoramentos e avaliações.

[56] O aumento do potencial racional humano facilita a compreensão dos dados científicos, conceitos jurídicos e demais informações técnicas que envolvem os processos de reparação, além de conscientizar as pessoas atingidas dos aspectos socioeconômicos, políticos, culturais e ambientais que circundam o cenário pós-desastre. Na medida em que tomam conhecimento da realidade, se reconhecem como sujeitos de direitos humanos e fundamentais e, consequentemente, se emancipam socialmente (7).

Garantir essas dimensões significa adotar uma perspectiva que considera múltiplos riscos em múltiplos setores e é inclusiva e acessível[57]. Tanto é que a literatura internacional especializada no tema cita Paulo Freire ao afirmar que as pessoas, para restituírem suas moradias e modos de vida, devem estar focadas em sua autodeterminação e nas tomadas de decisões acerca dos rumos das reparações, e, para tanto, é essencial que isso ocorra por meio da conscientização e do empoderamento, fenômenos estes que se dão conforme se despertam tanto as preocupações populares com os interesses da coletividade e das futuras gerações como o reconhecimento de que a organização dos pleitos e anseios das populações pode vir a ser independente, mas nunca homogênea[58].

Destarte, a decorrência prática da premissa básica da centralidade das pessoas atingidas também está em considerar, no diagnóstico dos danos causados pelo desastre, narrativas das comunidades atingidas, que devem ser adotadas como o ponto de partida para identificação de (I) quais foram, e quais ainda são, os danos sofridos; (II) quais foram, e quais ainda são, as pessoas atingidas por estes danos; e (III) como esses danos podem ser reparados integralmente, em consonância com os modos de vida que existiam ao longo da bacia do Rio Doce, anteriormente ao rompimento da Barragem de Fundão.

Outra estratégia efetiva de centralidade das pessoas atingidas é justamente a descentralização das tomadas de decisões acerca dos rumos do processo de reparação integral dos danos relacionados com o desastre, que precisam ser territorializadas para propiciar a participação social de caráter consultivo e deliberativo. Muito embora a comunidade deva participar de forma territorial e ativa no planejamento e construção dos novos reassentamentos, por exemplo, o ônus advindo da execução dessas atividades não deve recair unicamente sobre as comunidades atingidas, devendo ser distribuído entre todos os atores relevantes envolvidos no processo de deslocamento, especialmente as unidades de representação popular das pessoas atingidas e suas respectivas assessorias técnicas, as empresas responsabilizadas pelo desastre e o Estado.

Não apenas no âmbito dos reassentamentos, mas em todas as medidas reparatórias, o ônus da realização da reparação não pode recair somente sobre os atingidos, que

[57] UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030**, 2015. Item 7. Disponível em: <www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2019.
[58] SCHILDERMAN, Theo. Putting people at the centre of reconstruction. In: LYONS, Michal; SCHILDERMAN, Theo; BOANO, Camillo. Building Back Better. Delivering people-centred housing reconstruction at scale. **Pratical Action Publishing,** 7-37, 2010, p. 17.

geralmente estão em situação de assimetria, comparativamente às empresas e ao Estado. Nesse sentido, uma prática eficiente para traçar possíveis estratégias de reconstrução é a criação de um grupo de apoio técnico que auxilie as comunidades nas atividades de autogestão.

Daí que se nota a verdadeira importância das assessorias técnicas, como ferramenta de organização social, unidade popular, mobilização coletiva e conscientização política, visando a harmonização de interesses, o aumento dinâmico de suas representatividades e a definição de seus objetivos a serem perseguidos, estrategicamente, perante o poder público e os atores envolvidos na reparação integral dos danos relacionados com o desastre, de forma a viabilizar o protagonismo das pessoas atingidas[59].

Tecnicamente, a finalidade das assessorias técnicas é de auxiliar as pessoas atingidas a terem amplo acesso às informações pertinentes ao processo de reparação integral, ao tornarem suas respectivas linguagens — extremamente técnicas e propositalmente distantes intelectualmente da maioria das pessoas atingidas — mais simplificadas, aproximando seus símbolos dos que já perfazem as bagagens culturais das comunidades afetadas, nem sempre familiarizadas com tamanha complexidade de temas científicos ou jurídicos[60].

Outro papel fundamental das assessorias técnicas é o de auxiliar a organização das comunidades atingidas em torno das demandas geradas pelos danos relacionados com o desastre tecnológico. Ser tecnicamente assessorado é um direito essencial de todas as pessoas atingidas por desastres, sendo fato sabido que a luta dessas comunidades para obterem a reparação integral dos danos sofridos e a garantia dos seus direitos inclui a exigência de que as instituições civilmente responsáveis pelo desastre assegurem a elas a eleição de uma assessoria técnica independente.

A fundamentação do direito a ser tecnicamente assessorado, em especial para os casos de violação do direito à moradia, ocorre em razão da existência de uma série de regras e recomendações:

[59] GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOAMBIENTAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (GEPSA/UFOP). **Por que você precisa de assessoria técnica?** 2017. Disponível em: <https://issuu.com/gepsaufop/docs/final_cartilha_assessoria_para_o_is>. Acesso em: 25 set. 2019.

[60] VAHANVATI, Mittul. Participation for disaster resilience: a lifecycle approach to reconstruction projects in India. In: MARSH, Graham et al. **Community engangement in post-disaster recovery**. Nova York: Routledge, p.66-88, p. 79.

Tabela 6 — Fundamentação do direito à uma assessoria técnica

DOCUMENTO	TEXTO
Cláusula quarta do Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-Gov)	"É assegurado às pessoas atingidas o direito à participação na governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, nas diversas instâncias decisórias e consultivas a ele relacionadas, nos termos previstos no TIAC e no presente ACORDO PARÁGRAFO PRIMEIRO. Nos termos previstos neste ACORDO, as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deverão ser, com elas, debatidos e decididos por elas após a efetiva implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das ASSESSORIAS TÉCNICAS PARÁGRAFO SEGUNDO. Fica assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS para o acompanhamento e/ou comparecimento nas instâncias ou momentos de deliberação e debate que entenderem pertinentes, nos termos deste ACORDO"
Do item G, "I" do Procedimento Geral do Reassentamento	"Do Assessoramento Técnico — Fica assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das Assessorias Técnicas para o acompanhamento e/ou comparecimento nas instâncias ou momentos de deliberação e debate que entenderem pertinentes"
Do Projeto de Lei nº 29/2015 que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB)	"Art. 3º São direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB): (…) IV — assessoria técnica independente, custeada pelo requerente da licença ou empreendedor, conforme o caso, para orientá-los no processo de negociação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) em cada obra"
Da recomendação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana proferida pela Comissão Especial de Atingidos por Barragens	"A COMISSÃO ESPECIAL RECOMENDA, no que diz respeito ao acesso à informação: (…) 5. Que seja assegurado às populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos acesso gratuito a assessoria técnica e jurídica qualificada; (…) 7. Que o CDDPH, em colaboração com Universidades, Ministério Público, Defensoria Pública e organizações civis, promova estudos para a elaboração de proposta de normas, meios e procedimentos que permitam às populações atingidas e suas organizações contar com assessoria técnica"

Fontes: BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTOS (MPES); et al. **Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-Governança)**. 25 de junho de 2018. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca .pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.6, item g, i.; CONGRESSO NACIONAL. **Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB)**. Projeto de Lei nº 29/2015. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=94687FFF9B2EAD722D59404A0B26FF02.proposicoesWebExterno2?codteor=1296724&filename=PL+29/2015>. Acesso em: 15 out. 2019; CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens"**. Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07, Secretaria de Direitos Humanos (SDH), 2010.

Enfim, há de se observar a sensibilidade das diversas experiências das pessoas atingidas, de maneira que a acessibilidade — (i) dos dados relacionados com o rompimento da Barragem de Fundão e com as respectivas ações reparatórias; (ii) dos instrumentos de participação social nos rumos da reparação integral dos danos relacionados com o desastre; (iii) da (re)construção de uma situação melhor do que a anterior — seja interpretada de forma abrangente, apta a proporcionar melhores condições de vida, impedindo o retrocesso de direitos já conquistados neste e em outros processos de reparação ocorridos anteriormente em casos similares.

A participação e o diálogo, como visto no item 2.1.3, como forma de solução das controvérsias entre empresas e pessoas atingidas é um dos critérios de eficácia dos mecanismos a serem elaborados (PO 31, h). O Comentário ao PO31 levanta uma questão bastante relevante e pertinente que se aplica diretamente ao processo de reparação do direito à moradia: a disparidade de meios entre as partes. Segundo o *Comentário*, as empresas, em relação às pessoas atingidas, costumam possuir mais informações, mais conhecimento especializado e mais recursos financeiros.

Assim, "quando não se corrige esse desequilíbrio, põe-se em perigo tanto a realização como a percepção de um julgamento justo, o que dificulta a possibilidade de atingir soluções duradouras"[61]. Portanto, se o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações reparatórias se desencadearem sem um envolvimento social amplo das pessoas atingidas, será muito mais difícil sustentá-las por todo o espectro de setores e localidades afetadas pelo desastre tecnológico, especialmente no que se refere à garantia do restabelecimento dos modos de vida e serviços públicos anteriores aos danos.

As instâncias de participação, no entanto, devem levar em consideração o fato de que nem todos os grupos sociais que compõem a chamada "população atingida" possuem as mesmas oportunidades de participação em espaços de tomada de decisão. Historicamente, determinados grupos sociais, como é o caso de negros, mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, pessoas não alfabetizadas, entre tantos outros, passaram por processos de marginalização, o que acaba por

[61] SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO GLOBAL; MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos. implementando os parâmetros "Proteger, Respeitar e Reparar" das Nações Unidas.** 2019, p.37. Disponível em: <www.mdh.gov.br/todas-as-noticias /2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2019.

dificultar o acesso desses grupos, quando em situação de vulnerabilidade, às esferas de participação e representação social[62].

E no que diz respeito à (re)construção das infraestruturas e serviços, tema que será abordado com maiores detalhes no item 3.3.2 (Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas) e seguintes, como escolas, creches, postos de saúde, saneamento básico, coleta de resíduos sólidos, transporte regular, praças, parques, museus etc., tais ações devem ser pensadas a partir dos anseios e das demandas apresentadas pelas comissões de atingidas e atingidos e suas respectivas assessorias técnicas por meio de diretrizes, maquetes, projetos ou outros tipos de instrumentos construídos pelas comunidades atingidas.

Assim, é premente a necessidade de garantia da participação conjugada com a centralidade das pessoas atingidas, a fim de garantir que as medidas reparatórias sejam pensadas, executadas e monitoradas na perspectiva dos grupos aos quais elas se destinam. Ainda que a (re)construção das moradias seja um momento muito importante do processo de deslocamento compulsório (implementação), o envolvimento da população atingida também se faz necessário em todas as demais fases (planejamento, monitoramento e avaliação), de forma a garantir, principalmente, sua reprodução material e cultural, com o intuito de adequá-la a cada contexto social das localidades afetadas pelo desastre tecnológico[63].

É importante frisar que, para que o direito à participação seja efetivamente respeitado, é necessário que as pessoas atingidas possuam amplas liberdades de negociação, barganha e decisão. A ofensa da participação das pessoas atingidas no processo de reparação desvirtua a premissa básica da centralidade da pessoa atingida[64].

Outro aspecto fundamental do Fórum de *stakeholders* é a necessidade de se promover a participação das mulheres, buscando a equidade de gênero, além da garantia do

---

[62] BANCO DE DESENVOLVIMENTO AFRICANO. **Involuntary resettlement policy**, 2003, p.16-17. Disponível em: <www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000009-EN-BANK-GROUP-INVOLUNTARY-RESETTLEMENT-POLICY.PDF>. Acesso em: 30 set. 2019.

[63] Da mesma forma, os períodos de readaptação e reabilitação pós-deslocamento são etapas essenciais para o sucesso do plano de reassentamento e, nesse sentido, durante estes tempos, a sincera adoção das diretrizes consolidadas pelo planejamento coletivo deve ser monitorada e avaliada frequentemente pelas comissões de atingidas e atingidos e suas respectivas assessorias técnicas, por meio da utilização de indicadores qualitativos e quantitativos claramente definidos. A fase de monitoramento, por sua vez, perdura em todas as demais fases, com o intuito de monitorar tanto os processos de planejamento como os de implementação e avaliação.

[64] Portanto, a existência de qualquer indício de óbice ao pleno exercício da participação social deve ser identificada com celeridade e enfrentada, com a finalidade de coibir toda forma de opressão, discriminação, empobrecimento e violação de direitos humanos e fundamentais empregadas em detrimento das comunidades atingidas.

consentimento livre, prévio e informado de povos indígenas e comunidades tradicionais, em consonância com o que determina a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seus artigos 2º e 3º[65]. Tendo em vista que esses grupos se encontram em desvantagem no acesso aos recursos legais e financeiros, na sua capacidade de participarem das decisões de negociação, a Comissão Mundial de Barragens recomenda que tais grupos tenham acesso a recursos adequados, incluindo apoio jurídico e de outros profissionais, para que sua participação no âmbito do Fórum seja plena e efetiva[66].

Em suma, os processos participativos exigem informação prévia, qualificada, inteligível, efetivamente acessível, promovendo a conscientização das pessoas atingidas e outros interessados acerca da dimensão das mudanças, sociais e ambientais[67]. Para tanto, são imprescindíveis a identificação e a caracterização dos danos relacionados com o desastre tecnológico, e, consequentemente, de todas as populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos atingidos, para fins de cadastramento socioeconômico e cultural, a fim de restabelecer os modos de vida das comunidades atingidas.

---

[65] Artigo 2º
1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.
2. Essa ação deverá incluir medidas: a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população; b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições; c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças socioeconômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.
Artigo 3º
1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos.
2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção.
Disponível em: <www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 26 set. 2019.

[66] COMISSÃO INTERNACIONAL DE BARRAGENS. **Dams and development**, 2000, p.217 e 279. Disponível em: <www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

[67] Essas exigências propiciam uma construção coletiva e eficiente de cada uma das possibilidades reparatórias aplicáveis em cada contexto social ao longo do território afetado.

2.3 Reparação integral dos danos relacionados com o desastre em relação à moradia

Quando as empresas constatarem que causaram ou contribuíram para causar impactos adversos nos direitos humanos, devem realizar a reparação integral dos danos causados por meio de processos legítimos (Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, Princípio 12). Para que essa reparação seja efetiva, ela precisa ser acessível, suportável, adequada, célere e capaz de dar resposta à diversidade de danos experimentadas pelos detentores de direitos atingidos, que devem ser centrais no processo de reparação:

> os titulares de direitos devem ser centrais em todo o processo de reparação. Tal centralidade significa, entre outras coisas, que os mecanismos de reparação são responsivos a diversas experiências e expectativas dos titulares de direitos; que os remédios sejam disponíveis, acessíveis, adequados e com duração razoável da perspectiva de quem os procura; que os titulares dos direitos afetados não sejam vitimizados quando procuram os remédios; e que um leque de remédios preventivos, dissuasivos e compensatórios esteja disponível para cada abuso de direitos humanos no contexto dos negócio[68].

O objetivo principal de qualquer processo reparatório é garantir que todos os danos, bem como todos os efeitos advindos da situação de danos, deixem de existir. O objetivo é "assegurar que a parte prejudicada, no caso a pessoa atingida, retome a condição que ela ou ele teria sido se nenhum dano tivesse ocorrido"[69]. Com esse objetivo, o remédio "pode incluir desculpas, restituição, reabilitação, compensação financeira ou não financeira e sanções punitivas (sejam criminais ou administrativas, como multas), bem como a prevenção de danos através, por exemplo, de injunções ou garantias de não repetição" (POs, comentários ao Princípio 25).

Remédios diferentes podem ser mais eficazes em diferentes situações e isso deve ser levado em conta para se garantir a reparação integral. No aspecto civil, a tônica é sempre garantir "(…) a restituição do lesado ao estado em que se encontraria se não tivesse havido o dano".[70] Se a reparação é devida, isso significa que há um ofensor; assim, estabelecer uma limitação, seja quantitativa (por exemplo, o valor da

---

[68] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**, A/72/162, 2017, p.23. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/72/162>.

[69] SHELTON, Dinah. **Remedies in international human rights law.** 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015, p.10.

[70] DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CAVALIERI FILHO, Sergio. **Comentários ao novo Código Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, v. XIII, p.371.

indenização), seja qualitativa (por exemplo, restringindo artificialmente os tipos possíveis de obrigações de fazer), é, em última instância, beneficiar aquele que violou os direitos e tal situação estaria em desacordo com o ordenamento jurídico brasileiro e a própria finalidade do sistema de responsabilidade[71].

Essa construção interpretativa é derivada em grande medida da própria redação do art. 944 do Código Civil ao dispor que "a indenização mede-se pela extensão do dano". Tal leitura do art. 944, ressalte-se, também ocorre na jurisprudência do STJ. A ministra Maria Isabel Gallotti referiu-se ao princípio como "(…) consagrado em nossa doutrina e jurisprudência"[72]. Há outros acórdãos do STJ que utilizam o princípio e ainda deixam claro que o princípio "tem por objetivo proteger a vítima"[73].

Ainda na seara jurisprudencial, há julgado do TST[74] que identifica os fundamentos constitucionais da reparação integral. Conforme o acórdão, a dignidade humana (art. 1º, III), bem como a solidariedade (art. 3º, I) fazem com que se interprete a reparação integral como uma forma de proteção da vítima sem levar em consideração "qualquer juízo de valor acerca da conduta do autor". Este último é particularmente relevante, pois não se trata, de forma alguma, de tornar aquele que, por ação ou omissão, causou o dano um alvo a ser socialmente combatido.

Quando se trata da aplicação do princípio aqui debatido, o que se exige, independentemente de qualquer visão sobre a pessoa física ou jurídica que deu origem às violações de direitos, é a total e completa erradicação dos danos e suas consequências em todas as dimensões garantidas pelo direito positivo. Trata-se aqui, simplesmente, como prescreve o art. 944, de identificar a extensão do dano e propor todas as ações reparatórias para que as vítimas possam continuar com seus projetos de vida.

Pode-se dizer que a reparação integral é um princípio basilar quando se trata de estabelecimento de critérios para a proteção das vítimas. Diversos ordenamentos jurídicos o consagram, seja como uma regra expressamente prevista em legislação[75],

---

[71] Em sentido semelhante, ver DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CAVALIERI FILHO, Sergio. **Comentários ao novo Código Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, v. XIII, p.372; e CARVALHO, Washington Rocha de et al. **Comentários ao Código Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, v. VIII, p.446-447.

[72] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 1.440.721-GO (2014/0050110-0)**, relatora: ministra Maria Isabel Gallotti, j. 11/10/2016.

[73] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 1.757.936-SP (2018/0050733-1)**, relator: ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 20/08/2019.

[74] TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). **Recurso de Revista nº 105000-35.2010.5.17.003**, relator: ministro Cláudio Brandão, j. 31/05/2017.

[75] Esse é o caso, por exemplo, do Código Civil português: "ARTIGO 562º (Princípio geral). Quem estiver obrigado a reparar um dano deve reconstituir a situação que existiria, se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação".

seja na jurisprudência[76]. Portanto, o direito brasileiro encontra-se totalmente em consonância com o prescrito em outros países. A ideia de uma reparação integral também está expressa e pacificamente consolidada no direito internacional.

O principal precedente (*leading case*) no tema é o julgado ocorrido em 1928 que dispôs em seu §124 que a reparação deve "(…) eliminar todas as consequências do ato ilegal e restabelecer a situação na qual, muito provavelmente, existiria caso o ato não tivesse sido cometido"[77]. A data do julgado é de extrema importância aqui, pois no cenário internacional, como se percebe, o princípio está criado e definido há quase um século. A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos ressaltou em diversas de suas decisões a necessidade de que o ofensor tome medidas suficientes para reparar todos os danos e seus efeitos.

Entre essas diversas decisões, chama nossa atenção o caso do Campo Algodoeiro. No início dos anos 2000, meninas e mulheres estavam sendo assassinadas em Cidade Juárez no México. Pouco estava sendo efetivamente realizado para garantir os direitos das vítimas. Nesse caso, a Corte mostra todo seu cuidado em claramente estabelecer que as vítimas não poderiam retornar à situação anterior exatamente como era, pois elas viviam em um contexto de violação de direitos humanos.

Segundo a Corte,

> (…) o conceito de reparação integral implica o restabelecimento da situação prévia e a eliminação de todos os efeitos produzidos pela violação, bem como o pagamento de compensação pelo dano causado. No entanto, tendo em vista o contexto de discriminação estrutural no qual os fatos do caso ocorreram (…) as reparações devem ser concebidas para mudar essa situação (…) **o restabelecimento do mesmo contexto de violação e discriminação não é aceitável**"[78] (destaques nossos).

Os *Draft Articles* da ONU sobre responsabilidade dos Estados por atos ilícitos propõem a positivação do princípio no art. 31, 1, ao dispor que os Estados estão obrigados a realizar uma reparação integral (*full reparation*) quando causarem algum dano. Dessa forma, percebe-se que há uma forte convergência entre o cenário jurídico nacional e o internacional a respeito da preocupação em efetivar uma reparação integral. Essa convergência, além dos julgados citados até aqui, ocorre também pelos documentos

[76] Para mais detalhes sobre a discussão a respeito do princípio da reparação integral em ordenamentos jurídicos europeus, ver PIERRE, Philippe; LEDUC, Fabrice (Org.). **La réparation intégrale en Europe:** études comparatives des droits nationaux. Bruxelas: Larcier, 2012.
[77] PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. **Factory at Chorzów**, *Germany v. Poland, Judgment, claim for indemnity, n. 13, PCIJ Series A (1928).*
[78] GROSSMAN, Claudio; DEL CAMPO, Agustina; TRUDEAU, Mina A. **International law and reparations:** the Inter-American System. Atlanta: Clarity Press, 2018, p.246.

jurídicos internacionais (declarações, tratados, convenções, pactos etc.) que contemplam em seus artigos a positivação de tal objetivo.

Tabela 7 — Positivação do direito a uma reparação integral

DOCUMENTO	TEXTO
Declaração Universal dos Direitos Humanos	Art. 8. Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes **remédio efetivo** para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei
Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos	Art. 2, 3, a) Garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa de um **recurso efetivo**, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais
Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial	Art. VI. Os Estados Partes assegurarão, a qualquer pessoa que estiver sob sua jurisdição, proteção e recursos efetivos perante os tribunais nacionais e outros órgãos do Estado competentes, contra quaisquer atos de discriminação racial que, contrariamente à presente Convenção, violarem seus direitos individuais e suas liberdades fundamentais, assim como o direito de pedir a esses tribunais uma **satisfação ou reparação justa e adequada por qualquer dano de que foi vítima em decorrência de tal discriminação**
Convenção sobre os direitos da criança	Art. 39. Os Estados Partes adotarão todas as **medidas apropriadas** para estimular a recuperação física e psicológica e a reintegração social de toda criança vítima de qualquer forma de abandono, exploração ou abuso; tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; ou conflitos armados. Essa recuperação e reintegração serão efetuadas em ambiente que estimule a saúde, o respeito próprio e a dignidade da criança
Princípios e diretrizes básicas sobre o direito a recurso e reparação para vítimas de violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário	11. Os recursos contra violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e violações graves do direito internacional humanitário incluem o direito das vítimas às seguintes garantias, previstas pelo direito internacional: a) Acesso efetivo à justiça, em condições de igualdade; b) **Reparação adequada, efetiva e rápida do dano sofrido**; c) Acesso a informação pertinente sobre as violações e os mecanismos de reparação 15. **Uma reparação adequada, efetiva e rápida** destina-se a promover a justiça, remediando violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos ou violações graves do direito internacional humanitário. A reparação deve ser proporcional à gravidade das violações e ao dano sofrido (...).

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em traduções de órgãos oficiais.

Os distintos documentos destacados mostram que o conjunto de regras dos direitos humanos prescreve não apenas uma reparação em face das violações perpetradas, mas impõe também uma qualificação da forma pela qual esse processo reparatório deve ocorrer. Não é por acaso que vinculados ao termo reparação estão associados adjetivos como “adequada”, “efetiva”, “justa” e “apropriada”. Essa qualificação está em consonância com a ideia de que a reparação “(…) é a pedra angular da proteção dos direitos humanos”[79].

Dessa forma, a reparação, em virtude de regras vinculantes internacionais, precisa necessariamente ser capaz de proporcionar um resultado prático a restabelecer o lesado a um estado como se os danos, e suas consequências, não tivessem ocorrido. Ainda dentro da perspectiva de que a reparação seja efetiva, adequada e, portanto, integral, a garantia de não repetição assume um papel relevante a fim de que os direitos não sejam novamente violados principalmente em se tratando de um desastre tecnológico (ver item 1).

A Corte Interamericana, em diversos julgados, determinou que medidas fossem tomadas justamente para impedir que futuras violações ocorressem[80]. No mesmo sentido, a ONU se pronunciou a respeito e chamou a atenção para que as empresas aprendam com os erros anteriores. Assim, afirma que é crucial que as empresas

> (…) aprendam lições de abusos de direitos humanos em casos passados e tomem medidas para evitar qualquer replicação de abusos semelhantes no futuro, seja no mesmo ou em outros locais. As garantias de não repetição podem ser uma ferramenta útil e prospectiva nesse contexto ao mesmo tempo que tanto evitam a repetição dos abusos específicos quanto previnem abusos de direitos humanos relacionados com os negócios em geral.[81]

O princípio da reparação integral, portanto, é um conceito que reforça a própria finalidade de qualquer sistema de responsabilidade em âmbito jurídico: reparação efetiva para que a pessoa ofendida possa retornar ao estado anterior, ou seja, um momento em que não havia nenhum dano tampouco seus efeitos[82]. O dever de

[79] GARDUÑO, Diana Itza Contreras. **Collective reparations:** tensions and dilemmas between collective reparations and the individual rights to receive reparations. Cambridge: Intersentia, 2018, p.73.
[80] GROSSMAN, Claudio; DEL CAMPO, Agustina; TRUDEAU, Mina A. **International law and reparations:** the Inter-American System. Atlanta: Clarity Press, 2018, p.378-410.
[81] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (E/CN.4/2003/55)**, 2017, p.16. Disponível em: <https://undocs.org/A/72/162>.
[82] GROSSMAN, Claudio; DEL CAMPO, Agustina; TRUDEAU, Mina A. **International law and reparations:** the Inter-American System. Atlanta: Clarity Press, 2018, p.235. PIERRE, Philippe; LEDUC, Fabrice (Org.) **La réparation intégrale en Europe:** études comparatives des droits nationaux. Bruxelas: Larcier, 2012, p.33-34. DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CAVALIERI

reparação integral exige necessariamente que seja garantida à vítima uma situação atual sem qualquer violação aos direitos humanos e fundamentais tendo em vista que seria contra o ordenamento jurídico brasileiro reinserir a pessoa em contexto de nova violação[83].

A reparação integral no direito à moradia em casos de desastre tecnológico ganha uma conotação própria. Em primeiro lugar, as ações de resposta, ou seja, as medidas emergenciais tomadas logo após o desastre justamente para reparar as consequências danosas mais imediatas não podem levar a novas violações de direitos. No que tange especificamente ao deslocamento compulsório em razão de desastre, não é permitido, por exemplo, abrigar as pessoas em moradias completamente desprovidas de condições mínimas como acesso à água potável e habitabilidade (ver discussão sobre modalidades não permanentes de moradia temporárias no item 3.1 deste relatório).

Em segundo lugar, não pode haver reparação integral caso seu processo ou seu resultado permaneça violando direitos (ver, por exemplo, discussão sobre reconstrução melhor no item 2.1.1.2). No caso em especial do deslocamento compulsório, a construção de um reassentamento, muito provavelmente, será necessária. Não é possível desenvolver uma estrutura complexa como essa sem a consecução de diversas fases e etapas. A figura seguinte, tão somente a título exemplificativo, ilustra as diferentes fases possíveis em momento diferentes (planejamento, implementação e avaliação) para que um reassentamento seja construído.

Em todas as fases indicadas deverá haver o respeito aos direitos humanos e fundamentais. Em outras palavras, desde a escolha do terreno até a pós-entrega da obra, inclusive a etapa de monitoramento, todas as premissas aqui expostas além de todo o rol de direitos humanos e fundamentais devem ser necessariamente respeitados[84].

FILHO, Sergio. **Comentários ao novo Código Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, v. XIII, p.371-372; e CARVALHO, Washington Rocha de et al. (2013). **Comentários ao Código Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, v. VIII, p. 447. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 1.737.412-SE (2017/0067071-8)**, relatora: ministra Nancy Andrighi, j. 5/2/2019; STJ. **Recurso Especial nº 1.440.721-GO (2014/0050110-0)**, relatora: ministra Maria Isabel Gallotti, j. 11/10/2016; SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 1.757.936-SP (2018/0050733-1)**, relator: ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 20/8/2019; TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). **Recurso de Revista nº 105000-35.2010.5.17.003**, relator: ministro Cláudio Brandão, j. 31/5/2017.

[83] GROSSMAN, Claudio; DEL CAMPO, Agustina; TRUDEAU, Mina A. (2018). **International law and reparations:** the Inter-American System. Atlanta: Clarity Press, 2018, p.246, 282.

[84] De acordo com os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU: 12. A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos refere-se aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos — entendidos, no mínimo, como aqueles expressos na Carta Internacional de Direitos Humanos e os princípios de direitos fundamentais

Figura 5 — Exemplos de fases para a elaboração de um reassentamento[85]

Fonte: Adaptado do Manual de Escopo de Projetos de Arquitetura e Urbanismo, AsBEA:2012 e ABNT NBR 13.531:2004.

Da mesma maneira, não poderá o resultado da reparação, isto é, quando houver a entrega do reassentamento, ainda existir violação de direitos. Não contemplará a reparação integral um reassentamento que não leve em conta todos os aspectos do direito à moradia ou ainda coloque as pessoas em novos riscos (por exemplo, construir o reassentamento em área contaminada ou potencialmente impactada por deslizamentos). A reparação só é efetivamente integral se o processo e seu resultado não gerarem a violação do próprio direito à moradia ou de outros direitos.

Em terceiro lugar, junto com o direito à moradia, dado que o desastre, em especial o tecnológico, impacta de modo amplo o meio ambiente (contaminação da água, do solo etc.), sociocultural (interrupção de práticas de lazer, danças, rituais etc.), toda essa complexidade deve ser levada em conta ao elaborar um reassentamento ou mesmo destinar moradias temporárias às pessoas. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso do Campo Algodoeiro, afirma expressamente que a reparação

estabelecidos na Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

[85] As ações esperadas em cada uma das fases estão detalhadas a seguir: (i) Escolha do terreno: escolha da localização adequada junto à comunidade atingida; (ii) Estudo de viabilidade: estudo de viabilidade de implantação do reassentamento; (iii) Identificação e solução de interfaces: consolidação do projeto considerando a interferência e compatibilização de todas as disciplinas complementares, como o projeto de terraplenagem, estruturas e suas soluções balizadas pela avaliação de custos, métodos construtivos e prazos; (iv) Detalhamento de especificidades: detalhamento geral de todos os elementos, sistemas e componentes do reassentamento gerando informações técnicas claras e concisas com objetivo de fornecer informação confiável e suficiente para a execução da obra; (v) Entrega e aceite do projeto: entrega dos projetos junto à comunidade para aceite; (vi) Pós-entrega da obra: identificar e registrar as alterações em obra e avaliar a edificação em uso.

integral "(…) implica o restabelecimento da situação anterior e a eliminação dos efeitos produzidos pelas violações (…)"[86]. Tais efeitos quando se trata da violação do direito à moradia em todos os seus aspectos e, em especial, por deslocamento compulsório, como veremos melhor adiante em especial nos itens 3 e 3.2, são extremamente diversos e todos, repita-se, todos devem ser endereçados. Aqui certamente cabe a visão de reparação integral exposta por Grossman, Del Campo e Trudeau: "embora a compensação monetária possa endereçar e aliviar algumas das consequências das violações quantificáveis financeiramente, a restauração completa [*full restoration*] dos direitos e liberdades das vítimas muito frequentemente requer medidas holísticas e abrangentes que propiciem a reparação e procurem corrigir a violação"[87].

Além das perdas mais evidentes como da própria residência ou terras cultiváveis, a violação do direito à moradia em razão do deslocamento compulsório de pessoas pode levar a consequências menos visíveis, porém nem por isso menos relevantes ou perversas. Entre as diversas consequências amplamente apontadas pela literatura pode-se destacar: (i) empobrecimento das comunidades[88]; (ii) insegurança alimentar[89]; (iii) desarticulação social[90]; (iv) impactos na saúde física e mental[91]. Os resultados do

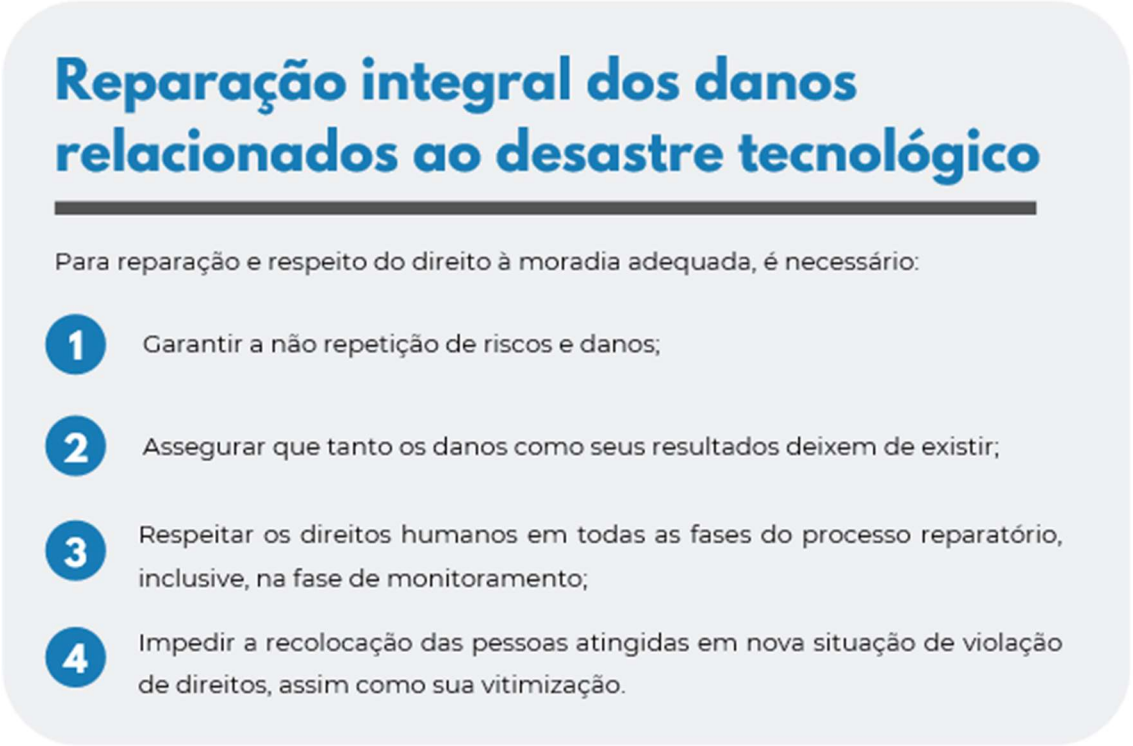
[86] INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Gonzáles et al.** ("Cotton Field") v. Mexico, 16-Nov-2019, Series C, n. 205.
[87] GROSSMAN, Claudio; DEL CAMPO, Agustina; TRUDEAU, Mina A. **International law and reparations:** the Inter-American System. Atlanta: Clarity Press, 2018, p.235.
[88] CERNEA, Michael. State legislation involuntary resettlement: comparing the thinking in China and India on development-displacement. In: PADOVANI, Florence (Org.) **Development-induced displacement in India and China:** a comparative look at the burdens of growth. Nova York: Lexington Books, 2016, p.ix; DOWNING, Theodore E. Avoiding new poverty: mining-induced displacement and resettlement. **Mining, Minerals and Sustainable Development**, n. 58, p. 11, 2002; KOENIG, Dolores. Enhancing local development in development-induced displacement and resettlement projects. In: DE WET, Chris (Org.). **Development-induced displacement:** problems, policies and people. Nova York: Berghahn Books, 2006, p.108-110; VERNA, Manish Kumar. **Development, displacement and resettlement**. Nova Delhi: Rawat Publication, 2004, p.164-181.
[89] CERNEA, Michael. State legislation involuntary resettlement: comparing the thinking in China and India on development-displacement. In: PADOVANI, Florence (Org.) **Development-induced displacement in India and China:** a comparative look at the burdens of growth, 2016, p.ix.
[90] ROLNIK, Raquel. The human right to adequate housing in post-disaster contexts. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Org.). **Routledge handbook of human rights and disasters**. Nova York: Routledge, 2018, p.182; DOWNING, Theodore E. Mitigating social impoverishment when people are involuntarily displaced. In: McDOWELL, Christopher (Org.). **Understanding impoverishment: the consequences of development-induced displacement**. New York: Berghan Books, 1996, p.33-36; REBOUÇAS, Lidia Marcelino. **O planejado e o vivido:** o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000, p.27-33, 66-88, 130-160, 2000; VERNA, Manish Kumar. **Development, displacement and resettlement**. Nova Delhi: Rawat Publication, 2004, p.145-163, 206-215.
[91] XI, Juan; HWANG, Sean-Shong; CAO, Yue. Risk information sharing: an empirical study on risk perception and depressive symptoms among those displaced by the Three Gorges Project. In: SATIROGLU, Irge; CHOI, Narae (Org.). **Development-induced displacement and resettlement:** new perspectives on persisting problems. Nova York: Routledge, 2015, p.56-68; VERNA, Manish Kumar. **Development, displacement and resettlement**. Nova Delhi: Rawat Publication, 2004, p.186-206; DOWNING, Theodore E. Avoiding new poverty: mining-induced

dano à moradia, como os descritos, por serem muitas vezes desconsiderados, acabam por não contar com mecanismos de reparação apropriados. É preciso estruturar meios adequados para lidar com todos esses desafios já que se mostram parte do próprio direito à moradia.

Em suma, há um consenso de que uma habitação inadequada pode gerar uma série de problemas físicos e emocionais, bem como o deslocamento compulsório, como uma faceta da violação do direito à moradia, "(…) é fortemente disruptivo e doloroso"[92]. A reparação integral nesse contexto deve assegurar todos os aspectos do direito à moradia (habitabilidade, custo acessível, adequação cultural etc.) além de outros direitos humanos e fundamentais reflexamente violados como alimentação, água, saúde ou educação.

Sem que haja o efetivo endereçamento de todas as consequências da violação do direito à moradia, não há o respeito ao princípio da reparação integral.

Figura 6 — Principais pontos acerca da reparação integral



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em textos oficiais.

displacement and resettlement. **Mining, Minerals and Sustainable Development**, n. 58, p. 11, 2002.

[92] McDOWELL, Christopher (Org.). **Understanding impoverishment:** the consequences of development-induced displacement. Nova York: Berghahn Books, 2000, p.6.

3 PARÂMETROS JURÍDICOS A SEREM ADOTADOS PARA A REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS À MORADIA

Este item 3 é dedicado a estabelecer, a partir de normativas e diretrizes nacionais e internacionais, quais são os parâmetros jurídicos a serem seguidos para realizar o respeito e a reparação do direito à moradia.

Embora sejam destacadas durante o desenvolvimento deste item situações particulares de alguma comunidade ou qualquer outro espaço geográfico determinado, isso não significa que os resultados obtidos neste relatório sejam destinados apenas para essas localidades. Esses parâmetros pretendem ser aplicáveis a qualquer situação de violação ocorrida e visam auxiliar as ações de reparação e respeito do direito à moradia no contexto do desastre ao longo de toda a bacia do Rio Doce[93].

Uma violação do direito à moradia poderá ocorrer por diversas situações distintas, por exemplo, como: (i) deslocamento compulsório; (ii) abalos na estrutura da residência (trincas/rachaduras); (iii) indisponibilidade de acesso a serviços públicos e privados; (iv) desrespeito das particularidades culturais de uma dada comunidade na construção da residência. Este produto visa propor e justificar parâmetros jurídicos, os quais, uma vez baseados em princípios e diretrizes fixadas por normativa voltada à proteção e ao respeito dos direitos humanos, pretendem-se aplicáveis a qualquer situação que viole o direito à moradia, sem prejuízo de que considerações com base em especificidades locais e em atenção à consulta e participação das pessoas atingidas tenham também de ser feitas para precisar as reparações para que sejam adequadas e efetivas.

Para tanto, serão tratados os seguintes pontos:

Em primeiro lugar, será trazida a discussão sobre os critérios a serem utilizados para o respeito e para a reparação do direito à moradia logo após o desastre ter ocorrido (período de resposta). Tendo já passados mais de quatro anos do desastre, o que significa que não estamos mais no período de resposta, conceitos de moradia emergencial ou temporária não são mais adequados, devendo-se priorizar o conceito de moradia resiliente como parte da reconstrução do território atingido.

- Em segundo lugar, será explicitado o conteúdo jurídico do direito à moradia, considerando seus aspectos e atributos; isso como o objetivo de orientar a

[93] Considerando seu fundamento normativo e seu fundamento em diretrizes que decorrem de tratados e convenções voltados à proteção e ao respeito dos direitos humanos, os parâmetros são aplicáveis a situações envolvendo danos ao direito à moradia em contexto de projetos de desenvolvimento, incluindo mineração, infraestrutura, entre outros.

reparação integral. Como ficará claro desde o início deste item 3, a garantia do direito à moradia, do ponto de vista jurídico, não se restringe a um abrigo ou simplesmente à construção ou reconstrução de um imóvel condizente com uma perspectiva de engenharia. Esse é tão somente um dos aspectos a ser garantido do direito à moradia, o direito à casa. O direito à moradia adequada prescreve obrigações que estão muito além disso, pois envolve assegurar a adequação cultural, segurança jurídica da posse, infraestruturas e serviços etc.

- Em terceiro lugar, o deslocamento compulsório recebeu uma seção própria dentro deste item considerando-se haver normativas específicas ao seu tratamento com o objetivo de proteger e respeitar os direitos daqueles que sofrem o deslocamento desde o seu planejamento, no deslocamento em si e no reassentamento. Nele, discorremos, entre outros pontos, sobre as regras a serem seguidas quando ocorre o deslocamento em si, algumas das possibilidades de reparação, bem como as formas de recuperação do exercício da capacidade econômica.

Como mencionado anteriormente, a moradia é uma "necessidade vital"[94]. Isso se dá, entre outros motivos, por ela ser um bem a ser usufruído não só para a sobrevivência física do ser humano como também um meio essencial para seu desenvolvimento em diversas dimensões como emocional, educacional e social[95]. Do ponto de vista físico, problemas de distintas ordens podem impactar as pessoas caso não habitem uma moradia adequada. Há situações mais evidentes como a possibilidade de alguém morrer devido às consequências de baixas temperaturas por não ter um abrigo adequado[96] até incêndios por causa de um sistema elétrico impróprio ou manutenção precária.

No mesmo sentido, há estudos, por exemplo, que evidenciam a relação entre as condições de moradia e a saúde da população: (i) pessoas que residem em ambientes úmidos ou mofados estão mais propensas a doenças respiratórias; (ii) pessoas que residem em bairros cuja qualidade da moradia é baixa apresentam maior probabilidade de acometimento de doenças comparativamente a pessoas que moram em bairros mais

[94] CASTILLO, José Muñoz. **Constitución y vivienda**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p.29.
[95] No mesmo sentido, ver FREDMAN, Sandra. **Comparative human rights law**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p.270; ROLNIK, Raquel. The human right to adequate housing in post-disaster contexts. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Org.). **Routledge handbook of human rights and disasters**. Nova York: Routledge, 2018, p.182; STONE, Michael E. **Shelter poverty:** new ideas on housing affordability. Philadelphia: Temple University Press, 1993, p.13-16.
[96] FOLHA DE S. PAULO. **Ao menos três moradores de rua morrem em SP em meio à onda de frio**, 6 jul. 2019. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/ao-menos-tres-moradores -de-rua-morrem-em-sp-em-meio-a-onda-de-frio.shtml>. Acesso em: 11 dez. 2019.

ricos, em vista do acesso a saneamento, qualidade do ambiente, entre outros[97]. Há ainda uma relação muito próxima entre as disfunções familiares e a qualidade da moradia. Nesse sentido, com base em diversos estudos, afirmam Bratt, Stone e Hartman: "se a casa está muito cheia, dilapidada ou de alguma forma mostra-se inadequada, é difícil, ou mesmo impossível, para que a vida de uma família funcione harmoniosamente (…) a falta de privacidade cria um estresse para todos os membros da família"[98]. Do ponto de vista educacional, uma moradia inadequada pode afetar o rendimento escolar até porque provavelmente a criança e o adolescente estarão sofrendo de distúrbios emocionais como ansiedade e depressão[99].

Por fim, do ponto de vista social, como afirma Giddens, "as pessoas a quem falta um lugar de residência permanente descobrem ser quase impossível participar em termos igualitários na sociedade"[100]. Muitas das relações sociais estão baseadas na existência física de um espaço adequado ao qual possamos denominar como um lar. As mais diferentes ações naturalizadas pela maioria das pessoas como convidar amigos para um almoço ou jantar, receber uma encomenda, tomar um banho, abrir uma conta bancária, dependem de um lar ou, no mínimo, tal lar facilita essas e outras ações.

Diante da extrema relevância da moradia, diversos instrumentos jurídicos asseguram-na expressamente como um direito. A Organização das Nações Unidas (ONU) justamente entende que viver em um local com paz, dignidade e segurança não pode ser privilégio de apenas alguns, por isso a comunidade internacional reconhece a moradia adequada como um direito humano básico, protegido em uma série de tratados e convenções, inclusive por meio de um organismo específico, a ONU-HABITAT[101] [102].

Não é apenas a comunidade internacional que se preocupa com o tema. O Brasil vem se mostrando cada vez mais envolvido em proteger os interesses das pessoas, seja com a expressa inclusão do direito à moradia no texto constitucional, seja na proteção infraconstitucional criada como no Estatuto do Idoso ou da Pessoa com Deficiência, ou

---

[97] BRATT, Rachel G.; STONE, Michael E.; HARTMAN, Chester (Org.). **A right to housing:** foundation for a new social agenda. Philadelphia: Temple University Press, 2006, p.3.
[98] BRATT, Rachel G.; STONE, Michael E.; HARTMAN, Chester (Org.). **A right to housing:** foundation for a new social agenda. Philadelphia: Temple University Press, 2006, p.4.
[99] BRATT, Rachel G.; STONE, Michael E.; HARTMAN, Chester (Org.). **A right to housing:** foundation for a new social agenda. Philadelphia: Temple University Press, 2006, p.4
[100] GIDDENS, Anthony. **Sociologia.** 7. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2009, p.325.
[101] Outras informações sobre a ONU-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme, conhecida como UNCHS até dezembro de 2001) podem ser encontradas na página oficial da organização: <https://unhabitat.org/>.
[102] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). **Housing rights legislation:** review of international and national legal instruments, p.77. Disponível em: <www.un.org/ruleoflaw/files/3667_74890_HS-638.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

ainda em diversos pactos e convenções internacionais com os quais a República Federativa do Brasil se comprometeu.

A tabela elaborada a seguir mostra como o direito à moradia espraia-se pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Tabela 8 — Documentos jurídicos que asseguram o direito à moradia

DOCUMENTO	TEXTO
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Art. 11, 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia** adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida
Constituição Federal	Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	Art. V (...) Os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: e) direitos econômicos, sociais, culturais, principalmente: iii) **direito à habitação**
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	Art. 14, 2. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as segurar-lhes-ão o direito a: h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da **habitação**, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações
Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	Art. 28, 1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência a um padrão adequado de vida para si e para suas famílias, inclusive alimentação, vestuário e **moradia** adequados, bem como à melhoria contínua de suas condições de vida, e tomarão as providências necessárias para salvaguardar e promover a realização desse direito sem discriminação baseada na deficiência
Estatuto da Pessoa com Deficiência	Art. 31. A pessoa com deficiência tem direito à **moradia** digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva

DOCUMENTO	TEXTO
Estatuto do Idoso	Art. 37. O idoso tem direito à **moradia** digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada

Fonte: Elaboração própria com base em texto oficiais (2019).

3.1 Modalidades não permanentes de moradia: abrigo emergencial e moradia temporária

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu artigo 2º[103], pondera que os direitos econômicos e sociais são sujeitos à "realização progressiva". Essa expressão é geralmente interpretada como a existência de restrições econômicas ao cumprimento instantâneo desses direitos, o que significa que sua realização pode depender de uma realização gradual. Em contextos de comunidades atingidas por desastres, as restrições não são apenas de caráter econômico, mas também prático e logístico[104].

O momento imediatamente após um desastre enseja a tomada de decisões emergenciais com o objetivo de salvar vidas e conter danos[105]. No caso da moradia, os primeiros momentos após um desastre terão esse objetivo, no que concerne aos deslocamentos das pessoas atingidas ou em risco, à construção de alojamentos temporários, entre outras medidas, considerando-se os recursos disponíveis na comunidade atingida. Trata-se de um projeto de moraria temporário, reflexo das necessidades de determinado momento. Isso leva a duas considerações importantes de serem feitas. A primeira delas é que, pelo caráter provisório, certos critérios da moradia adequada não se aplicam, como a segurança jurídica da posse e a adequação

[103] "Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas." BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 12 dez. 2019.

[104] "A enorme escala da súbita necessidade de fornecer abrigo (e muitos outros serviços) a um grande número de pessoas significa que não pode haver uma obrigação realista dos governos de fornecer 'moradias adequadas' em seu sentido totalmente elaborado." CARVER, Richard. Is there a human right to shelter after disaster? *Environmental Hazards*, v. 10, n. 3-4, p. 234, 2011.

[105] GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION E RECOVERY (GFDRR), **Post-Disaster Needs Assessments**, 2013, p. 10. Disponível em: <www.preventionweb.net/files/39357_pdnavolumeafinalforweb.pdf>.

da moradia ao seu nível mais elaborado, que terá de ser realizada progressivamente, com a participação dos atingidos. A segunda consideração a ser feita é que a moradia temporária não poderá ser considerada reconstrução, já que na reconstrução o objetivo é outro, é retomar, por meio da reparação integral e não repetição, a condição de vida anterior.

Mesmo assim, há uma série de direitos e regras que devem ser, respectivamente, protegidos/respeitados e seguidas já no caso da moradia temporária. Segundo os Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno[106], "o direito ao abrigo deve ser entendido como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade"[107]. Ou seja, o conteúdo do direito é mínimo e básico, e deve ser garantido de maneira não discriminatória, conforme a necessidade. Essa concepção "minimalista" está limitada à fase de emergência. São estabelecidos quatro padrões gerais para o fornecimento de abrigos de emergência[108]:

> **(1) Disponibilidade**: serviços estarão disponíveis para a população atingida em quantidade e qualidade suficientes;
> **(2) Acessibilidade**: serviços devem (a) ser disponíveis a todos os atingidos de acordo com suas necessidades e sem discriminação; (b) estar ao alcance seguro, com a possibilidade de acesso físico, incluindo pessoas com necessidades específicas; e (c) sejam conhecidos pelos beneficiários; refere-se tanto à proximidade física como ao fornecimento sem discriminação dos serviços de emergência;
>
> **(3) Aceitabilidade:** adequação aos padrões locais de conforto, preservando-se o critério de habitabilidade (ver item X); e
>
> **(4) Adaptabilidade:** os serviços devem ser disponibilizados de forma flexível o suficiente para possibilitar a adaptação de estratégias em caso de mudanças nas necessidades da comunidade atingida em fases distintas do processo de reparação.

Os direitos humanos são inter-relacionados e interdependentes. Dessa forma, não é aceitável oferecer alojamentos emergenciais que impactam negativamente a consecução de outros direitos, como as liberdades fundamentais e os demais direitos econômicos e sociais[109]. Ainda que a totalidade de critérios para a moradia adequada seja apenas parcialmente aplicável no contexto imediatamente após o desastre, eles

---

[106] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Princípios orientadores em deslocamento interno,** 1998. Disponível em: <https://drc.ngo/media/1217434/guiding-principles-on-internal-displacement.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.
[107] CARVER, Richard. Is there a human right to shelter after disaster? **Environmental Hazards**, v. 10, n. 3-4, p. 236, 2011.
[108] CARVER, Richard. Is there a human right to shelter after disaster? **Environmental Hazards**, v. 10, n. 3-4, p. 236, 2011; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Operational guidelines on the protection of persons in situations of disasters**, IASC, p. 38, 2011.
[109] BURNELL, Jeni; SANDERSON, David. Whose reality counts?: shelter after disaster. **Environmental Hazards**, v. 10, n. 3-4, p. 189, 2011.

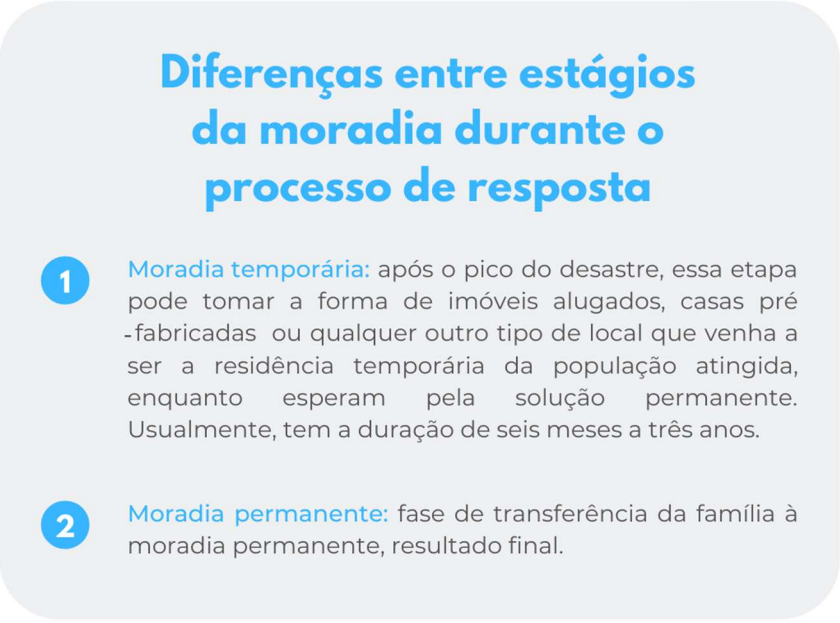
fornecem orientações relevantes para o planejamento de abrigo emergencial após o desastre[110].

A relevância dos critérios de moradia adequada aumenta conforme acontece a transição do alojamento como resposta imediata de emergência para uma residência temporária. No contexto de moradias intermediárias ou de longo prazo, a tomada de decisões no gerenciamento do desastre não precisa ser necessariamente responsiva, e os sete critérios de adequação à moradia podem ser realisticamente integrados.

A necessidade da moradia temporária em programas de reconstrução pós-desastre ocorre pois as famílias atingidas, naturalmente, necessitam de um local para morar e pode levar anos até a finalização das moradias permanentes.

A moradia temporária é uma etapa de retorno (ainda que parcial) ao cotidiano, com o entendimento de que a solução permanente ainda está por vir. Destina-se a fornecer a proteção contra os elementos, conferir privacidade, bem como pelo menos um nível mínimo de saneamento, mas o nível de conforto que ela fornece deve corresponder aos padrões de vida locais.

Figura 7 — Moradia temporária e moradia permanente



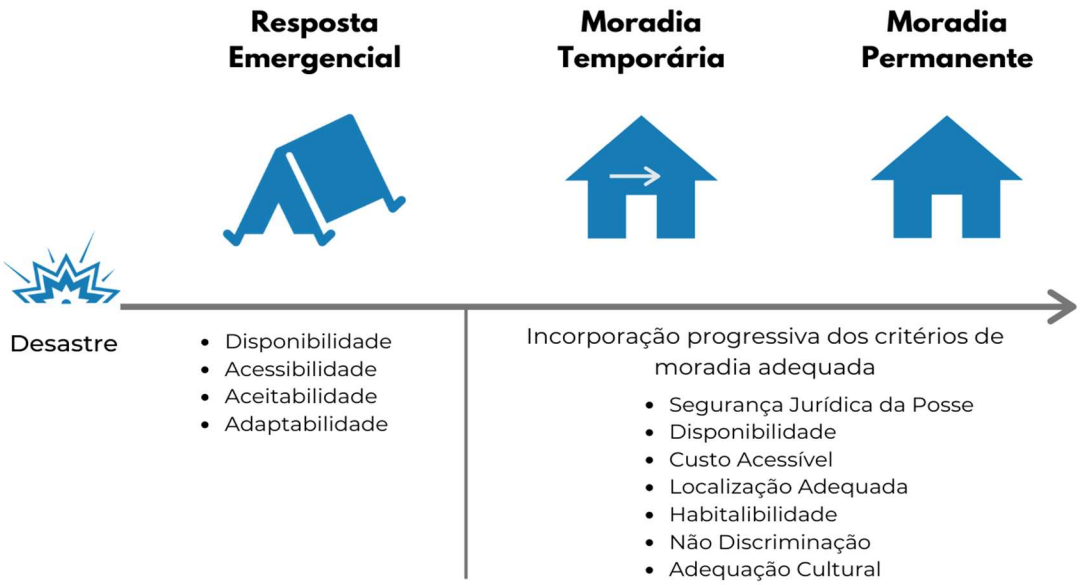
Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Quarantelli (1995).

[110] JOHNSON, Cassidy. Strategic planning for post-disaster temporary housing. **Disasters**, v. 31, n. 4, p. 436, 2007.

O significado exato do termo “adequado” deve ser definido localmente, porque o que é considerado uma casa temporária adequada depende do clima e das condições de vida locais. A moradia temporária pode ser definida enquanto (1) um objeto, que significa a estrutura física em que as pessoas residem após o desastre; (2) uma fase intermediária do gerenciamento pós-desastre em programas de reparação ao direito à moradia adequada, cuja duração usualmente é estimada entre seis meses e três anos[111]; (3) um lugar que serve à função de residência para famílias atingidas durante o processo de reassentamento, ou seja, até a entrega da moradia permanente[112]. Dessa forma:

> ainda que em forma de uma residência provisória, o retorno à moradia é uma etapa vital para reinserir algum senso de normalidade no cotidiano das famílias atingidas. A habitação pós-desastre fornece privacidade, proteção e melhores condições de saúde para as vítimas, requisitos decisivos para iniciar um programa de recuperação e reconstrução[113].

Figura 8 — Estágios da moradia no processo de resposta e reconstrução pós-desastre



Fontes: Elaboração própria (2019) com base em CARVER, Richard. Is there a human right to shelter after disaster? **Environmental Hazards**, v. 10, n. 3-4, p. 236, 2011; e ONU. **Comentário geral nº 4**, 1991.

[111] “Moradia temporária: local onde as famílias atingidas podem residir de forma provisória, com a estadia planejada pelo período de seis meses a três anos.” FÉLIX, Daniel; BRANCO, Jorge M.; FEIO, Artur. Temporary housing after disasters: a state of the art survey. **Habitat International**, v. 40, p. 137, 2013.

[112] JOHNSON, Cassidy. Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey. **Habitat International**, v. 31, n. 1, p. 36-52, 2007.

[113] FÉLIX, Daniel; BRANCO, Jorge M.; FEIO, Artur. Temporary housing after disasters: A state of the art survey. **Habitat International**, v. 40, p. 138, 2013.

3.2 Direito à moradia adequada como parâmetro para a reparação integral

Como visto em parte no início do item 3, o direito à moradia adequada é um direito reconhecido como componente do direito a um padrão de vida adequado[114]. O que se entende por adequação é particularmente significativo no domínio do direito à moradia, pois serve para evidenciar os aspectos que devem ser levados em conta para determinar se uma forma de morar pode ser considerada "uma moradia adequada"[115]. A estipulação de tais aspectos e atributos desempenha o papel de fornecer um conteúdo jurídico mais concreto acerca do direito à moradia. Na figura seguinte estão dispostos os sete principais.

[114] Segundo o ponto de vista do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito à moradia não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à moradia é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Essa "inerente dignidade da pessoa humana", de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo "moradia" seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à moradia deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11 (1) deve ser lida referindo-se não apenas à moradia, mas à moradia adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, "moradia adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável". (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 4**, item 7).

[115] Considerando-se que a adequação é determinada por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê da ONU sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entende que é possível identificar certos aspectos do direito à moradia, que devem ser considerados para este fim, independentemente do contexto. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comentário **geral nº 4**, item 8).

Figura 9 — Aspectos para o direito à moradia adequada

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em ONU, **Comentário geral nº 4**, item 8, 1991.

Para que haja o respeito do direito à moradia e a reparação integral, necessariamente devem ser contemplados todos os aspectos. Em outras palavras, se um reassentamento for construído com a melhor técnica arquitetônica e de engenharia e ainda se utilizando dos materiais mais luxuosos do mercado, contudo se a cultura local não for considerada (adequação cultural) ou se não houver escolas e hospitais na região (disponibilidade de serviços e infraestruturas), o direito à moradia não está sendo cumprido.

Assim, a reparação integral dos danos causados à moradia — sejam esses danos às edificações ou danos relacionados com o deslocamento compulsório decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão —, deve se pautar pela garantia de moradia adequada, garantindo-se, ao menos, habitabilidade, adequação cultural, acessibilidade de custos, disponibilidade de serviços de infraestrutura, adequação da localização, segurança jurídica da posse e não discriminação de grupos vulneráveis.

Além disso, é essencial levar em consideração que o acesso à moradia adequada pode vir a ser uma precondição para a realização de vários outros direitos, incluindo os

direitos ao trabalho e pleno emprego[116], segurança social[117] e pessoal[118], de votar e ser votado[119], de privacidade e intimidade[120], de saúde[121] e educação[122], de água potável e

[116] "Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito". BRASIL. **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, artigo 6º, 1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.
"São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015. Artigo 6º. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.
"A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(…)
VIII — busca do pleno emprego." BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 170. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 dez. 2019.
[117] "Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país." ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Artigo 22º. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 6 dez. 2019.
"A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social." BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 194. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.
[118] "Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal." ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Artigo 3º. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 6 dez. 2019. Constitucionalmente positivado no artigo 6º.
[119] "Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios, públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto." ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos Humanos**. 1948. Artigo 21º. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 6 dez. 2019.
"A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I — plebiscito; II — referendo; III — iniciativa popular." BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 14, inciso X. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.
[120] "Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a protecção da lei." ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Artigo 12º. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 6 dez. 2019.
"São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação." BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 5º, inciso X. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.

saneamento básico[123], de cultura e lazer[124], de transporte[125] e acesso à Justiça[126] etc., fato este que evidencia a interdependência e a indivisibilidade do direito à moradia[127].

[121] "Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental." BRASIL. **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, artigo 12.1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019. Constitucionalmente positivado no artigo 6º.
"A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação." BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 196. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.
[122] "Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz." BRASIL. **Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, artigo 13.1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019. Constitucionalmente positivado no artigo 6º.
"A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 205. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.
[123] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 14**, 2000, itens 4, 11, 12 (a, b ii, d), 15, 34, 36 e 43 (c).
[124] Constitucionalmente positivado no artigo 6º.
[125] Constitucionalmente positivado no artigo 6º.
[126] "XXXV — a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (…) LXXIV — o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos." BRASIL. **Constituição da República Federativa**. 1988. Artigo 5º. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.
[127] Os direitos humanos são universais, interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados. Noutras palavras, a violação do direito à moradia adequada pode afetar o gozo de uma ampla gama de outros direitos humanos. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT). **Fact sheet nº 21 (Rev. 1). The right to adequate housing.** Genebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Nova York: UN-HABITAT, 2009, p.9. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

Figura 10 — Relação entre o direito à moradia e outros direitos

Fonte: Elaboração própria a partir da correlação entre moradia e outros direitos com base no conceito de moradia adequada e na legislação nacional (2019).

A possibilidade de manter a renda pode ser seriamente prejudicada, por exemplo, quando uma pessoa é transferida, depois de passar por um deslocamento compulsório e repentino, a um lugar isolado onde não haja oportunidades de emprego. Para se ter ideia da relevância do direito à moradia, uma pessoa sem comprovante de residência, por exemplo, pode ter muitas dificuldades de exercer seus direitos políticos ou de desfrutar de serviços públicos[128]. A falta de moradia adequada impõe profundas barreiras ou mesmo impossibilita o fortalecimento da autonomia social e econômica das pessoas, na medida em que pode sujeitá-las a ciclos de pobreza e marginalidade.

A falta de um comprovante de residência, por exemplo, pode ser um pontual, mas relevante obstáculo para se conseguir emprego. Ao mesmo tempo, como consequência, que terá muitas dificuldades em alugar um bem imóvel para morar por não possuir um comprovante de renda[129]. Essa realidade também interfere negativamente no exercício

[128] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Fact sheet nº 21 (Rev. 1). The right to adequate housing.** Genebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Nova York: UN-HABITAT, 2009, p.10. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

[129] PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (SMDHC). **Políticas para população em situação de rua**. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/institucional.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

dos direitos políticos[130], nos acessos ao Poder Judiciário[131] e aos sistemas de transportes públicos disponibilizados pelos estados e municípios brasileiros[132].

Dessa forma, percebe-se que a violação do direito à moradia pode vir acompanhada da violação a outros direitos, pois da impossibilidade de apresentação de um comprovante de residência são gerados sérios embaraços para o gozo de direitos políticos (como o direito de votar e ser votado), acesso à justiça, direito ao transporte e direito ao trabalho.

Ainda no que tange à relação do direito à moradia sobre o exercício de outros direitos, pode-se dizer que uma moradia inadequada tem grandes chances de repercutir sobre o direito à saúde.

Nesse sentido, por exemplo, se as casas e assentamentos têm pouca ou nenhuma água potável e saneamento básico, ou se estiverem em locais expostos a resíduos tóxicos ou

---

[130] Uma vez que o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais impõem a apresentação de comprovante de residência original e recente como um dos requisitos mínimos para realização de inscrições eleitorais, bem como para tirar o Título de Eleitor. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Saiba como tirar o primeiro título de eleitor**, 11 fev. 2019. Disponível em: <www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Fevereiro/saiba-como-tirar-o-primeiro-titulo-de-eleitor>. Acesso em: 7 dez. 2019.

[131] Sobre a competência para processar e julgar demandas, o Código de Processo Civil brasileiro, em seus artigos 42 ao 66, estabelece critérios para a delimitação e modificação da competência dos Juízos, as hipóteses de conflitos, declarações de incompetência e consequências jurídicas. Portanto, nos artigos 320 e 434 do referido Diploma Processual Civil impõe-se, respectivamente, que a "A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação" e que "Incumbe à parte instruir a petição inicial ou a contestação com os documentos destinados a provar suas alegações".
Ocorre que o artigo 321 do mesmo Código atribui ao juiz a verificação do preenchimento dos requisitos formais da petição inicial (disposto no artigo 319). Caso entenda haver irregularidades, o juiz determina ao autor da ação que emende a exordial, com esclarecimentos e/ou juntada de documentos; e, se ainda assim não forem sanados os defeitos, a demanda é extinta, sem resolução do mérito, antes mesmo da formação da lide, nos moldes do artigo 485, inciso I de tal Diploma Legal. BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 7 dez. 2019.
Enfim, o comprovante de residência presta-se, do ponto de vista processual, tanto na esfera civil quanto na esfera penal, ver artigos 72, 73 e 317 do Código de Processo Penal, para delimitação e fixação da competência e é considerado um documento indispensável para propositura da maioria das ações judiciais possíveis no Brasil. BRASIL. **Código de Processo Penal.** Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 7 dez. 2019.

[132] Para que se emita o "Bilhete Único Especial Idoso", que garante gratuidade no transporte público municipal de São Paulo, exige-se a apresentação de um comprovante de residência com, no máximo, seis meses de anterioridade à solicitação, aceitando-se apenas e tão somente contas de telefone, luz ou gás. PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Bilhete Único Especial Idoso garante gratuidade no transporte**, 12 jul. 2018. Disponível em: <www.capital.sp.gov.br/noticia/bilhete-unico-especial-idoso-garante-gratuidade-no-transporte>. Acesso em: 7 dez. 2019.
Semelhantemente, para solicitar o "BOM Sênior" — cartão que também garante à população idosa a gratuidade no transporte público, porém, estadual de São Paulo — é obrigatória a apresentação de comprovante de residência original e recente no período máximo de três meses. EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SÃO PAULO S.A. (EMTU). **Cartão BOM Sênior**. Disponível em: <www.emtu.sp.gov.br/emtu/bilhetes-e-cartoes/sao-paulo/cartao-bom-senior.fss>. Acesso em: 7 dez. 2019.

a qualquer tipo de poluentes, é provável que os moradores venham a contrair enfermidades que seriam facilmente prevenidas se vivessem em condições adequadas[133]. Dada justamente essa influência que as condições de moradia podem exercer na saúde das pessoas, os princípios e estratégias de Promoção da Saúde, estabelecidos numa série de cinco Conferências Internacionais desde 1986 a 1997, reconheceram a moradia como um dos requisitos fundamentais para a saúde dos povos[134].

De acordo com o relatório da Pesquisa sobre a Saúde Mental das Famílias Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana (Prismma), apresentado aos 13 de abril de 2018, na Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), os indivíduos atingidos ainda se encontravam, até então, em situação de vulnerabilidade quanto à saúde mental. Das 271 pessoas, entre 10 e 90 anos de idade, que foram avaliadas, e das 46 crianças e adolescentes (entre 10 e 18 anos de idade), 63% relataram sofrer discriminação em relação à condição de atingido. Quase 80% dessas pessoas tiveram que sair de suas casas com urgência e quase 70% relataram ter sofrido alto risco de vida durante o desastre tecnológico. O relatório aponta que esses dados demonstraram fatores de risco importantes para o adoecimento psíquico. E segundo a professora do Departamento de Saúde Mental da Faculdade, Maila de Castro, uma das coordenadoras do Prismma, as crianças e adolescentes são um grupo ainda mais vulnerável, já que eventos traumáticos na infância podem repercutir na vida adulta.

> "As consequências em longo prazo podem sinalizar morbidades. Por isso é necessário programar políticas públicas longitudinais para acompanhá-las", explicou Maila.
> Dentro desse público em questão, 83% apresentou sintomas de transtorno de estresse pós-traumático. O rastreio positivo para depressão e transtorno de ansiedade ocorreu em 39%. E 26% exibiram pensamentos de morte, "mostrando, mais uma vez, a gravidade dos casos". "Não podemos apontar a causalidade, porque o estudo

[133] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Fact sheet nº 31, The right to health**, 2008, p.6. Disponível em: <www.refworld.org/docid/48625a742.html>. Acesso em: 15 out. 2019. Ver também BRATT, Rachel G.; STONE, Michael E.; HARTMAN, Chester (Org.). **A right to housing:** foundation for a new social agenda. Philadelphia: Temple University Press, 2006, p.3-4.

[134] Para tanto, reconhece que a paz, a educação, a moradia, a alimentação, a renda, o ecossistema estável, a justiça social e a equidade são requisitos fundamentais para a saúde dos povos. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Carta de Ottawa**, Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, nov. 1986. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

> começou só depois do desastre, mas temos que falar da grande vulnerabilidade em que essas se encontram", ressaltou[135].

O trauma experimentado na sequência de um deslocamento compulsório também pode prejudicar a capacidade de uma criança para assistir às aulas, entre outras situações[136]. Cumpre salientar que a infância e a adolescência precisam ser muito bem estudadas e protegidas, tendo em vista que ocupam as principais fases do desenvolvimento humano, que determinam grande parte da formação do caráter, da personalidade, da identidade cultural e das consciências individual e coletiva de cada jovem, adulto e idoso[137].

A violação do direito à moradia ainda pode dificultar o acesso a vários outros direitos[138] como o direito à educação[139] — pois muitas vezes resultam em interrupção ou abandono da escolarização das crianças —, o direito à subsistência — considerando que a moradia também inclui o rio, a roça, que podem ter sido também atingidos e dos quais podem depender as pessoas atingidas; o direito à segurança pessoal — quando reduzem as condições básicas de habitabilidade ou aumentam o nível de criminalidade —, os direitos à cultura, ao lazer[140], quando o contexto pós-desastre interrompe uma série de eventos previstos nas agendas culturais de cada comunidade atingida, além de desrespeitar os modos de vida tradicionais, os saberes populares, a diversidades cultural, o pluralismo religioso etc.

3.2.1 Segurança jurídica da posse

As pessoas que tiveram seu direito à moradia atingido, incluindo as reassentadas, devem ter garantido, no mínimo, o exercício do direito de posse. Destarte, toda a

---

[135] FACULDADE DE MEDICINA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Pesquisa alerta para vulnerabilidade da saúde dos atingidos pela Barragem do Fundão**. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://site.medicina.ufmg.br/inicial/pesquisa-alerta-para-vulnerabilidade-da-saude-dos-atingidos-pela-barragem-do-fundao/>. Acesso em: 9 dez. 2019.

[136] PEEK, Lori et al. Children and disasters. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of disaster research**. 2. ed. Springer, 2018, p.243-262, p.255.

[137] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR), **Fact sheet nº 10 (Rev.1), The rights of the child**, 1997. Disponível em: <www.refworld.org/docid/479477390.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

[138] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário Geral nº 7**, 1997, itens 1 e 4; ONU. **Resolução do Comitê de Direitos Humanos 77/1993**, nº 1. Disponível em: <www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjlsfbHk-PUAhXGgZAKHX0fAYAQFggsMAA&url=http%3A%2F%2Fap.ohchr.org%2FDocuments%2FE%2FCHR%2Fresolutions%2FE-CN_4-RES-1993-77.doc&usg=AFQjCNGIb7h-W__UX9OxI8E7h2HytTaC7Q>. Acesso em: 3 dez. 2019.

[139] Constitucionalmente positivado nos seguintes dispositivos: artigo 6º; artigo 7º, inciso IV; artigo 22, inciso XXIV; artigo 23, inciso V; artigo 24, inciso IX; artigo 30, inciso VI; artigo 40, §5º; artigo 150, VI, c; artigo 201, §8º; dos artigos 205 ao 214; artigos 218 e 219-B; artigo 227.

[140] Ambos constitucionalmente nos artigos 6º e 215 ao 217.

documentação referente aos novos imóveis deverá ser entregue às famílias deslocadas, sem gerar ônus financeiros a elas[141].

A participação das pessoas atingidas (ver itens 2.1.3 e 2.2) nesse processo de regularização da titularidade dos bens imóveis é primordial, uma vez que cada núcleo familiar possui suas peculiaridades, razão pela qual se deve garantir que as famílias participem das etapas burocráticas, com o intuito de tomarem ciência dos aspectos jurídicos de suas novas realidades.

Garantir a participação dos atingidos nesse processo significa não apenas assegurar que estejam informados e possam optar sobre seu processo de reassentamento, de garantia da posse, mas também que seu modo de vida é respeitado nas alternativas de reparação disponibilizadas. Um casal, por exemplo, ainda que não tenha sua união estável formalmente reconhecida, deverá poder optar por registrar metade do bem imóvel em nome de cada um dos companheiros, por exemplo. As diretrizes dos reassentamentos de Bento Rodrigues e de Paracatu de Baixo homologadas nos autos da Ação Civil Pública nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6, que tramita perante o Juízo da 2ª Vara Judicial da Comarca de Mariana (MG), garantem um imóvel para cada núcleo familiar, tendo em vista o longo lapso temporal entre o rompimento da Barragem de Fundão (5 de novembro de 2015) e a previsão da entrega do primeiro reassentamento (de Bento Rodrigues, para o segundo semestre de 2020).[142]

Em aproximadamente cinco anos, há tempo suficiente para acontecerem mortes, nascimentos, casamentos, uniões estáveis, separações, dissoluções, divórcios etc., razão pela qual também deve ser garantido o direito ao desmembramento dos imóveis, de acordo com o contexto de cada novo núcleo familiar, assegurando-se, sempre, os aspectos da moradia adequada e os tamanhos mínimos dos lotes, áreas construídas e testadas positivadas nas Leis Complementares Municipais que criam e regulamentam as Áreas de Diretrizes Especiais (ADIES) dos terrenos eleitos, para fins de implantação

[141] FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.22, item XIII "Entrada e regularização de imóveis".
"41. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão se responsabilizar pela entrega ao núcleo familiar de toda documentação referente aos novos imóveis sem gerar ônus financeiros aos mesmos. " TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG); Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**, em que foram acordadas e homologadas as primeiras diretrizes dos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, nos Autos da Ação Civil Pública nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.
[142] Acerca deste ponto, ainda está pendente de decisão judicial o marco temporal de até quando novos núcleos serão incorporados aos reassentamentos de Mariana (Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo).

dos reassentamentos coletivos de interesse social, que alteram os Planos Diretores Municipais.

> 2. Para respeitar a conformação atual dos núcleos familiares, abarcando os casos de separação, novas uniões, falecimentos, nascimentos, e outros casos, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão garantir um imóvel para cada núcleo, quando assim for o desejo do núcleo familiar, observados critérios razoáveis e geralmente aceitos, regras de aferição da formação da efetiva formação de novos núcleos familiares, e que tal realidade esteja considerada no cadastro.
> (…)
> 5. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão se responsabilizar por todo o processo de aquisição e de regularização dos terrenos onde serão construídos os reassentamentos coletivos e familiares, desde que viável, bem como pelo parcelamento da área, entregando a cada núcleo familiar reassentado os registros referentes ao seu imóvel, envolvendo também as esferas do poder público, arcando com todas as despesas do processo. Após assinatura do termo de adesão ao reassentamento, futuros parcelamentos do terreno serão de responsabilidade dos proprietários.
> (…)
> 7. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão garantir o direito ao desmembramento dos imóveis, por núcleo familiar, quando assim desejarem, respeitado o tamanho mínimo dos lotes urbanos e rurais estabelecidos nestas diretrizes e na legislação aplicável, bem como deverão arcar com as despesas decorrentes do desmembramento. A manifestação da intenção do desmembramento deverá ocorrer até assinatura do termo de adesão do reassentamento[143].

A posse direta de bens imóveis assume uma variedade de formas, incluindo aluguel (público e privado), moradia cooperativa, arrendamento, propriedade, moradia de emergência e assentamentos informais, incluindo a ocupação de terras ou propriedades. Não importa o tipo da posse direta, mas todas as pessoas devem possuir um grau mínimo de segurança que garanta proteção legal contra despejos forçados, turbações ou ameaças[144]. Portanto, a Fundação Renova, deve tomar medidas imediatas e efetivas para conferir a segurança jurídica da posse às pessoas atingidas e agregados familiares que não possuem ainda essa proteção, por meio de consulta genuína com

[143] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**, em que foram acordadas e homologadas as primeiras diretrizes dos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, nos Autos da Ação Civil Pública nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.

[144] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 4**, 1991, item 8, a; COMISSÃO INTERNACIONAL DE BARRAGENS. **Dams and development**, 2000, p.242. Disponível em: <www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019; BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Resettlement guidance and good practice** (2014), p.68.

todas as comunidades, respeitando-se a equidade de gênero, nos moldes das premissas delineadas neste relatório, os direitos humanos (2.1), centralidade das pessoas atingidas (2.2) e reparação integral (2.3)[145].

A melhor prática é reconhecer a validade das práticas de longo prazo, regularizando os direitos de posse desses posseiros[146]. Várias metodologias podem ser usadas para medir o progresso na segurança da posse, por exemplo, o desenvolvimento de indicadores de monitoramentos e avaliações dos reassentamentos. Possíveis formas de se avançar a garantia da segurança da posse são as seguintes: (i) fortalecimento de formas diversas de posse direta; (ii) melhoria da segurança da posse; (iii) priorização de soluções *in situ*; (iv) promoção da função social da propriedade; (v) combate à discriminação com base na posse; (vi) promoção da segurança da posse das mulheres; (vii) respeito da segurança da posse nas atividades empresariais; (viii) reforço da segurança da posse na cooperação para o desenvolvimento socioeconômico sustentável; (ix) capacitação das pessoas hipossuficientes; (x) garantia do acesso ao Poder Judiciário, à Defensoria Pública e ao Ministério Público[147].

Ante a importância do tema, há diversas diretrizes internacionais prevendo a segurança jurídica das pessoas deslocadas compulsoriamente, conforme a tabela seguinte:

[145] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 7**, 1997, item 9; BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Performance requirement nº 5:** land acquisition, involuntary resettlement and economic displacement, 2014, parágrafo 20; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT). **Forced eviction:** fact sheet nº 25, 2014, p.9. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019; BANCO DE DESENVOLVIMENTO AFRICANO. **Involuntary resettlement policy**, 2003, p.17. Disponível em: <www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/documents/policy-documents/10000009-en-bank-group-involuntary-resettlement-policy.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

[146] BANCO DE DESNVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resetlement safeguards**, 2012, p.22, 26 e 36.

[147] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT). **Forced eviction:** fact sheet nº 25, 2014, p.22. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

Tabela 9 — Segurança jurídica da posse nas diretrizes analisadas

ONU, Comentário Geral nº 4, 1991	A posse direta de bens imóveis assume uma variedade de formas, incluindo aluguel (público e privado), moradia cooperativa, arrendamento, propriedade, moradia de emergência e assentamentos informais, incluindo a ocupação de terras ou propriedades. Não importa o tipo da posse direta, mas todas as pessoas devem possuir um grau mínimo de segurança que garanta proteção legal contra despejos forçados, turbações ou ameaças. (item 8, a)
ONU, Comentário Geral nº 7, 1997	A legislação contra despejos forçados é a base essencial sobre a qual se pode construir um sistema de proteção jurídica. Essa legislação deve incluir medidas que forneçam a maior segurança da posse para ocupantes de casas e terrenos. (item 9)
Comissão Internacional de Barragens, Dams and Development, 2000	Deve ser garantida nas medidas de mitigação, sobretudo no reassentamento, proteção contra a alienação da terra para garantir os direitos negociados. (p.242)
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, Performance Requirement nº 5: Land Acquisition, Involuntary Resettlement and Economic Displacement	Em circunstâncias nas quais o direito nacional e os sistemas de posse não reconhecem os direitos das mulheres de manter ou trocar bens, deve-se garantir que, na medida do possível, as mulheres tenham acesso à segurança da posse. (Parágrafo 20) No caso de pessoas fisicamente deslocadas sem direito reconhecível à terra que ocupam, o cliente lhes oferecerá opções de moradia adequada, com segurança jurídica de posse, para que possam se restabelecer legalmente sem ter que enfrentar o risco de despejo forçado. (Parágrafo 32)
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, Resettlement Guidance and Good Practice, 2014	Devem ser garantidas medidas para proteger as pessoas reassentadas, na medida do possível, de despejos forçados em seu local de reassentamento, como por exemplo, habitação social. (Parágrafo 68)

ONU-HABITAT, Forced Eviction: fact sheet nº 25, 2014	Independentemente do tipo de posse (propriedade, aluguel público ou privado, moradia cooperativa, acordos coletivos, arrendamento, moradia de emergência ou de transição ou assentamentos informais), todos têm o direito de ser protegidos contra o despejo forçado. (p. 5) Os Estados e os demais atores envolvidos são obrigados a adotar medidas imediatas destinadas a conferir segurança jurídica à posse das pessoas e famílias que atualmente carecem dessa proteção, em consulta genuína com elas. (p. 9) Garantir a segurança da posse, como mencionado em muitos instrumentos e compromissos internacionais, é medida capaz de encorajar o autoinvestimento em moradia, resultando em melhores condições de vida. Também é necessária para que se realize o direito à alimentação. Várias metodologias podem ser usadas para medir o progresso na segurança da posse, por exemplo, o desenvolvimento de indicadores. Possíveis formas de se avançar a garantia da segurança da posse são as seguintes: — Fortalecimento de formas diversas de posse; — Melhoria da segurança da posse; — Priorizar soluções *in situ*; — Promover a função social da propriedade; — Combate à discriminação com base na posse; — Promover a segurança da posse das mulheres; — Respeitar a segurança da posse nas atividades empresariais; — Reforçar a segurança da posse na cooperação para o desenvolvimento; — Capacitar os pobres em áreas urbanas e responsabilizar os Estados; — Garantir o acesso à justiça. (p.22).
Banco de Desenvolvimento Africano, Involuntary Resettlement Policy, 2003	É necessário tomar medidas imediatas e efetivas para conferir a segurança jurídica da posse às pessoas atingidas e agregados familiares que não possuem ainda essa proteção, por meio de consulta genuína com todas as comunidades, respeitando-se a equidade de gênero. (p.17) Nos casos de pessoas deslocadas compulsoriamente sem direito formalmente reconhecível à terra que ocupam, há de se oferecer a elas as mesmas opções de reassentamentos, com segurança jurídica de posse, para que possam se restabelecer legalmente sem terem que enfrentar o risco de despejo forçado. (p.18)
ONU, Basic Principles and Guidelines on Development-based evictions and displacement	Nos casos de pessoas deslocadas compulsoriamente sem direito formalmente reconhecível à terra que ocupam, há de se oferecer a elas as mesmas opções de reassentamentos, com segurança jurídica de posse, para que possam se restabelecer legalmente sem terem que enfrentar o risco de despejo forçado. (Diretriz 25) O direito a uma moradia adequada inclui, entre outros, o direito à proteção contra intervenções arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família e no seu domicílio e o direito à garantia legal de ocupação. (Diretriz 13) Os Estados e os demais atores relevantes devem rever a operação e regulamentação dos mercados da habitação e arrendamento e, quando necessário, intervir para assegurar que as forças de mercado não aumentem a vulnerabilidade de grupos com baixos rendimentos e outros grupos marginalizados às expulsões forçadas. Na eventualidade de um aumento no preço da habitação ou terrenos, os Estados e os demais atores envolvidos devem também assegurar proteção suficiente contra as pressões físicas ou econômicas sobre os residentes para que partam ou fiquem privados de habitação condigna ou terras. (Diretriz 30)

Asian Development Bank, Involuntary Resettlement Safeguards, 2012	Mesmo que não haja um instrumento formal que se preste à comprovação de propriedade, posse direta ou concessão do direito real de uso, ainda assim, é legítima a ocupação dos terrenos. (p.22, 26 e 36)
OP 4.12, Banco Mundial	No item "Seleção e preparação do local de relocação" devem ser estabelecidos acordos jurídicos para a regularização da posse da terra e transferência de títulos para a população reassentada
Padrão de desempenho nº 05 do IFC e respectiva nota de orientação	O cliente oferecerá às pessoas deslocadas fisicamente um conjunto de opções de moradia adequada com garantia de propriedade, para que essas pessoas possam ser reassentadas legalmente sem ter de enfrentar o risco de despejo. A garantia de propriedade é um componente importante da moradia adequada. A garantia de propriedade, em seu nível máximo, significa que os residentes são os proprietários legalmente reconhecidos de suas terras e estruturas e estão livres para comercializar ou garantir a sua posse. No mínimo, a garantia de propriedade oferece aos residentes proteção contra despejo
Relatório SDH — Comissão Especial "Atingidos por Barragens" Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07 (2010)	O empreendedor deve proceder à escrituração e registro dos imóveis decorrentes do reassentamento urbano e rural no prazo máximo de 12 (doze) meses, a contar do reassentamento. (p.46)

Fonte: Elaboração própria (2019).

Todas essas diretrizes reforçam a segurança da posse como parte do direito à moradia.

O direito a uma moradia adequada inclui, entre outros, o direito à proteção contra intervenções arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família e no seu domicílio e o direito à garantia legal de ocupação[148]. A moradia não é adequada se os seus ocupantes não tiverem um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição, turbação e outras ameaças[149].

3.2.2 Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas

O Comentário Geral nº 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em seu item 8b, identifica a "disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas" como aspecto essencial do direito à moradia. Assim, antes de adentrar na discussão sobre a relevância de tais elementos para assegurar o direito à moradia

[148] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**, diretriz 13. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.
[149] Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 27 de março de 2018**. Auto nº 0400.15.004335-6; Fundação Renova. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.22, item XIII. "Entrada e regularização de imóveis", oooo.

adequada propriamente dito, é pertinente esclarecer o que se entende por infraestruturas, serviços, materiais e equipamentos.

Como será visto, a partir das referências a seguir apresentadas, esses conceitos devem ser compreendidos de forma integrada e garantidos integralmente, já que, por serem interdependentes, a ausência de um pode prejudicar a concretude do outro.

Sobre o tema, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apresenta uma conceituação de infraestrutura, dizendo que ela engloba as estruturas, instalações e equipamentos; além disso, diz que está relacionada com a prestação de serviços:

> a infraestrutura abarca um conjunto de estruturas de engenharia, *equipamentos e instalações* de longa vida útil, utilizadas pelos setores produtivos e pelas moradias. Sua definição é um tanto quanto vaga e imprecisa e, tradicionalmente, tem sido relacionada ao *stock* de capital público, ou a certas características técnicas ou econômicas, tais como sua vinculação aos serviços básicos, seus altos custos e investimentos, sua indivisibilidade, inamovibilidade e sua característica de bem público. (tradução nossa)[150].

A legislação nacional, na esfera federal, reitera o entendimento de que esses conceitos são interdependentes. Assim, a Lei Federal nº 8.987 de 1995 prevê em seu artigo 6º que uma característica dos serviços públicos concessionados deve ser a atualidade e, nela, se pressupõe a modernidade de técnicas, equipamentos e instalações:

> Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe **a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários**, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.
> § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, **atualidade**, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.
> § 2º A **atualidade** compreende **a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação**, bem como a melhoria e expansão do serviço. (Destaques nossos).

Neste mesmo sentido, a Lei Federal de Parcerias Público Privadas (PPP), Lei nº 11.079 de 2004, ao tratar sobre o aporte de recursos da administração pública em contratos de PPP, destaca nos §§9º e 10º do artigo 6º que o investimento em infraestrutura é elementar para a prestação do serviço público:

[150] BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Un nuevo impulso a la integracion de la infraestructura regional en America Del Su**r. BID, dez. 2000. Disponível em: <www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2019.

> §9º A parcela excluída nos termos do inciso III do §3º deverá ser computada na determinação da base de cálculo da contribuição previdenciária de que trata o inciso III do §3º em cada período de apuração durante o prazo restante previsto no contrato para **construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos**.
> §10. No caso do §9º, o valor a ser adicionado em cada período de apuração deve ser o valor da parcela excluída dividida pela quantidade de períodos de apuração contidos no prazo restante previsto no contrato para **construção, recuperação, reforma, ampliação ou melhoramento da infraestrutura que será utilizada na prestação de serviços públicos**. (Destaques nossos)[151].

Outrossim, o Decreto nº 7.341 de 2010, que regulamenta a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, em seu artigo 2º, define equipamentos públicos, subdividindo-os em equipamentos públicos urbanos e comunitários, da seguinte forma:

> §1º Consideram-se **equipamentos públicos urbanos** as instalações e **espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos** de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres.
> §2º Consideram-se **equipamentos públicos comunitários** as instalações e **espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos** de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres[152]. (Destaques nossos).

Note que ambos os conceitos de equipamentos públicos apresentados pelo Decreto pressupõem a existência de infraestruturas para que seja possível a prestação de serviços. Uma vez mais, nota-se que são conceitos articulados e que um pressupõe a existência do outro. No que concerne o embasamento técnico da questão, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em sua Norma Brasileira (NBR) 9284 versa sobre equipamento urbano, definindo-o como: “Equipamento urbano: Todos os bens públicos e privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do Poder Público, em espaços públicos e privados”.

---

[151] BRASIL. **Lei Federal de Parcerias Público Privadas.** Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.
[152] BRASIL. **Decreto nº 7.341,** de 22 de outubro de 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

Ademais, essa mesma NBR classifica a infraestrutura como uma categoria de equipamento urbano público[153] ou privado de utilidade pública. Veja que a NBR supra faz menção não só aos serviços públicos, como também aos serviços privados de utilidade pública e estes não podem ser ignorados considerando a relevância peculiar que possuem no contexto do desastre.

Como exemplo de serviços privados existentes antes do desastre no dia a dia das pessoas atingidas podemos citar as "vendas" locais. Tais "vendas", muitas vezes locadas em parte das casas das pessoas, vendiam mantimentos básicos, produtos de farmácia, entre outros. É o que se verifica das fotos obtidas do Google Maps de 2012 na rua São Bento, em Bento Rodrigues:

Figura 11 — Imóvel de uso misto na rua São Bento em Bento Rodrigues

Fonte: Google Maps (2012).

[153] Para se ter mais concretude do que seriam os equipamentos públicos, a título de exemplificação, o município de Mariana, em seu Plano Diretor (Lei Municipal nº 16 de 2014), artigo 38, traz um rol dos equipamentos públicos que devem constar nas sedes dos polos socioeconômicos do município:
I — posto de saúde;
II — escola pública de ensino fundamental e médio;
III — agência ou posto de atendimento bancário;
IV — posto policial;
V — posto de prestação de serviços públicos municipais e estaduais básicos;
VI — linhas de ônibus integradas.

Figura 12 — Imóvel de uso misto na rua São Bento em Bento Rodrigues

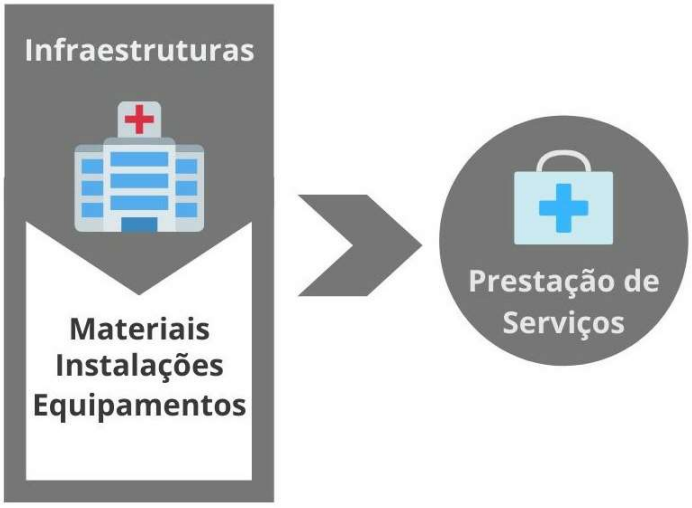
Fonte: Google Maps (2012).

Na literatura do urbanismo[154] defende-se que locais com a mistura de uso do solo (residencial e comercial), conceito que será explicado com maior detalhamento no item 3.1.2.2. Das infraestruturas e serviços internos dos reassentamentos, apresentam uma série de benefícios para as comunidades, uma vez que a existência de diversos equipamentos na mesma edificação encurta a distância caminhável, e assim fomenta a criação de comunidades mais ativas, com qualidade de vida superior, proporcionando o desenvolvimento sustentável da cidade.

Da gama extensa de referências técnicas, normativas e de diretrizes internacionais levantadas neste tópico, conclui-se que a infraestrutura é garantida por meio de equipamentos, materiais e instalações cujo objetivo é a prestação de serviços públicos e privados à coletividade, ideia sintetizada na figura a seguir:

[154] SPECK, Jeff. **Cidade caminhável.** São Paulo: Perspectiva, 2016.

Figura 13 — Relação entre os conceitos



Fonte: Elaboração própria (2019).

Assim, para fins de simplificação, neste relatório, iremos nos referir a esse conjunto de aspectos (infraestrutura, equipamentos, instalações, materiais, estruturas e serviços públicos e privados) apenas como “infraestruturas e serviços”.

Do todo apresentado, infere-se que a finalidade do item 8b do Comentário Geral nº 4, é garantir não apenas que as moradias estejam equipadas, internamente, com todo o instrumental necessário (água potável, saneamento básico e outros), mas também que estejam localizadas em regiões providas por infraestruturas de forma a garantir o gozo, por meio do usufruto de serviços públicos e privados, de direitos humanos e fundamentais essenciais (saúde, educação, lazer, segurança etc.).

Assim, o amplo embasamento supramencionado não deixa dúvidas de que as noções de infraestrutura, materiais, equipamentos e serviços presentes no Comentário Geral nº 04, são complementares e indissociáveis entre si. E, portanto, cada uma delas deve ser perseguida de forma a se alcançar, ao fim, a construção de um plexo de estruturas físicas e serviços capazes de garantir, a concretização de todos os direitos humanos e fundamentais necessários para se ter uma moradia adequada.

E, como será detalhado a seguir (item 3.2.2.1), essa referência é importante tanto para orientar a localização adequada do reassentamento — porque esse não poderá ser construído em local isolado, sem infraestrutura e serviços para que se tenha a reparação integral — como para servir de parâmetro para a reconstrução do território em vista do respeito da moradia adequada das pessoas atingidas.

3.2.2.1 Infraestruturas e serviços para garantir o direito à moradia adequada

De acordo com o já mencionado item 8b do Comentário Geral nº 4 elaborado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, a disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas como aspectos do direito à moradia deve ser levada em consideração em qualquer contexto, como podemos verificar a seguir:

> 8. O conceito de adequação é particularmente significativo no domínio do direito à moradia, pois serve para evidenciar um certo número de fatores que devem ser tidos em conta para determinar se uma forma de abrigo pode ser considerada "uma moradia adequada" para efeitos do Pacto. (…) o Comitê entende que é possível identificar certos aspectos do direito, a seguir enunciados, que devem ser considerados para este fim, independentemente do contexto:
> b) Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas. Uma moradia adequada deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos os titulares do direito a uma moradia adequada devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.

Diversas instituições e organizações internacionais possuem entendimento semelhante ao Comitê da ONU. Dessa forma, de acordo com a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global de Habitação para o ano 2000: "habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável"[155].

Por sua vez, a ONU, em sua Agenda 2030, considera o investimento em infraestrutura essencial para garantir o bem-estar humano em igualdade de condições a todos[156]. E o Kfw Development Bank[157], banco germânico de desenvolvimento que tem como meta auxiliar países parceiros na luta contra a pobreza, buscando a manutenção da paz e a proteção do meio ambiente e do clima, entende que a infraestrutura e os serviços, em

[155] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 4**, 1991, item 7.
[156] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo 9 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods9/>. Acesso em 7 out. 2019.
[157] KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KFW DEVELOPMENT BANK). **Our tasks and goals**. Disponível em: <www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Tasks-and-goals/>. Acesso em: 7 out. 2019.

suas diferentes dimensões (educação, saúde, água tratada e outros) é um requisito para a concretização do direito à moradia[158].

3.2.2.1.1 Correlação entre qualidade de vida e acesso à infraestrutura e serviço

Outrossim, um conceito que se relaciona ao tema, haja vista que busca garantir que todos tenham acesso igualitário às infraestruturas e serviços que a vida urbana oferece, é o conceito em ascensão do direito à cidade[159]. Esse conceito será aqui retomado para mostrar a correlação entre a qualidade de vida e o acesso à infraestrutura e serviços, reforçando a relevância de que a disponibilidade e a acessibilidade de infraestrutura e serviços sejam consideradas para reparação do direito à moradia, com base no conceito de moradia adequada.

De acordo com Pedro Jacobi, o direito à cidade pressupõe o acesso à vida urbana e à habitação.

> **Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano**, como um lugar de encontro e não de desencontro[160]. (Destaques nossos).

Também, em consonância com o particular interesse do presente relatório, Nabil Bonduki identifica o direito à cidade com reivindicações por melhorias de infraestrutura: "Formação de uma *consciência* do direito à cidade — ou seja, aos equipamentos urbanos (água, luz, transportes, pavimentação, escolas etc.)[161].

Essa ideia fundamental do direito à cidade, de garantir a todos o acesso efetivo à cidade, incluindo suas estruturas físicas e serviços, encontra guarida no ordenamento jurídico nacional. A Constituição da República Federativa do Brasil dedica um Capítulo ao tema da "Política Urbana" e no artigo 182 menciona a relevância de se assegurar condições na urbe capazes de assegurar o bem estar de seus habitantes:

---

[158] KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KFW DEVELOPMENT BANK). **Human right and infrastructure**. Development in Brief nº 14. Dez. 2018.

[159] Organismos internacionais e Estados-membros já firmaram compromissos visando a concretude do direito à cidade. Neste sentido, é possível citar a "Carta Mundial pelo Direito à Cidade", a "Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos na Cidade", a "Plataforma Global pelo Direito à Cidade", a "Nova Agenda Urbana", entre outros documentos que caminham nessa direção.

[160] JACOBI, Pedro. **A cidade e os cidadãos**. Lua Nova, v. 2, n. 4, p. 22, 1986.

[161] BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia:** a luta pela gestão popular em projetos habitacionais. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

> 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno **desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**. (Destaques nossos).

Ademais, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, preza pelo gozo de direitos de diversas naturezas (saneamento, moradia, transportes, trabalho, lazer) pela população:

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> I — garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o **direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer**, para as presentes e futuras gerações;[162] (Destaques nossos).

Como exemplo prático de instrumento urbanístico municipal que seguiu as diretrizes supra, o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo de 2014, tido como referência no tema do planejamento urbano[163], defende a universalização de benefícios aos cidadãos por meio de serviços, equipamentos e infraestrutura:

> §5º Direito à Cidade compreende o processo de **universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas**. (Destaques nossos).

Saliente-se, ainda, que o acesso desigual a tais infraestruturas e serviços pode, inclusive, influenciar negativamente a expectativa de vida das pessoas. É o que demonstra estudo realizado pela Rede Nossa São Paulo no "Mapa da Desigualdade 2019":

---

[162] BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.
[163] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - BRASIL (ONU BRASIL). **ONU-HABITAT elogia Plano Diretor de São Paulo e sugere projeto como exemplo ao mundo**, 5 ago. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-habitat-elogia-plano-diretor-de-sao-paulo-e-sugere-projeto-como-exemplo-ao-mundo/>. Acesso em: 3 dez. 2019.

Figura 14 — Mapa da desigualdade de São Paulo em 2019

Fonte: Rede Nossa São Paulo. Foto: Arte/G1[164].

Embora o estudo analise a situação de um município brasileiro determinado (São Paulo), a ideia de que a variação da disponibilidade de infraestrutura, como o maquinário de saúde, influencia diretamente a expectativa de vida das pessoas é aplicável para toda a realidade brasileira[165]. Assim, da análise das diretrizes internacionais, que comprovam que as estruturas físicas e serviços são elementares para ser assegurado o direito pleno à moradia, bem como do respaldo teórico jurídico, que demonstra a necessidade de assegurar o direito à cidade (incluindo aí acesso a infraestruturas, equipamentos, serviços, materiais, instalações e outros) para toda a população, resta

[164] Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/11/05/mapa-da-desigualdade-morador-de-cidade-tiradentes-vive-em-media-23-anos-a-menos-que-o-de-moema-em-sp.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2019.

[165] Disponível em: <www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5904:mulheres-vivem-mais-do-que-homens-e-acesso-desigual-aos-servicos-de-saude-gera-disparidades-na-expectativa-de-vida-diz-oms&Itemid=843>. Acesso em: 29 nov. 2019.

claro o dever e a relevância de se garantir tais aspectos para a concretude plena do direito à moradia adequada.

3.2.2.2 Das infraestruturas e serviços internos dos reassentamentos

Da análise das diretrizes internacionais e da literatura do urbanismo, como veremos, verifica-se a relevância ou de que os reassentamentos estejam próximos de infraestruturas e serviços, ou de que estas sejam instaladas dentro dos seus limites. Ao tratar do deslocamento compulsório em casos de "projetos de desenvolvimento", que incluem projetos de infraestrutura e mineração, entre outros, a Organização das Nações Unidas, com base em tratados e convenções internacionais, estabelece o seguinte:

> Diretriz 44. Todas as medidas de reassentamento, tais como a construção de casas, fornecimento de água, electricidade, saneamento, escolas, estradas de acesso e atribuição de terras e locais, devem respeitar as presentes directrizes e os princípios de direitos humanos internacionalmente reconhecidos e serem concluídas antes de as pessoas que vão ser expulsas serem retiradas das suas áreas de residência originais.
> Diretriz 52: (…) No mínimo, independentemente das circunstâncias e sem discriminação, *as autoridades competentes devem assegurar que as pessoas ou grupos expulsos*, especialmente os que não dispõem de meios próprios, tenham acesso garantido e seguro a: (a) alimentos essenciais, água potável para beber e saneamento; (b) abrigo e alojamento básicos; (c) vestuário apropriado; (d) serviços médicos essenciais; (e) fontes de meios de subsistência; (f) forragem para animais e acesso a recursos de propriedade comum de que dependiam anteriormente; e (g) facilidades para educação e cuidados para as crianças. Os Estados devem também assegurar que os membros da mesma família alargada ou comunidade não são separados em consequência das expulsões[166].

O Banco Mundial reforça esse entendimento ao fixar em suas salvaguardas, que são aplicáveis para todos aqueles que recebem do Banco apoio ou financiamento, o seguinte:

> *Nos novos locais de reassentamento* ou nas comunidades acolhedoras devem ser fornecidas infraestruturas e serviços públicos, conforme necessário, para melhorar, restaurar ou manter o grau de acesso e níveis de serviço aos deslocados e comunidades acolhedoras[167].

[166] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS (ONU). **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.
[167] BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, 2001, item 13. Disponível em:

Ademais, os novos reassentamentos devem garantir condições idênticas ou melhores do que as existentes nos territórios de origem das pessoas atingidas. Esse é o entendimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

> Para garantir a viabilidade econômica e social das comunidades remanejadas, recursos adequados devem ser alocados para fornecer abrigo, infraestrutura (por exemplo, abastecimento de água, estradas de acesso) e serviços sociais (por exemplo, escolas, centros de saúde)[168].

Ainda, cumpre pontuar que a própria Fundação Renova reconhece a necessidade de instalação de infraestruturas internas, já que no documento "Procedimento Geral de Reassentamento" dispõe o quanto segue:

> VIII. Dos equipamentos públicos
> ffff. Nos reassentamentos coletivos os serviços públicos (escolas, postos de saúde, igrejas e outros) deverão, sempre que possível tecnicamente, respeitar as relações de vizinhança, respeitando a localização de origem.
> gggg. No reassentamento coletivo a área construída dos equipamentos públicos deverá ser igual ou superior à de origem.

Ainda, a literatura de planejamento urbano caminha no mesmo sentido. Assim, *os* conceitos de uso misto do solo e caminhabilidade corroboram para o entendimento de que núcleos urbanos projetados desde o zero devem possuir infraestruturas e serviços próximos às residências.

O conceito de caminhabilidade, apresentado por Jan Gehl[169], significa que o indivíduo consegue fazer diversas das suas atividades a pé ou de bicicleta e em um ambiente agradável, seguro, com distâncias curtas, e que possa caminhar sem grandes impeditivos. Dessa forma, as infraestruturas e os serviços devem estar localizados próximos às moradias, de forma a permitir modos de transportes ativos, isto é, caminhadas ou bicicletas.

O conceito de uso misto é defendido por teóricos urbanistas renomados como Jeff Speck[170]. Esse conceito foi utilizado para o planejamento e ordenamento territorial

---

<https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89db.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

[168] ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects**, 1991. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/76537FAADCB94DC9C1256E35005454FC-OECD_Development_and_Displacement_1991.pdf>. Acesso em: 1º out. 2019.

[169] GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

[170] SPECK, Jeff. **Cidade caminhável**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

urbano no âmbito do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014).

Também é mecanismo implicitamente defendido na Lei nº 12.587 de 2012, que traça as diretrizes sobre o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, já que em seu artigo 6º estabelece a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados:

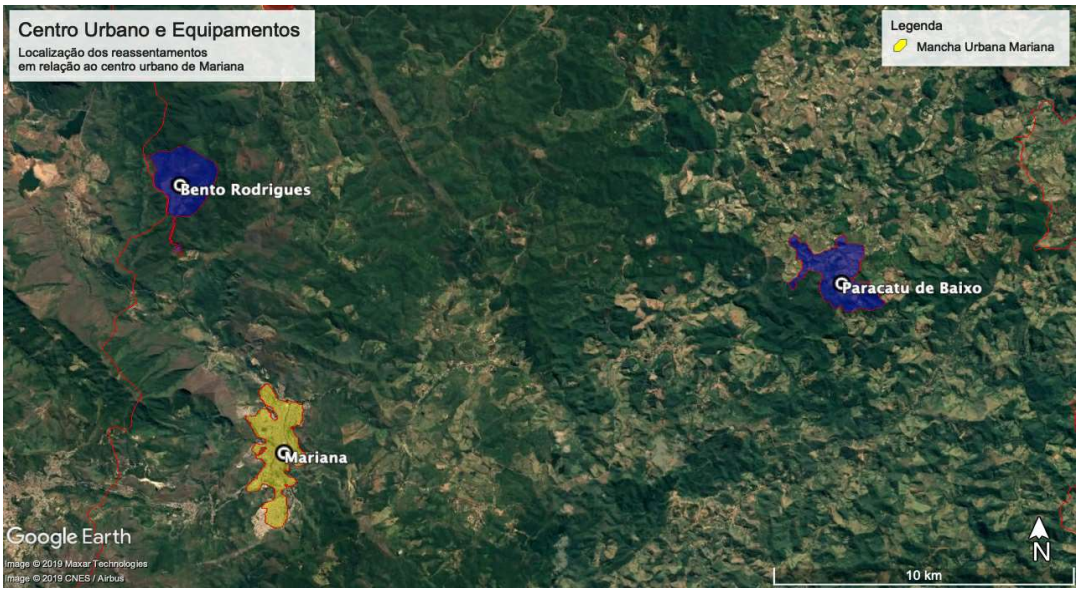
> Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:
> (…)
> II — prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

Como já vimos na introdução deste item, pelas Figuras 12 e 13, as moradias existentes na comunidade de Bento Rodrigues, subdistrito do município de Mariana, antes da ocorrência do desastre, faziam uso misto do solo. E, como tratado no item 2.3 sobre a reparação integral, o processo reparatório deve buscar a restauração das condições de vida existentes anteriormente à ocorrência do desastre e, portanto, deve considerar essa realidade preexistente para repensar as medidas reparatórias, neste e noutros casos.

Assim, no caso concreto em comento, em consonância com as diretrizes internacionais e com a literatura urbanística apresentada, os reassentamentos projetados devem prever a caminhabilidade das moradias das pessoas atingidas até às infraestruturas e serviços, bem como o uso misto do solo, priorizando, portanto, a instalação de infraestruturas e serviços nos limites dos reassentamentos.

A relevância do uso misto do solo junto à caminhabilidade se justifica, ainda, considerando que a oferta de serviços básicos, equipamentos e infraestruturas está usualmente concentrada nos centros urbanos. E, como se sabe, os reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo não se situam dentro dos limites de centro urbano de Mariana, assim como Gesteira não está próxima ao centro urbano do município de Barra Longa. É o que se comprova da análise da imagem seguinte:

Figura 15 — Mapa dos equipamentos públicos de Mariana



Fonte: Fundação Renova.

Figura 16 — Mapa do centro urbano de Barra Longa

Fonte: Fundação Renova.

Tendo em vista a distância existente entre os reassentamentos e a oferta de bens e serviços públicos e privados, situados, em sua maioria, nos centros das cidades, caso não sejam adotadas as medidas necessárias, referidos reassentamentos podem carecer dos equipamentos físicos e serviços elementares para se assegurar um direito à moradia adequada.

Assim, para que isso não ocorra, os projetos urbanísticos dos reassentamentos devem garantir a existência de infraestruturas básicas dentro dos limites dos reassentamentos

em consonância com as diretrizes internacionais e respeitando as premissas do urbanismo de caminhabilidade e uso misto do solo.

3.2.3 Custo acessível

Um dos critérios estabelecidos pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para definir a adequação da moradia é o custo acessível, de acordo com as características de determinada região e comunidade. Isto é, a moradia não é adequada se os custos inerentes à sua manutenção comprometerem o exercício de outros direitos humanos. Portanto, os custos relacionados com a moradia não devem prejudicar a satisfação e obtenção de outras necessidades básicas — como uma moradia salubre, com eletricidade, água e gás.

De acordo com o artigo 8, alínea "c"[171] do referido Comentário Geral, as comunidades devem ser protegidas contra aumentos desproporcionais nos custos relacionados com a habitação, inclusive com o oferecimento de subsídios habitacionais quando necessário. Ainda, as partes responsáveis pelo reassentamento devem assegurar que os materiais naturais disponíveis e utilizados localmente sejam os principais recursos para construção, e que a comunidade tenha acesso a eles. Outro ponto é a vinculação entre os custos de habitação e os níveis de renda: a porcentagem de custos deve ser mensurada de acordo com a renda das famílias reassentadas.

Já o Relatório Comissão Especial "Atingidos por Barragens" determina que os custos relativos à implantação e ocupação dos reassentamentos sejam cobertos pelo empreendedor, pelo menos até que os reassentados estejam em condições de levar adiante seus estabelecimentos agrícolas, considerados os prazos estabelecidos pelas experiências nacionais e as particularidades regionais e locais. Vejamos:

> Os custos acrescidos de manutenção e uso do lote ou moradia sejam cobertos pelo empreendedor até que, comprovadamente, os reassentados tenham alcançado patamares de renda que lhes

[171] "8. O conceito de adequação é particularmente significativo no domínio do direito à moradia, pois serve para evidenciar um certo número de fatores que devem ser tidos em conta para determinar se uma forma de habitação pode ser considerada adequada para os efeitos do Pidesc. Uma vez que a adequação é determinada por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê entende que é possível identificar certos aspectos do direito, a seguir enunciados, que devem ser considerados para este fim, independentemente do contexto: (…) c) Custo acessível. Os custos financeiros da moradia, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas. (…)".

> permitam arcar com as novas despesas decorrentes do deslocamento compulsório[172].

A aplicação das diretrizes elencadas anteriormente no caso concreto ocorre na medida em que o empobrecimento de famílias deslocadas é um cenário frequente tanto em reassentamentos no geral[173] como em situações pós-desastre[174]. De uma maneira geral, as estratégias de sobrevivência das famílias são desarticuladas, o que acaba por afetar a condição socioeconômica dos atingidos[175]. A Oxfam[176] aponta que os custos para a realização de reassentamentos são frequentemente subestimados, e, nessas hipóteses, são as comunidades deslocadas que tendem a absorver esses custos desconsiderados na fase de planejamento. O aumento de gastos das famílias relacionados com transporte e alimentação, por exemplo, assim como o aumento de tarifas relacionadas com a energia elétrica, podem impactar negativamente na renda familiar da comunidade atingida[177].

Vale ressaltar que, no caso concreto, o desastre impactou significativamente a renda das famílias atingidas, especialmente as mais economicamente vulneráveis, conforme verificado no Relatório da Ramboll[178]. Vejamos a seguir a variação entre a renda média *per capita* das famílias em dois momentos: o pré e o pós desastre.

---

[172] CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens". Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**, Secretaria de Direitos Humanos (SDH), 2010, p.45.

[173] Como demonstrado no artigo de CASTRO, Raifran Abidimar. Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos Promaben, Prosamim e Probacanga. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana,** v. 8, n. 3, p. 5, 2016.

[174] De acordo com a UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR), "Pesquisas sugerem que os desastres causam empobrecimento, o que pode levar a um ciclo de perdas, armadilhas da pobreza e uma desaceleração dos esforços para reduzir a pobreza. No entanto, nem todo desastre leva a impactos negativos a longo prazo e a recuperação pode ser relativamente rápida em alguns países, em comparação com outros — com diferenças acentuadas entre diferentes grupos socioeconômicos". Disponível em: <www.preventionweb.net/risk/poverty-inequality>.

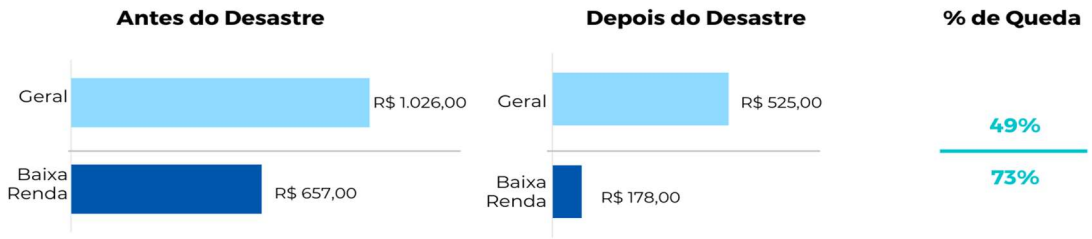
[175] CERNEA, Michael M. I**mpoverishment risks, risk management, and reconstruction:** a model of population displacement and resettlement. In: UN Symposium on hydropower and sustainable development, 2004, p.25.

[176] LILLYWHITE, S.; KEMP, D.; STURMAN, K. **Mining, resettlement and lost livelihoods:** listening to the voices of resettled communities in Mualadzi, Mozambique. Oxfam: Melbourne 2015.

[177] LILLYWHITE, S.; KEMP, D.; STURMAN, K. **Mining, resettlement and lost livelihoods:** listening to the voices of resettled communities in Mualadzi, Mozambique. Oxfam: Melbourne 2015, p.18.

[178] RAMBOLL. **Relatório de monitoramento do Programa 05 — proteção social**. Disponível em <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg05_v01_08nov2019.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2019.

Figura 17 — Variação da renda média per capita das famílias



Fonte: RAMBOLL. **Relatório de monitoramento do Programa 05 — proteção social** — baixa renda: consideradas as famílias com renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo.

Dessa forma, ante o exposto, considerando (i) que os custos habitacionais devem ser fixados conforme a renda das famílias na comunidade atingida, e (ii) que o processo de reassentamento tende a romper com estratégias de subsistência já estabelecidas pela comunidade, é esperado que o valor dos gastos que as famílias podem suportar para manter a moradia tenha variações conforme o decorrer do tempo no reassentamento. Nesse sentido, conforme item X, o monitoramento é importante para verificar a existência dessas variações e para adequar as estratégias utilizadas.

Figura 18 — Custo acessível

Custo acessível

- Os custos para a manutenção da moradia não devem ser impeditivos para as famílias;
- Proteção dos atingidos com relação às pressões do mercado imobiliário;
- Os custos para a manutenção da moradia devem ser estabelecidos de acordo com a renda das famílias atingidas;
- Oferecimento de subsídios com relação aos custos habitacionais quando necessário para as pessoas em situação de vulnerabilidade;
- Custos devem ser cobertos pela Fundação Renova até que a comunidade atingida tenha alcançado patamares de renda compatíveis com as despesas habitacionais.

Fonte: Elaboração própria (2019).

3.2.4 Habitabilidade

A habitabilidade é um dos aspectos do direito à moradia adequada. Há diversas diretrizes internacionais que estipulam as características primordiais para que uma

moradia seja considerada habitável. Nesse sentido, o Comentário Geral nº 4 da ONU, em seu item 8, b, estabelece que as habitações devem dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição; assim, devem conter, necessariamente, alguns elementos, como podemos ver a seguir:

> todos os titulares do direito a um alojamento adequado devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.

Todas essas características visam propiciar um ambiente que cumpra com o quesito da habitabilidade para se residir.

Há cinco características mínimas quando se trata do aspecto da habitabilidade, a saber: i) uma casa com qualidade construtiva sólida, sendo necessário para tanto um cuidado no desenho do projeto, uma boa qualidade dos materiais utilizados e uma execução adequada; ii) uma metragem mínima necessária para os espaços internos e externos para uso dos membros da família; iii) a não construção de casas em áreas de risco (sujeitas, por exemplo, a inundações e deslizamentos); iv) a diminuição dos riscos à saúde; e v) a garantia da acessibilidade dentro dos lotes, residências, bem como das estruturas coletivas do reassentamento.

As duas primeiras características objetivam que as pessoas atingidas gozem de uma casa (a) confortável; (b) segura; (c) sem a presença de problemas facilmente evitáveis como goteiras, infiltrações, portas e janelas mal colocadas, pouca luminosidade natural, entre outros.

A terceira característica (evitar áreas de risco) visa evitar que as pessoas possam ter suas vidas, saúde e bens impactados. Inundações e deslizamentos, como se sabe, podem não apenas trazer a perda dos bens de uma família (como eletrodomésticos, móveis e a própria casa), como também a própria vida das pessoas.

A quarta característica do aspecto da habitabilidade deve garantir uma proteção do direito à saúde na medida em que a moradia deve estar equipada de forma a proporcionar proteção contra agentes naturais (frio, umidade, calor, chuva, vento e outros ameaças), contra contração de doenças, bem como dispor de saneamento, água, esgoto, eletricidade, aquecimento e outras comodidades, de acordo com os padrões internacionais.

Por sua vez, em relação à acessibilidade, quinta característica, as normas técnicas e a legislação nacional dão amplo respaldo ao direito de acessibilidade a ambientes

públicos e privados de acesso geral. Assim, garantindo-se a utilização, com segurança e autonomia, do uso de espaços, estruturas etc., por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.

3.2.4.1 Habitabilidade e saúde

Conforme dito anteriormente, alguns parâmetros devem ser adotados para que a moradia seja considerada adequada. Assim, devem ser levados em conta, entre outros, os aspectos relacionados com o direito à saúde. Conforme diversas diretrizes internacionais dispõem[179], para que um lar seja considerado minimamente habitável, a moradia deve proporcionar proteção contra os agentes naturais, tais como o frio, umidade, calor, chuva, vento e/ou outras ameaças à saúde, bem como riscos estruturais e de contrair doenças[180].

Nesse sentido, a ONU[181] entende que os reassentamentos devem possuir, entre outras características, casas com espaço suficiente para todas as pessoas que irão viver nela, com água, esgoto, eletricidade, aquecimento e outras comodidades, de acordo com os padrões internacionais. Além disso, como bem explica o próprio Comentário Geral nº 4 da ONU, em seu item 8, as habitações, quando inadequadas, podem aumentar as taxas de mortalidade da região.

Importante notar que, no Brasil, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, por meio da Comissão Especial "Atingidos por Barragens", considerando a Constituição Federal e outras normativas, elaborou algumas diretrizes a respeito do direito à moradia adequada, envolvendo também o direito à saúde. Neste sentido, a Comissão recomenda que *"*em todas as circunstâncias, as prefeituras e governos estaduais assegurem a expansão dos serviços públicos de saneamento básico e saúde, de modo a atender a demanda acrescida decorrente do aumento da população ou da degradação das condições sanitárias".[182]

---

[179] Diretrizes internacionais que dispõem acerca do tema "habitabilidade e saúde": a) African Development Bank — Involuntary Resettlement Policy (2003); b) Asian Development Bank — Involuntary Resetlement Safeguards (2012); c) Comissão Internacional de Barragens — Relatório (2000): **Dams and development**.

[180] Comentário Geral nº 4 da ONU, item 8 sobre o direito à moradia adequada: "*CESCR General Coment № 4: The Right to Adequate Housing (Art.11 (1) of the Covenant)*".

[181] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Forced evictions:** fact sheet nº 25/Rev.1. Item III "*What Are The Obligations On States And The Responsibilities Of Others?*", subitem b *"Obligations when an eviction is unavoidable".* p.32. Disponível em:<www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. Acesso em 12 nov. 2019.

[182] CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens". Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**, Secretaria de Direitos Humanos (SDH), 2010, Item 4.7 "Direito a um ambiente saudável e à

Neste tópico, o presente relatório tem o objetivo de enfatizar que os reassentamentos ao longo da bacia do Rio Doce devem respeitar as diretrizes anteriormente expostas, de forma a proporcionar habitação adequada, observando, ainda, o que foi estabelecido no Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), notadamente em relação à responsabilidade da empresa de realizar a reparação integral. Assim, em março de 2019, a Ramboll elaborou o "Dossiê do Reassentamento" no qual aponta que nas vistorias realizadas em Mariana e Barra Longa, de abril de 2018 a outubro do mesmo ano, cerca de 54% das moradias temporárias verificadas apresentam problemas de habitabilidade relativos à iluminação e ventilação inadequada e/ou à falta de acabamentos.

Além disso, 17% das casas vistoriadas estão localizadas em áreas de risco geotécnico ou de inundação. Importante notar que tais problemas de iluminação, ventilação e inundações podem acarretar diretamente doenças, haja vista que tais situações podem causar mofo, entre outras consequências negativas para a saúde e o bem-estar, comprometendo o direito à moradia. Ademais, as diretrizes internacionais preconizam como habitáveis as moradias que estejam protegidas destes maus, conforme dito anteriormente.

Além disto, a Comissão Especial "Atingidos por Barragens" recomenda que sejam feitos estudos de referência sobre avaliação de impacto nas barragens, bem como programas de combate e prevenção de doenças endêmicas e epidêmicas resultantes de alterações associadas à inundação de áreas e mudança do regime dos rios[183]. Tal recomendação deve ser aplicada ao caso concreto, já que ocorreram inundações e a lama invadiu as moradias, tornando-as inabitáveis.

Ademais, segundo relatório quadrimestral da Ramboll[184], a tabela disposta no item 2.7.7 "Indicadores Preliminares" demonstra que 52% das moradias temporárias disponibilizadas em Mariana (atingidos de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e comunidades rurais) estão inadequadas, construídas em áreas de risco geotécnico,

saúde". p.47. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>. Acesso em 11 nov. 2019.

[183] CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens" Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**. Item 4.7 "Direito a um ambiente saudável e à saúde". p.48 e ss. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>. Acesso em 4 dez. 2019.

[184] RAMBOLL. **Relatório de monitoramento quadrimestral — compilado de dossiês de questões críticas**, jul. 2019**. Relatório de monitoramento mensal — mês 031 — jul./2019. Período: 16/03/2019 a 15/07/2019**. Item 2.7. "Dossiê do Reassentamento". Subitem 2.7.7 "Indicadores Preliminares". 2.7-22. p.374. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/Relatorio_Quadri_Dossies_Julho19_Vfinal_20-08_19_com_anexos.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

ambiental e inabitáveis, o que também desrespeita o preconizado pelas diretrizes internacionais.

Nota-se, outrossim, que ficou acordado no TTAC, no âmbito do programa que deve executar as obras de implantação dos reassentamentos em Bento, Paracatu e Gesteira, cláusula 77, alínea d, que "fazem parte do presente PROGRAMA as seguintes ações, a serem desenvolvidas pela FUNDAÇÃO: d — implantação da infraestrutura de energia, água, saneamento, arruamento, pavimentação, drenagem e acessos."

Assim, conforme analisado pela Ramboll, as moradias temporárias, ainda que não sejam os reassentamentos definitivos previstos no programa da Fundação Renova, não seguem as diretrizes internacionais, nem, tampouco, o que prevê o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, assinado.

3.2.4.2 Acessibilidade dentro dos lotes

Como veremos a seguir, as normas técnicas e a legislação dão amplo respaldo ao direito de acessibilidade a ambientes públicos e privados.

Como se sabe, a acessibilidade é um dos atributos da habitabilidade, de forma que, caso não seja garantida a acessibilidade, também será violada a habitabilidade e, consequentemente, o direito à moradia adequada. Neste sentido, para que o direito à moradia adequada possa ser atendido, faz-se necessário garantir a acessibilidade, atributo que será explorado neste tópico.

Preliminarmente, cumpre salientar que, para os fins deste relatório, adota-se o conceito de acessibilidade da Lei nº 13.146 de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência):

> Acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida[185].

Sobre o tema, a Lei nº 10.098 de 2000 (Lei da Acessibilidade) estabelece normas e critérios para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Assim, em seu artigo 11, a norma exige que a construção de

[185] BRASIL. **Estatuto da Pessoa com Deficiência**. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2019. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

novas edificações de uso coletivo, como é o caso das áreas comuns dos reassentamentos, obedeça às condições de acessibilidade. Veja:

> **A construção**, ampliação ou reforma de **edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo** deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem **acessíveis** às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. (Destaques nossos).

Assim, os incisos do artigo supra elencam critérios específicos a serem respeitados para se obedecer à acessibilidade: vagas de deficiente nos estacionamentos, acessos sem interferência de barreiras[186] arquitetônicas, banheiro acessível, entre outros.

Ainda, quando tratamos sobre o tema da acessibilidade, é essencial destacar a existência da norma NBR 9050 de 2015, que pauta as condições de acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida aos equipamentos públicos, privados, áreas de uso coletivo e outras edificações. Nela, é possível encontrar parâmetros técnicos que auxiliam a tornar a obra mais acessível.

As normativas mencionadas são aplicáveis às localidades de uso comum dos reassentamentos.

Além disso, há casos excepcionais em que será necessário também adequar moradias para que sejam acessíveis aos atingidos. Nesses casos, a acessibilidade pode ser considerada um atributo da habitabilidade e precisa ser considerada para a realização da reparação integral. Corrobora para esse entendimento a existência de algumas características morfológicas específicas dos reassentamentos que podem prejudicar de forma considerável a acessibilidade dentro dos lotes para seus moradores. Tal fato não pode ser ignorado.

A título exemplificativo, uma das questões que se coloca como uma barreira para se assegurar a acessibilidade em edificações é a declividade[187]. Note o exemplo dos dados extraídos do reassentamento de Paracatu de Baixo, no município de Mariana, onde aproximadamente 30% do terreno do reassentamento está localizado em áreas com declividade superior a 30% (considerada elevada, como veremos a seguir):

---

[186] De acordo com o art. 2º, II, da Lei nº 13.146 de 2015, barreiras são definidas como: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros.

[187] Declividade é a inclinação que o terreno possui em relação a um plano reto. Pode ser apresentada em porcentagem, conforme aqui tratada, ou em graus.

Tabela 10 — Área de lotes conforme a classe de declividade

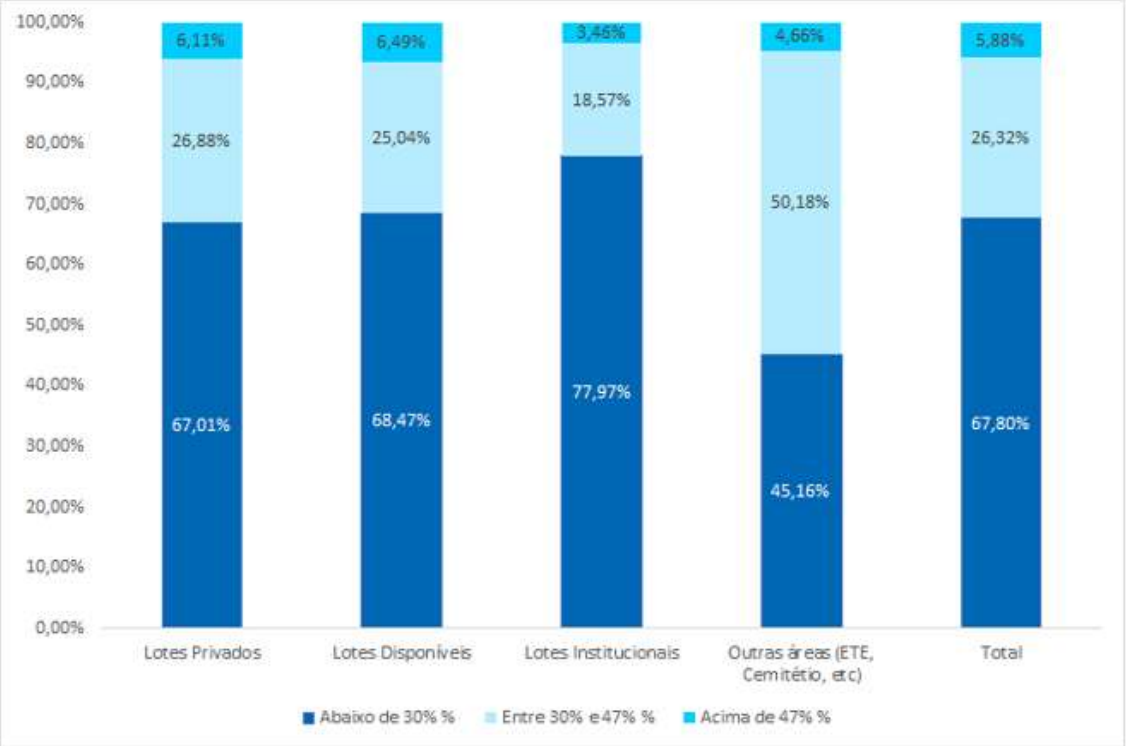
	ABAIXO DE 30%		ENTRE 30% E 47%		ACIMA DE 47%		TOTAL	
	ÁREA (ha)	%*	ÁREA (ha)	%	ÁREA (ha)	%	ÁREA (ha)	%
Lotes privados	21,76	67,01	8,73	26,88	1,98	6,11	32,47	100,00
Lotes disponíveis	1,20	68,47	0,44	25,04	0,11	6,49	1,75	100,00
Lotes institucionais	2,62	77,97	0,62	18,57	0,12	3,46	3,36	100,00
Outras áreas (ETE, cemitério etc.)	0,19	45,16	0,21	50,18	0,02	4,66	0,43	100,00
Total	25,77	67,80	10,00	26,32	2,23	5,88	38,01	100,00

Fonte: Elaboração própria (2019) a partir de dados de Ramboll[188] (2019).
* Porcentagem em relação à área total de cada classe analisada

Do gráfico colacionado a seguir, fica mais perceptível que uma parcela considerável dos lotes (representados pelos dois tons de azuis mais claros) estão localizados em regiões com declividade considerada elevada:

[188] RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019, p.20.

Gráfico 1 — Porcentagem da área de lotes conforme classe de declividade



Fonte: Elaboração própria (2019) a partir de dados de Ramboll[189] (2019).

Ressalta-se que os lotes com declividade elevada terão, possivelmente, que realizar uso excessivo de escadas e patamares em suas construções. Em Bento Rodrigues, por exemplo, existe um lote com mais de 20 metros de desnível entre frente e fundo, setorizando o terreno em quatro andares, com acesso apenas por escadas. Trata-se de lote pouquíssimo acessível.

Ademais, para que seja possível vencer grandes declividades, a fim de implantar a edificação, é necessário realizar movimentações de terra, o que exige projeto de terraplenagem[190].

Essa grande movimentação de terra pode ocasionar diversos prejuízos ao solo, como a perda da camada superficial mais fértil e problemas relacionados com erosão e deslizamentos. Essas alterações substanciais no solo são de suma relevância, considerando que impactam o modo de vida tradicional das pessoas atingidas.

Como veremos mais à frente, ao tratarmos sobre adequação cultural no item 3.2.7, antes da ocorrência do desastre, os atingidos cultivavam terras agrícolas e possuíam rebanhos, fatores relevantes não apenas para a manutenção da cultura e da

[189] RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019, p.20.
[190] Designa-se terraplenagem os movimentos de terra necessários para que se possa modificar a topografia original do terreno de forma a deixá-lo adequado para a construção de edificações.

tradicionalidade, como também como formas de subsistência econômica de parcela significativa das comunidades. A perda de solo fértil, a erosão e eventuais problemas com deslizamentos de terra podem impossibilitar a restauração desse modo de vida, inviabilizando, neste caso, uma reparação integral quanto ao aspecto cultural e econômico.

Retornando ao tema da declividade, tem-se que essa dificuldade técnica de construções em terrenos declivosos se constata na própria legislação.

Neste sentido, a Lei Federal nº 6.766 de 1979 restringe o parcelamento do solo[191] em terrenos extremamente declivosos:

> Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
> Parágrafo único — **Não será permitido o parcelamento do solo**:
> (...)
> III — em **terrenos com declividade igual ou superior a 30%** (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes. (Destaques nossos).

Apesar de a Lei Federal nº 6.766 de 1979, que institui a regra geral sobre declividade, restringir o parcelamento em terrenos com declividade igual ou superior à 30%, existem outros documentos ainda mais restritivos à implantação de edificações em áreas declivosas.

Assim, para projetos específicos de moradia popular no estado de São Paulo, que devem seguir as normas constantes no Manual Técnico de Projetos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)[192], não se recomenda declividade superior a 25% na implantação de edificações.

A norma é ainda mais rígida para os casos de instalação de áreas institucionais e equipamentos, restringindo que a declividade seja superior a 15% em tais situações.

Assim, ainda que, via de regra, a Lei nº 10.098 de 200, a Lei nº 6.766 de 1976, o Manual do CDHU e a NBR 9050 não se apliquem à construção das residências dos atingidos, os motivos anteriormente tratados chamam a atenção para que sejam garantidas moradias acessíveis aos atingidos, isso porque: i) a declividade é considerada um óbice

[191] Entende-se por parcelamento do solo urbano a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, com vistas à edificação, podendo ser realizado na forma de loteamento, desmembramento e fracionamento.
[192] COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU). **Manual técnico de projetos**, 2008, p.11. Disponível em: <http://cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37009/manual-de-projetos.pdf/31dc7a0a-f50c-cbf1-7ede-928708994547>. Acesso em 4 dez. 2019.

para a acessibilidade e, por óbvio, também para a moradia adequada por não respeitar, de forma completa, o aspecto da habitabilidade; ii) em razão das especificidades do caso concreto, caso os atingidos entendam que suas residências devem ser acessíveis, a empresa terá o dever de respeitar as normas de acessibilidade que, via de regra, seriam aplicáveis apenas às áreas coletivas dos reassentamentos; iii) no caso concreto, há reassentamentos locados em terrenos extremamente declivosos, impedindo o respeito às condições mínimas de habitabilidade e acessibilidade.

De todo o embasamento coletado, resta claro que os projetos dos reassentamentos devem ser pensados de forma a preservar o direito de acessibilidade para todos. A declividade é apenas um exemplo prático de óbice para uma acessibilidade completa. Entretanto, todos os fatores potencialmente prejudiciais para a acessibilidade devem ser afastados de forma a se preservar o direito à moradia adequada nos reassentamentos.

3.2.5 Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis

De acordo com o Comentário Geral nº 4 da ONU, 8, pessoas atingidas por desastres são consideradas vulneráveis na medida em que experimentam, entre outras limitações, restrições importantes no acesso à moradia adequada. Nesse contexto, desastres funcionam como verdadeiros indutores de discriminação ao estabelecerem desigualdades concretas na fruição de direitos por parte da população atingida em comparação às populações de regiões não afetadas.

A despeito de serem consideradas vulneráveis, há que se reconhecer, entre as pessoas atingidas por desastres, a existência de grupos ainda mais vulneráveis. Isso se faz necessário pois a discriminação, como elemento-chave da vulnerabilidade, não se constrói sobre uma única base, sendo influenciada por uma multiplicidade de fatores que atuam conjuntamente na limitação de acesso a determinados direitos. De acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, mesmo órgão responsável pela edição dos Comentários Gerais nºs 4 e 7, os chamados *prohibited grounds* da discriminação — que podem se dar com base na raça, gênero, idade, origem, religião, entre outros — devem ser observados na garantia de todos os direitos econômicos, sociais e culturais — entre os quais, o direito à moradia[193].

A importância de conferir atenção às vulnerabilidades sociais foi destacada por diversos estudos sobre moradia. Alguns autores, diante do papel central que a discriminação

[193] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 20** (E/C.12/GC/20 2 July 2009).

exerce na exclusão de determinados grupos, chegam até mesmo a apontar o direito à moradia como uma forma de direito à igualdade[194].

A título de exemplo, em 2003, o relator especial da ONU sobre Moradia Adequada, Miloon Kothari, produziu estudo específico sobre discriminações de gênero. De acordo com as conclusões do relatório, apesar de muitas legislações nacionais terem, ao longo do tempo, adotado modelos jurídicos mais igualitários, a realidade demonstra que mulheres ainda continuam enfrentando discriminações importantes ao tentar obter acesso à moradia e à propriedade[195]. Destaca, quanto a isso, a situação especial enfrentada por mulheres atingidas (deslocadas compulsoriamente), que se veem muitas vezes isoladas em locais com condições inadequadas, sem suas fontes habituais de subsistência e sem qualquer segurança jurídica da posse. Não por outro motivo, o Comentário Geral nº 4 da ONU estabelece que o conceito de "família" deve ser entendido de forma abrangente, evitando com isso quaisquer limitações sobre a aplicabilidade do direito à moradia adequada a indivíduos ou a famílias "chefiadas por mulheres", conforme nomenclatura utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[196].

A discussão, entretanto, não se esgota na desigualdade de gênero. Juntamente a esta, uma série de outros eixos da discriminação se intercruza e conforma vulnerabilidades sociais. As diretrizes internacionais sobre deslocamento compulsório indicam, de forma não exaustiva, uma série de grupos sociais que compõem o rol dos chamados "grupos vulneráveis". Como se nota pela tabela apresentada a seguir, não há uma definição única ou consenso em torno de quais seriam esses grupos, o que decorre, em grande medida, do fato de vulnerabilidades possuírem um caráter contexto-específico e, portanto, não serem passíveis de uniformização ou categorização prévia.

[194] FREDMAN, Sandra. **Comparative human rights law.** Oxford University Press, 2018, p.298-304.
[195] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS (ONU). **Women and adequate housing:** study by the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination (E/CN.4/2003/55), 2003, p.08.
[196] Para uma perspectiva de gênero aplicada aos elementos da moradia adequada à luz do Comentário Geral nº 4 da ONU, ver: ROLNIK, Raquel. **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia adequada**, 2018.

Tabela 11 — Vulnerabilidade de acordo com as diretrizes internacionais sobre moradia adequada e deslocamento compulsório

DIRETRIZES INTERNACIONAIS SOBRE DESLOCAMENTO COMPULSÓRIO	INDICAÇÃO DE "GRUPOS VULNERÁVEIS"
ONU. Basic Principles and Guidelines on development-based evictions and displacement (2007)	Idosos, crianças, pessoas com deficiência, mulheres, grupos marginalizados e vulneráveis de áreas urbanas e rurais
ONU. Comentário Geral nº 07	Mulheres, crianças, jovens, idosos, indígenas, negros e outros grupos vulneráveis
ONU. Comentário Geral nº 4	Idosos, crianças, pessoas com deficiência, doentes terminais, indivíduos HIV-positivos, pessoas com problemas médicos persistentes ou transtornos mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em áreas propensas a desastres e outros grupos
Banco Mundial. Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement (2001)	Pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, sem-terra, idosos, mulheres e crianças, povos indígenas, minorias étnicas e outras pessoas deslocadas que não estejam protegidas pela legislação doméstica relacionada com indenização por expropriação
Comissão Internacional de Barragens. Dams and Development (2000)	Comunidades rurais, indígenas, mulheres e outros grupos vulneráveis
OCDE. Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects (1991)	Mulheres, povos indígenas, as minorias étnicas e pessoas sem-terra
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento. Performance Requirement nº 05: Land Acquisition, Involuntary Resettlement and Economic Displacement (2014)	Pessoas que, em virtude da identidade de gênero, etnia, idade, deficiência, desvantagem econômica ou status social, podem ser mais adversamente afetadas por impactos. Podem incluir pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, pessoas sem-terra, idosos, mulheres e crianças chefiadas por famílias, refugiados, pessoas deslocadas internamente, minorias étnicas, comunidades dependentes de recursos naturais ou outras pessoas deslocadas que não possam ser protegidas pelo direito nacional e/ou internacional
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento. Resettlement Guidance and Good Practice (2014)	Pessoas que, em virtude de gênero, etnia, idade, deficiência física ou mental, desvantagem econômica ou status social, podem ser mais adversamente afetadas pelo deslocamento. Exemplos: pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, pessoas sem-terra, idosos, mulheres e crianças chefiadas por famílias, minorias étnicas, comunidades dependentes de recursos naturais ou outras pessoas deslocadas que não possuam segurança jurídica da posse

DIRETRIZES INTERNACIONAIS SOBRE DESLOCAMENTO COMPULSÓRIO	INDICAÇÃO DE "GRUPOS VULNERÁVEIS"
ONU HABITAT. Forced eviction: fact sheet nº 25 (2014)	Crianças, pessoas sob tratamento médico (inclusive para o HIV), pessoas com deficiências, gestantes, idosos, entre outros grupos vulneráveis
ONU HABITAT. Handbook Assessing the impact of eviction (2014)	-----
International Finance Corporation. Padrão de desempenho nº 05 (2006) e respectiva Nota de Orientação (2012)	Grupos vulneráveis ou "em risco" incluem pessoas que, em virtude do sexo, etnia, idade, deficiência física ou mental, desvantagem econômica ou status social, poderão ser afetadas de forma mais gravosa pelo deslocamento compulsório e que poderão ter sua capacidade de reivindicar ou se aproveitar da assistência do reassentamento. Grupos vulneráveis no contexto do deslocamento também incluem pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, pessoas sem-terra, idosos, mulheres chefes de família, povos Indígenas, minorias étnicas, comunidades que dependem de recursos naturais ou outras pessoas deslocadas que não possuam segurança jurídica da posse
Banco de Desenvolvimento Asiático, Involuntary Resetlement Safeguards (2012)	Prestar atenção especial às necessidades dos grupos vulneráveis, especialmente os que estão abaixo da linha da pobreza, dos sem-terra, dos idosos, das mulheres e das crianças, e dos povos indígenas, e daqueles sem título legal de terra
Banco de Desenvolvimento Africano, Involuntary Resettlement Policy (2003)	Prestar atenção especial às necessidades dos grupos desfavorecidos, especialmente os que estão abaixo da linha da pobreza, os sem-terra, os idosos, as mulheres e as crianças, e as minorias étnicas, religiosas e linguísticas; incluindo aqueles sem título legal de bens e famílias chefiadas por mulheres

Fonte: Elaboração própria (2019).

Deve-se destacar, entretanto, que a finalidade de se classificarem determinados grupos sociais como vulneráveis não é a de estigmatizá-los em posições de passividade e fragilidade. Pelo contrário, o seu objetivo é reconhecer expressamente a existência de padrões sociais discriminatórios que refletem na forma desproporcional — e frequentemente mais gravosa — com que esses grupos são atingidos por desastres.

Figura 19 — Grupos vulneráveis em desastres

GRUPOS VULNERÁVEIS EM DESASTRES

1 MULHERES

Casos comparados de desastres revelam a influência de discriminações importantes de gênero no desenho e implementação de políticas de moradia pós-desastre. Na Flórida, dois anos após a passagem do Furacão Andrew, as populações que continuavam sem acesso à moradia eram, em sua grande maioria, compostas por mulheres pertencentes a grupos minoritários. Já no Sri Lanka, após o Tsunami Asiático de 2004, o pai ou o marido foram registrados como chefe de família nas estatísticas oficiais de população. Em decorrência disso, os Programas de reassentamento restringiram o registro de apenas um único membro da família como proprietário das novas terras (geralmente o "chefe de família"). (ENARSON, 2009).

2 IDOSOS

Em Kobe, no Japão, depois do Grande Terremoto de Hanshin, muitas vítimas optaram pela reconstrução de suas moradias nas áreas de origem. Para tanto, empréstimos com juros baixos foram criados pela Prefeitura de Hyogo e de Kobe, assim como pelo Hanshin Earthquake Restoration Fund. A despeito da oferta variada, por não possuírem crédito, muitas pessoas idosas acabaram ficando de fora das modalidades de empréstimo. Além da possibilidade de reconstrução, a política de moradia se baseava na oferta de habitações públicas, que também apresentaram problemas importantes do ponto de vista da não discriminação de pessoas idosas. Isso, pois foram construídas em áreas muito isoladas do centro urbano, criando verdadeiros "guetos" formados por idosos e pessoas de baixa renda. (HIRAYAMA, 2000).

3 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O abrigo de emergência construído em Alekdia (Bangladesh) após um ciclone ocorrido em 1991 não era acessível às pessoas com deficiência. Além de ruas enlameadas, que prejudicavam o acesso por parte de pessoas com cadeiras de rodas, não foram construídas rampas ou corrimãos de acesso entre o térreo e o primeiro andar do edifício. No que tange aos sanitários, suas portas eram demasiadamente estreitas e não possuíam barras de apoio internas. Por fim, os interruptores elétricos foram colocados em locais muito altos, também prejudicando o seu uso por pessoas que utilizam cadeiras de rodas. (IFRC, 2015).

Fonte: Elaboração própria (2019).

Partindo, portanto, do reconhecimento de que estes padrões exercem influência direta nas consequências de um desastre, é possível pensar em medidas especiais voltadas à garantia de que todas as políticas e programas de gestão de desastre não sejam formulados de maneira discriminatória, agravando ainda mais processos de empobrecimento e marginalização social.

É nesse sentido que o Comentário Geral nº 4 da ONU afirma que pessoas atingidas por desastres devem ter assegurado um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Isso parte, em um primeiro momento, da correta identificação desses grupos e do desenho de políticas de priorização que sejam adequadas às suas necessidades específicas. Tal assertiva é especialmente relevante nos casos de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, como idosos, gestantes, lactantes, pessoa com criança de colo ou pessoas obesas[197], que devem ter garantida a acessibilidade de todas as estruturas construídas (ver item 3.2.4.2).

Para viabilizar a construção de políticas que respeitem as necessidades específicas da população atingida e que sejam culturalmente adequadas, é imprescindível que a participação popular seja promovida desde as etapas iniciais do planejamento e que atenção especial seja dada a grupos sociais historicamente alijados dos processos de tomada de decisão.

Além disso, o tempo mostra-se um fator de fundamental importância para a efetividade de medidas de priorização. Pois a demora no atendimento das demandas de alta criticidade — seja por meio de medidas de resposta ou de reparação — pode desencadear não só o agravamento dos danos, como, em casos extremos, a sua própria irremediabilidade.

No caso das pessoas deslocadas compulsoriamente, o desabrigamento exerce grande influência no aprofundamento de vulnerabilidades e, por esse motivo, muitas das metodologias de resposta pós-desastre colocam o abrigamento temporário como um dos principais eixos temáticos de atuação emergencial[198]. Pela definição do Shelter

[197] De acordo com a definição estabelecida no artigo 3º, inciso IX, do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), pessoa com mobilidade reduzida é aquela que tem, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso.

[198] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Handbook for emergencies.** Genebra, 2007; SHELTER CENTER. **Transitional settlement:** displaced populations. University of Cambridge, shelterproject, 2005; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Transitional Shelter guidelines**, 2012; INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS (IFRC). **Shelter after disasters**, 2015; BANCO MUNDIAL. **Safer homes, stronger communities**. Washington, 2010.

Center[199], as moradias temporárias devem oferecer às pessoas atingidas um espaço coberto e habitável, que seja capaz de proporcionar segurança, salubridade, privacidade e dignidade até a obtenção de uma "solução durável" por meio das atividades de reconstrução[200].

Apesar da exigência de respeito aos parâmetros mínimos de habitabilidade, as metodologias internacionais são unívocas ao reconhecerem que as estratégias transitórias não devem, de forma alguma, prolongar-se ao longo do tempo, substituindo soluções verdadeiramente definitivas. Tal assertiva parte da constatação feita anteriormente (item 4.1) de que abrigos temporários não são capazes de garantir todos os elementos relacionados com o direito à moradia adequada, especialmente a restauração dos modos de vida, da capacidade econômica e das relações comunitárias.

Nesse sentido, diversas agências internacionais, como é o caso da Organização Internacional para as Migrações (OIM), definem as moradias temporárias como um processo contínuo de aprimoramento da condição de moradia[201]. Ou seja, o acesso a essas estruturas no contexto de emergência não pode implicar a suspensão ou o retardamento das atividades de reconstrução (como o reassentamento), que devem ser iniciadas desde o minuto um do pós-desastre[202]. O prolongamento exagerado da condição de temporalidade pode gerar o agravamento das vulnerabilidades enfrentadas pelas populações atingidas, uma vez que, enquanto esperam as soluções definitivas, ficam impedidas de usufruir plenamente de todos os aspectos relacionados com o direito à moradia.

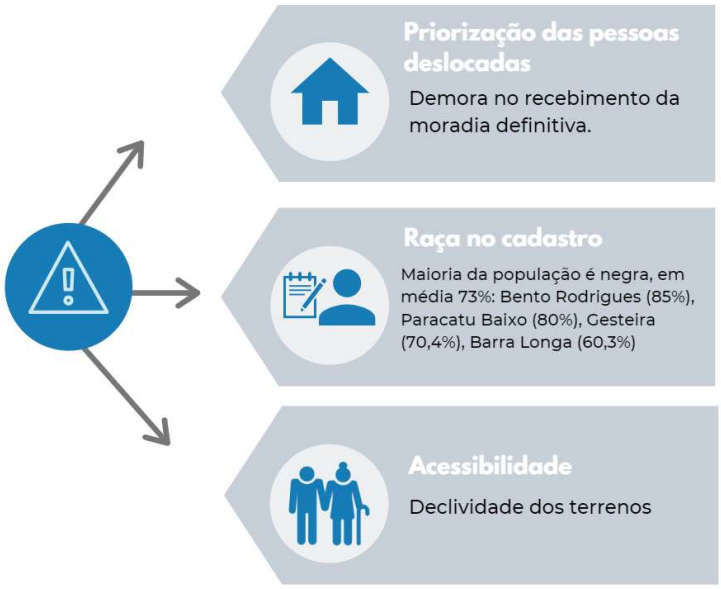
3.2.5.1 Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis no caso do Rio Doce

Como veremos a seguir, a não discriminação e priorização de grupos vulneráveis atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão, no que se refere à moradia, apresentou três problemas principais. O primeiro deles se relaciona à ausência de

[199] Organização não governamental ligada à Universidade de Cambridge e diversas entidades internacionais (Inter-Agency Standing Committee; the Camp Coordination and Camp Management Cluster; Global Cluster for Early Recovery Cluster; Global Shelter Cluster; Protection Cluster; Water, Sanitation and Hygiene Cluster) que tem como atuação principal a produção de metodologias voltadas ao período de emergência pós-desastre, especialmente com relação à garantia de moradia temporária aos deslocados. Para mais informações: <http://sheltercentre.org/about-us/>. Acesso em: 29 nov. 2019.
[200] SHELTER CENTER. **Transitional settlement:** displaced populations, 2005, p.11.
[201] INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Transitional Shelter guidelines**. 2012, p.2.
[202] BANCO MUNDIAL. **Safer homes, stronger communities**. Washington, 2010, p.7; SHELTER CENTER. **Transitional settlement: displaced populations**, 2005, p.2.

priorização das populações deslocadas compulsoriamente em virtude da demora no recebimento de moradias definitivas e do indevido prolongamento da condição provisória das moradias. Em segundo lugar, muito embora as populações atingidas de Gesteira, Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo sejam majoritariamente negras, o processo de reparação não considerou a raça como um dos componentes necessários à análise de vulnerabilidade e, até hoje, esse é um dos poucos marcadores sociais da diferença não contemplados pelo cadastro socioeconômico. Por fim, os novos reassentamentos apresentam problemas importantes de acessibilidade por conta da grande declividade dos terrenos, gerando obstáculos importantes à plena fruição do direito à moradia de moradores com mobilidade reduzida, pessoas com deficiência e idosos.

Figura 20 — Principais problemas da não discriminação e priorização de grupos vulneráveis



Fonte: Elaboração própria (2019).

- **A não priorização de pessoas deslocadas compulsoriamente**

A importância de se priorizar, entre os atingidos, aqueles deslocados compulsoriamente foi estabelecida inicialmente pelo TTAC. Ao descrever os objetivos do Programa de Proteção Social (PPS), o TTAC afirmou a necessidade de as ações socioassistenciais e de apoio psicossocial priorizarem os indivíduos e famílias deslocados fisicamente (Cláusula 54 do TTAC).

Como respostas às determinações contida no referido instrumento, a primeira formulação do PPS (datada de dezembro de 2017) colocava como eixos de atuação do Programa o "trabalho social com as famílias antes e após o reassentamento". Seu objetivo era o de acompanhar o processo de reassentamento, antes e após a realocação das famílias que sofreram deslocamento físico em virtude do evento, focalizando principalmente no fortalecimento dos vínculos comunitários.

Entretanto, a versão inicial do Programa restringiu os deslocados físicos apenas às comunidades mineiras de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira[203]. Essa definição logo se mostrou insuficiente, tendo em vista a ocorrência de alagamentos nas regiões de Linhares e Sooretama, em razão de obras realizadas pela Samarco com o intuito de conter a expansão da lama de rejeitos. Diante de deslocamentos não planejados, o Comitê Interfederativo exigiu, em sua Deliberação nº 180/2018, a elaboração de um Plano de Contingência contemplando ações para assegurar a remoção e o abrigamento das famílias a serem indicadas pela Defesa Civil, bem como o apoio para as ações de preparação, resposta e recuperação[204].

Um ano mais tarde, em maio de 2019, foi apresentada à CTOS a versão definitiva do escopo do Programa de Proteção Social. Entre as "ações realizadas" pelo Programa foram elencadas apenas ações de cunho emergencial, todas elas direcionadas às populações deslocadas compulsoriamente (em Minas e no Espírito Santo). Entretanto, as ações descritas foram criticadas pela Câmara Técnica, na medida em que não conversavam com as disposições de outros documentos importantes, como é o caso do Plano de Contingência das Ações de Remoção em Linhares e Patrimônio da Lagoa (Sooretama) e o Plano de Ação para Atendimento do Rio Pequeno e Lagoa Juparanã[205].

A existência de ações apenas em caráter emergencial foi considerada problemática pela *expert* Ramboll, que criticou a demora por parte da Fundação Renova na finalização dos Planos Municipais de Reparação em Proteção Social[206]. De acordo com a consultoria, o atraso nas ações de caráter não emergencial vem impedindo o devido cumprimento da Cláusula 54 do TTAC, que, como vimos, se refere justamente à priorização da população deslocada compulsoriamente.

---

[203] FUNDAÇÃO RENOVA. **Programa de proteção social:** definição do programa, 2017, p.29.
[204] Vale destacar, entretanto, que, de acordo com a *expert* Ramboll, foram constatadas falhas no atendimento das demandas pela Fundação Renova, como a falta de informação e articulação entre os atingidos pelos alagamentos e o não cumprimento dos preparativos necessários para a remoção das famílias do Rio Pequeno antes do início das obras no canal. RAMBOLL. **Relatório mensal consolidado mar./2018 a nov./2018**, 2018, p.22.
[205] COMITÊ INTERFEDERATIVO. **Nota Técnica nº 38/2019 — CTOS**, p.3.
[206] RAMBOLL. **Relatório mensal consolidado mar./2018 a nov./2018**, 2018, p.22.

Vale destacar que a problemática identificada no PPS também se comunica com a situação atual do Programa de Reconstrução, Recuperação e Realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira. O planejamento inicialmente apresentado pela Fundação Renova estabeleceu o prazo máximo de junho de 2019 (no caso de Bento Rodrigues e Paracatu) e 31 de dezembro de 2018 (no caso de Gesteira) para o fim das moradias temporárias (prazo que contemplava inclusive os três primeiros meses após o reassentamento)[207].

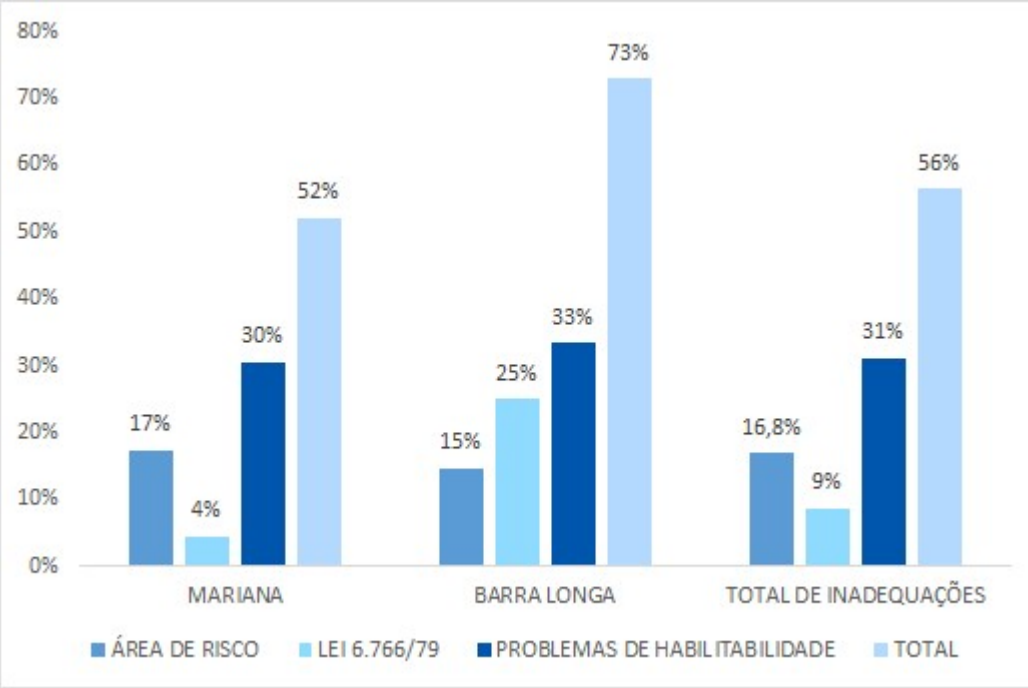
No entanto, até o presente momento, todas as famílias permanecem residindo em soluções temporárias. Isso porque os reassentamentos coletivos, modalidade de reparação escolhida por 80% dos atingidos, ainda se encontram em fases iniciais de construção. De acordo com as avaliações feitas pela Ramboll, o reassentamento de Bento Rodrigues, que está previsto para ser concluído em agosto de 2020[208], contava até março de 2019 com um avanço físico de apenas 12,82% de seu cronograma. O reassentamento de Paracatu de Baixo, que tinha inicialmente previsão de término para maio de 2020, acabou tendo seu prazo de conclusão estendido por mais de um ano (junho de 2021). O caso mais crítico, entretanto, se refere ao reassentamento de Gesteira, cuja compra e registro do terreno em nome da Fundação Renova foram emitidos apenas em março de 2019. Outro fator preocupante é que até março de 2019 observava-se um avanço físico de apenas 1,2% do cronograma, gerando dúvidas com relação à extensão do prazo de término das obras do reassentamento[209].

Como se nota, no melhor dos cenários (Bento Rodrigues), as famílias deslocadas permanecerão por pelo menos cinco anos em moradias temporárias (ver item 3.1). Tal fato, somado à situação de risco ou de precariedade em que se encontram muitas das moradias temporárias, vem gerando um cenário de grave lesão ao direito à moradia adequada. De acordo com vistoria feita pela Ramboll, cerca de 131 moradias temporárias vistoriadas apresentam algum tipo de inadequação, e aproximadamente 39 moradias (17%) estão localizadas em áreas de risco geotécnico ou de inundação (segundo o Plano de Municipal de Redução de Risco de Mariana ou pela CPRM em Barra Longa)[210]. Para além de problemas relativos ao parcelamento do solo em 4% das moradias vistoriadas (Lei nº 6.766/1979), 55% apresentaram problemas de

[207] FUNDAÇÃO RENOVA. **PG008 — Programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira:** definição do programa. Mar. 2017, p.22.
[208] Vale destacar que a data foi determinada judicialmente em Audiência de Conciliação realizada em fevereiro de 2019 (ACP nº 0400.15.004335-6) e que, no caso do descumprimento, deverá ser paga multa no valor de R$ 1 milhão por dia de atraso.
[209] RAMBOLL. **Relatório de monitoramento quadrimestral — compilado de dossiês de questões críticas**, jul. 2019, p.372.
[210] RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019, p.9.

habitabilidade, principalmente com relação à iluminação, ventilação e falta de acabamentos. Destaque deve ser dado ao município de Barra Longa, que, conforme a figura seguinte, apresenta 73% de inadequação das moradias temporárias.

Figura 21 — Inadequações das moradias temporárias de Mariana e Barra Longa



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em RAMBOLL (2019, p.23).

Figura 22 — Inadequações das moradias temporárias de Barra Longa

Fonte: RAMBOLL (2019, p.9).

Figura 23 — Inadequações das moradias temporárias de Barra Longa

Fonte: RAMBOLL (2019, p.10).

O prolongamento excessivo da temporariedade desnaturaliza o caráter “provisório” das moradias temporárias, que, com isso, se tornam soluções duradouras sem serem adequadas (ver item 3.1).

Diante da impossibilidade de as moradias temporárias substituírem as permanentes, as diretrizes internacionais são uníssonas quanto à necessidade de se iniciar o planejamento e a execução das medidas de reparação o quanto antes — de preferência, em conjunto com as ações de emergência. Isso se torna ainda mais imperioso diante da constatação, feita no bojo das vistorias da Ramboll, de que muitas das moradias temporárias de Mariana e Barra Longa não se mostram aptas a garantir o pleno acesso aos aspectos mínimos da moradia adequada, como é o caso da habitabilidade (ver item 3.2.4) e da localização adequada (ver item 3.2.6).

Ante o exposto, é possível concluir que a demora excessiva no recebimento de soluções definitivas e o desrespeito a aspectos fundamentais do direito à moradia adequada vêm gerando não só o agravamento da vulnerabilidade das famílias deslocadas como revelam também falhas importantes (ou mesmo a própria ausência) de priorização desse público.

- **A desconsideração da raça como fator importante da análise de vulnerabilidade das pessoas deslocadas**

Em estudo desenvolvido logo após o rompimento da Barragem de Fundão, o Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS) da Universidade Federal de Juiz de Fora constatou, com base em dados do IBGE, uma relação direta entre o predomínio da população negra e a maior exposição às situações de riscos relacionadas com as barragens de rejeito da Samarco.

Em Bento Rodrigues, comunidade que se encontrava a pouco mais de 6 km da Barragem de Fundão e a 2 km da Barragem do Santarém, a população é 85% negra; em Paracatu de Baixo, que se encontrava a 40 km a jusante da barragem rompida, a população é 80% negra; no povoado de Gesteira, aproximadamente a 62 km da barragem, a população negra perfaz 70,4% da população geral; e em Barra Longa, cerca de 76 km de distância da barragem, a população negra constitui 60,3% do total geral[211].

Nesse mesmo estudo, os autores descrevem o processo de escolha das localidades para a instalação de barragens por meio do conceito de “racismo ambiental", ou seja, “qualquer política, prática ou diretiva que afete ou prejudique, de formas diferentes, voluntária ou involuntariamente, a pessoas, grupos ou comunidades por motivos de raça/cor ou cor”[212].

Diante desse contexto, era de se esperar que a dimensão racial fizesse parte dos indicadores de vulnerabilidade pensados pela Fundação Renova. Entretanto, apesar da notável relevância dos dados referentes ao perfil racial das pessoas deslocadas compulsoriamente, a raça/cor não foi considerada no momento de formulação e execução do questionário do Cadastro Socioeconômico pela Fundação Renova[213]. Como consequência, todos os dados relativos aos processos de resposta e reparação não podem ser desagregados de acordo com a raça da pessoa atingida, o que acaba por gerar o apagamento de uma dimensão social essencial para a análise de vulnerabilidade e, consequentemente, a elaboração de programas e políticas de reparação que não contemplam a discriminação em todas as suas formas.

Vale destacar que a desagregação dos dados coletados em contextos de diagnóstico populacional e socioeconômico, principalmente no que tange a grupos historicamente

[211] MANSUR, Maíra Sertã et al. **Antes fosse mais leve a carga:** introdução aos argumentos e recomendações referentes ao desastre da Samarco/Vale/Billiton. Marabá: iGuana, 2016, p.33.
[212] BULLARD, 2005 apud CARNEIRO, Laura L.; OLIVEIRA, Amanda F. Racismo ambiental no rompimento da Barragem de Fundão: as injustiças e as lutas dos movimentos sociais pela garantia do direito dos atingidos(as) no município de Barra Longa/MG. In: **ANAIS XVIII ENANPUR 2019**.
[213] Para mais informações sobre o tratamento da dimensão racial no Cadastro da Fundação Renova, ver: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise do Cadastro Socioeconômico**. São Paulo: FGV, 2019b., p.44-45.

excluídos, como é o caso das pessoas negras no Brasil, é também um princípio defendido pela ONU, que aponta para a potencialidade de descrição mais acurada da realidade, tal como identificação de desigualdades[214].

- **A ausência de acessibilidade em terrenos com declividade elevada**

Outro fator importante na análise da adequação das moradias se refere à acessibilidade das estruturas construídas, especialmente com relação a pessoas com mobilidade reduzida, pessoas com deficiência e idosos.

Em relação às pessoas com deficiência, vale lembrar que a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, promulgada com status de emenda constitucional pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, prevê medidas específicas às situações de desastre. Com efeito, o artigo 11 estabelece a obrigação dos Estados Partes em "tomar todas as medidas necessárias para assegurar a proteção e a segurança das pessoas com deficiência que se encontrarem em situações de risco, inclusive situações de conflito armado, emergências humanitárias e ocorrência de desastres naturais"[215].

Além disso, a Convenção estabelece diversas obrigações com relação à identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade de instalações e serviços, públicos e privados, a fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida[216]. Especialmente no que tange às moradias, a Convenção estabelece a necessidade de que seja garantido às pessoas com deficiência o direito de escolha dos locais de residência, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de forma a evitar que sejam "obrigadas a viver em determinado tipo de moradia"[217] que não se mostre adequado às suas expectativas.

Já no que tange à proteção integral de pessoas idosas em contexto de desastre, a Resolução 37/51, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1982, estabelece a adoção de medidas voltadas à "igualdade de acesso de pessoas idosas à alimentação, à moradia, à assistência médica e a outros serviços durante e depois de desastres naturais e outras situações de calamidade pública". No plano Nacional, o Estatuto do Idoso também define uma série de medidas voltadas à proteção integral desse grupo. Sobre o direito à moradia, o artigo 38 estabelece a necessidade que programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, priorizem

[214] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS (ONU). **A human rights approach to data:** leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development, 2018. Tradução nossa.
[215] BRASIL. Decreto Federal nº 6.949, de 25 de agosto de 2009 (art. 11).
[216] BRASIL. Decreto Federal nº 6.949, de 25 de agosto de 2009 (art. 9).
[217] BRASIL. Decreto Federal nº 6.949, de 25 de agosto de 2009 (art. 19).

pessoas idosas na aquisição de imóvel para moradia própria, incluindo, para tanto, a eliminação de barreiras arquitetônicas e urbanísticas, de forma a garantir a acessibilidade[218].

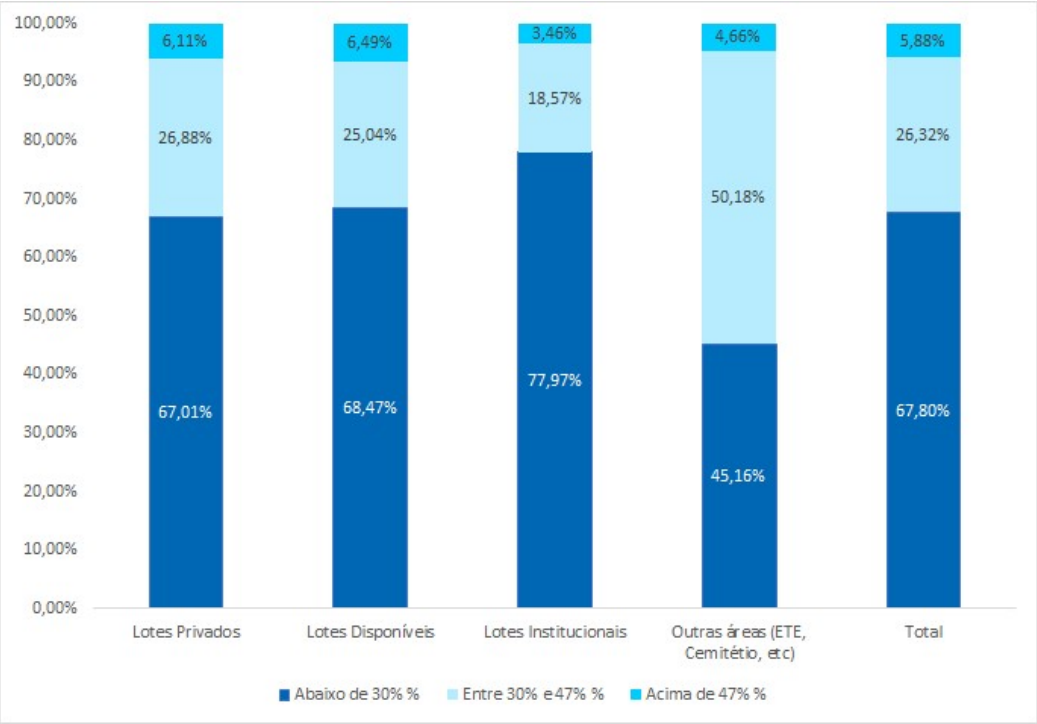
Com base em todas as referências normativas anteriores, foi criado em 2012 o Protocolo Nacional Conjunto para a Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres. Reconhecendo a maior vulnerabilidade desses públicos a sofrerem danos em decorrência de desastres, o Protocolo estipula medidas visando a garantia de proteção integral e prioritária.

No que tange à moradia, apesar de se referir aos abrigamentos temporários, é possível estender as disposições da normativa para as soluções definitivas (reassentamento, reconstruções etc.), uma vez que, como vimos, estas últimas são mais abrangentes, contemplando todos os aspectos relativos às soluções provisórias. Nesse sentido, *o* Protocolo define como garantia do processo de deslocamento compulsório que o ambiente físico dos abrigamentos tenha condições satisfatórias de salubridade e acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Feito esse breve panorama, vale retomar a discussão já feita no item 4.1.4.2 sobre o que dispõe a NBR 9050 (2015)[219]. Analisando a topografia do Reassentamento de Paracatu de Baixo, é possível concluir, com base nas Normas Técnicas e nas Diretrizes anteriormente elencadas, que este se encontra em área notadamente não acessível, uma vez que boa parte de seus lotes (aproximadamente 32%) apresentam declividades superiores a 30%. A figura seguinte apresenta os números em maior detalhe:

[218] BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (art. 38, inciso IV).
[219] Como referido anteriormente, as Normas Técnicas Brasileiras (ABNT) estabelecem uma série de critérios para a acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, de forma a garantir que pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida tenham acesso garantido a equipamentos públicos, privados, áreas de uso coletivo e outras edificações. A declividade compõe um destes critérios, uma vez que, quando acentuada, pode trazer prejuízos importantes para os usuários do espaço.

Figura 24 — Porcentagem da área de lotes conforme classe de declividade (Paracatu de Baixo)



Fonte: Elaboração própria (2019) a partir de dados de RAMBOLL[220] (2019).

Em decorrência da construção de muros de arrimo, estrutura que tem a função de conter uma parede vertical, os lotes com alta declividade possuirão vários andares. A título de exemplo, um lote que possui 20 metros de diferença entre fundo e frente exigirá a construção de quatro muros de arrimo, o que equivale a cinco andares de diferença dentro de um mesmo lote.

Do ponto de vista da acessibilidade, isso representa uma violação aos direitos de pessoas com mobilidade reduzida, idosos e pessoas com deficiência, que ficarão prejudicados no uso do terreno, uma vez que serão impedidos ou enfrentarão dificuldades desproporcionais para acessar áreas superiores de seus terrenos. Além disso, considerando que as áreas superiores dos terrenos estão destinadas, segundo o projeto conceitual apresentado pela Fundação Renova, à criação de animais e outras formas de subsistência, há que se considerarem os impactos da ausência de acessibilidade para outros direitos igualmente importantes, como é o caso da renda e subsistência.

[220] RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019, p.20.

3.2.6 Localização adequada

A localização adequada é um dos aspectos do direito à moradia adequada. São muitas as diretrizes internacionais que estipulam os pontos que uma moradia deve seguir para que se considere que possui uma localização adequada. Neste sentido, segundo o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no seu artigo 8, alínea "*f*", do Comentário Geral nº 4, a moradia deve ser em local que garanta algumas condições:

> 8. direito à moradia (…) possível identificar certos aspectos (…) que devem ser considerados para este fim, independentemente do contexto:
> f) Localização — uma moradia adequada deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. Deve ser observado também, o tempo de deslocamento até o local de trabalho, o que pode demandar gastos excessivos de renda por parte das famílias mais pobres[221].

Destaca-se que o Comentário Geral salienta algumas características elementares a serem observadas, tais como: acesso garantido a uma série de infraestruturas e serviços elementares e a relação entre localização adequada e saúde.

Abordaremos a seguir, com maiores detalhes, os pontos anteriormente suscitados.

3.2.6.1 Saúde e localização adequada

No tocante à localização adequada, há vasta quantidade de diretrizes internacionais correlacionando-a com o tema da saúde. Deste modo, o item 8, alínea "*f*", do Comentário Geral nº 4 da ONU, diz que a construção das casas nos reassentamentos deve ocorrer em locais que não ofereçam nenhum tipo de risco à saúde, isto é, afastadas de locais poluídos, ou sem o correto tratamento de água e esgoto.

Ademais, a moradia deve ser adequada, respeitando o acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Demais diretrizes internacionais impõem critérios para que os reassentamentos sejam adequados, tanto nas moradias definitivas como nas moradias temporárias. Assim, para garantir o desenvolvimento das comunidades e o direito à saúde, a localização deve garantir o acesso a serviços primários como escolaridade, assistência médica, serviços sociais (como apoio familiar e apoio à renda), abastecimento de água doméstico, estradas,

[221] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 4**, 1991.

transporte público, eletrificação rural, mercados e locais de encontro público, como praças, igrejas etc.

A "diretriz 42" dos Princípios e Diretrizes Básicas sobre Despejos com Base no Desenvolvimento e deslocamento (ONU)[222], expõe que a habitação alternativa deve ficar o mais próximo possível do local de residência original e da fonte de meios de subsistência das pessoas expulsas. Portanto, os reassentamentos devem respeitar, sempre que possível, as fontes originais de subsistência e infraestrutura, de modo que os moradores locais não sejam lesionados.

A Diretriz nº 56[223] determina que os locais de reassentamentos não fiquem situados em terrenos poluídos ou imediatamente junto a fontes de poluição que ameacem o direito aos mais altos níveis alcançáveis de saúde física e mental dos seus habitantes.

3.2.6.2 Acesso a infraestruturas e serviços situados fora dos limites dos reassentamentos

Como versado no item 3.2.2.2. Das infraestruturas e serviços internos dos reassentamentos, para que os reassentamentos não careçam de infraestruturas e serviços elementares para se assegurar um direito digno à moradia, os projetos urbanísticos dos reassentamentos devem garantir: i) a existência de infraestruturas e serviços dentro dos limites dos reassentamentos e; ii) *acesso às* infraestruturas e serviços locados fora do perímetro dos reassentamentos (por meio de transportes[224], vias e localização adequados).

Já tratamos o primeiro ponto amplamente no tópico supra referido.

Contudo, ante a impossibilidade de se cumprir o ponto um, deve ser garantido o acesso pleno às infraestruturas e serviços situados fora dos limites dos reassentamentos. Neste sentido, segundo o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no seu artigo 8, alínea *"f"*, do Comentário Geral nº 4, a moradia deve ser em local que ofereça possibilidades de infras e serviços:

> 8. direito à moradia (…) possível identificar certos aspectos (…) que devem ser considerados para este fim, independentemente do contexto:
> (…)

[222] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**. Guideline 42.
[223] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**. Guideline 56.
[224] Cumpre rememorar que o artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil eleva o transporte à categoria de direito social.

> f) Localização — uma moradia adequada deve **situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais**. Deve ser observado também, o tempo de *deslocamento* até o local de trabalho, o que pode demandar gastos excessivos de renda por parte das famílias mais pobres[225]. (Destaques nossos).

Cumpre ressaltar que, quando se preza por preservar as condições de localização benéficas do local de origem, também se defendem as facilidades de acesso existentes nas moradias originais. Nesta lógica, o Banco Mundial[226], em sua Política Operacional 4.12, determina que os reassentamentos devem possuir os benefícios de localização semelhantes aos das moradias de origem (existentes antes do desastre), em consonância com a premissa da Reparação Integral, tratada no item 2.3:

> Nos casos em que seja oferecido reassentamento, as pessoas contempladas recebem terreno em que o potencial de produção, **vantagens de localização e outros fatores combinados sejam pelo menos equivalentes aos da terra tomada**. (Destaques nossos).

O entendimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu *Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects* vai no mesmo sentido:

> Para os reassentados urbanos, **o novo local deve garantir acesso comparável ao emprego, infraestrutura, serviços e oportunidades** de produção[227]. (Destaques nossos).

O ordenamento jurídico interno caminha no mesmo entendimento. Assim, o Estatuto da Cidade, mencionado em tópicos anteriores, destaca a necessidade de se integrar o sistema de transporte coletivo aos serviços e infraestruturas:

> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
> (…)
> §3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida

[225] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 4**, 1991.
[226] BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12: involuntary resettlement, anexo A.** Dez. 2001. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 1º nov. 2019.
[227] ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects**, 1991, p. 11. Disponível em: <www.oecd.org/dac/environment-development/1887708.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2019.

> a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de **prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos**, bancos, entre outros, sempre que possível **de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros**. (Destaques nossos).

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), salienta que é um de seus objetivos a promoção do acesso a infraestruturas e serviços:

> Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:
> (…)
> II — promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

Ainda, no âmbito municipal, o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo, que, como já dito, é instrumento de referência em matéria de política urbanística, ressalta o dever de o Sistema de Infraestrutura se atentar à garantia do acesso supra referido:

> Art 198. Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, no **Sistema de Infraestrutura** devem ser orientados segundo as seguintes diretrizes:
> I — garantia da **universalização do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços de utilidade pública por parte da população**. (Destaques nossos).

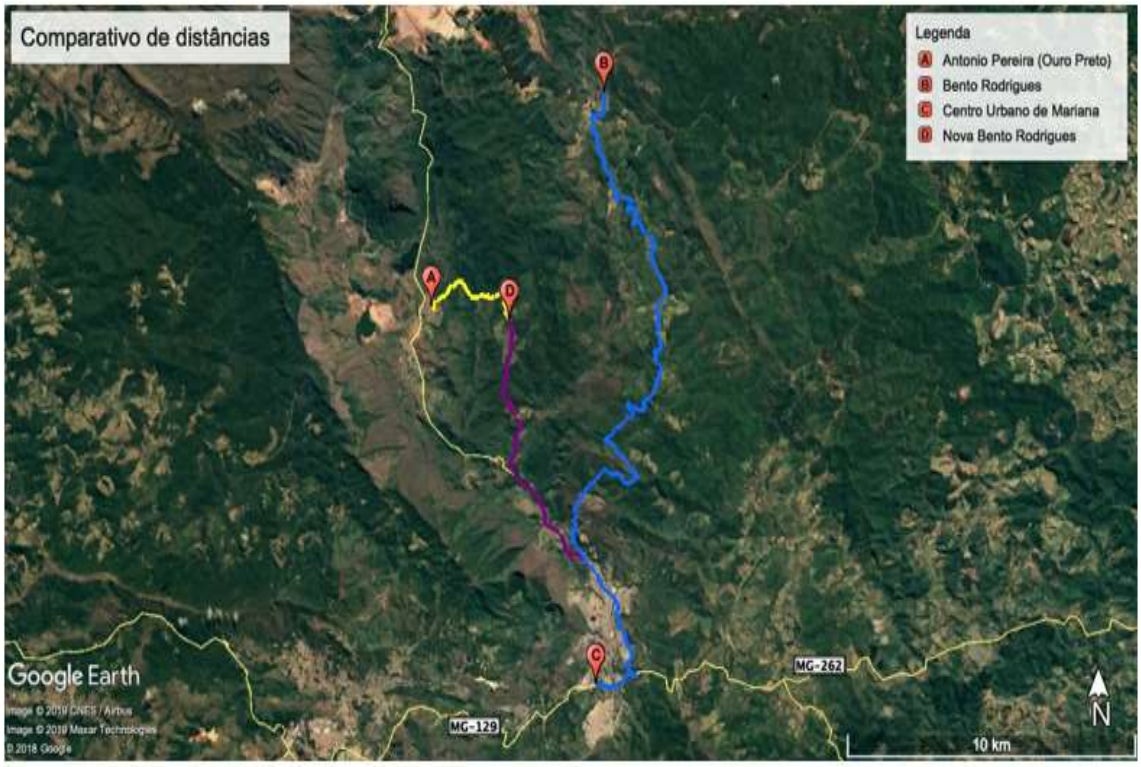
O arcabouço nacional e internacional não deixa dúvidas de que devem ser garantidos a toda população os meios de acesso às infraestruturas e serviços públicos e privados. Assim, as pessoas atingidas não podem ficar ilhadas em suas moradias, sem acesso a escolas, hospitais, lazer, cultura, entre outros direitos humanos e fundamentais.

Ante a inexistência de tais elementos dentro dos reassentamentos, devem ser garantidos os direitos à localização adequada, serviço de transporte coletivo, bem como vias de acesso, de forma a garantir o usufruto de infraestruturas e serviços locados fora do perímetro dos reassentamentos. No caso em concreto, essa diretriz deve, necessariamente, ser obedecida. Até porque, por óbvio, os reassentamentos foram fixados em localidades distintas das moradias de origem, tornando necessário repensar

todas as rotas e os meios de acesso para esse novo local construído, de forma a garantir o direito fundamental de ir e vir das pessoas atingidas[228].

Deve-se observar que, apesar de as localidades serem próximas, alguns fluxos podem mudar. A partir de uma simulação de rotas feita pelo software Google Maps, utilizando veículo particular, comprova-se que o reassentamento de Bento Rodrigues se encontra mais próximo do Centro Urbano de Mariana do que em relação à localidade original, porém a distância até o distrito de Antônio Pereira, em Ouro Preto, é menor, gerando uma economia de aproximadamente 16 minutos no trajeto, o que pode ocasionar o desvio de fluxo de pessoas para o município vizinho para utilização de equipamentos e serviços disponíveis. A seguir pode-se observar uma imagem comparando as distâncias a partir de um ponto dentro da comunidade de Bento Rodrigues para comparação:

Figura 25 — Mapa comparativo de rotas entre centro urbano e Bento Rodrigues



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Google (2019).

[228] De acordo com a Constituição Federal: "Art. 5º (…) XV — é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens".

Segue tabela com comparativo de tempo percorrido simulando as distâncias dos pontos citados anteriormente:

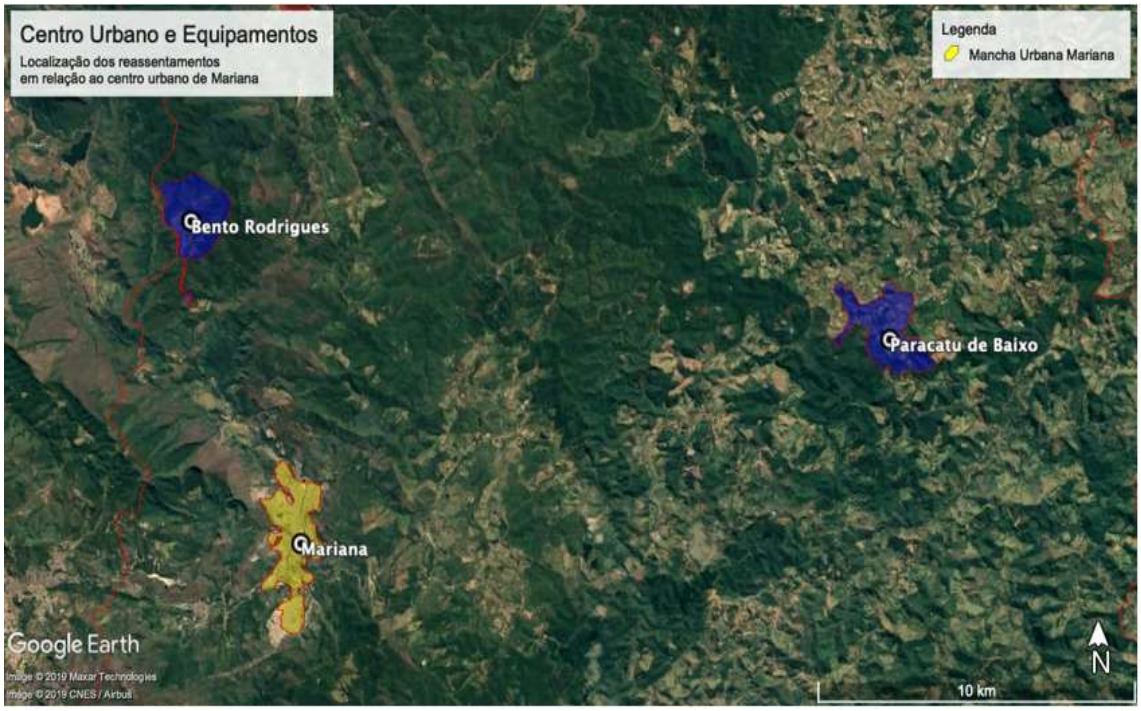
Tabela 12 — Comparação de tempos e distâncias entre centro urbano de Mariana, Bento Rodrigues, Antônio Pereira e Nova Bento Rodrigues

ORIGEM	DESTINO	DISTÂNCIA	TEMPO
Bento Rodrigues (B)	Centro Urbano de Mariana (C)	29 km	1h12min
Nova Bento Rodrigues (D)	Centro Urbano de Mariana (C)	15 km	26min
Bento Rodrigues (B)	Antonio Pereira (A)	5 km	10min
Nova Bento Rodrigues (D)	Antonio Pereira (A)	39 km	56min

Fonte: Elaboração Própria (2019).

No mapa seguinte pode-se observar a distância do centro urbano de Mariana, local que concentra a maioria dos serviços e equipamentos, em relação aos reassentamentos:

Figura 26 — Mapa de localização do centro urbano de Mariana



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Google (2019).

Já neste mapa observa-se a distância do centro urbano de Barra Longa em comparação ao reassentamento de Gesteira:

Figura 27 — Mapa de localização do centro urbano de Barra Longa

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Google (2019).

Deve-se observar que é necessário tomar mais atenção aos deslocamentos que as famílias farão, uma vez que todos os fluxos estão sendo pensados para o centro de Mariana, porém não necessariamente esse será o fluxo de pessoas em direção a equipamentos públicos, podendo demandar vias de acesso e transporte público para além do esperado.

3.2.7 Adequação cultural

A adequação das moradias construídas em contexto de deslocamento forçado também deve ser orientada, para além de todos os aspectos mencionados anteriormente, pelas características culturais da comunidade atingida. Nesse sentido, o Comentário Geral nº 4 da ONU determina que a forma de construção, os materiais utilizados e todas as políticas voltadas à reconstrução devem respeitar o modo de vida e expressão cultural da comunidade. Como consequência, todas as iniciativas supostamente orientadas ao "desenvolvimento ou modernização" devem assegurar que as dimensões culturais não sejam sacrificadas. Isso não quer dizer que a implementação de "instalações

tecnológicas" seja proibida, mas deve ser realizada conforme a necessidade e vontade das pessoas atingidas[229].

Frequentemente, as políticas de reassentamento involuntário têm se dado por meio da construção em massa de casas padronizadas que não atendem as necessidades sociais e culturais das populações reassentadas[230]. Conforme destaca Raquel Rolnik, ex-relatora da ONU para o Direito à Moradia Adequada, não é raro que projetos habitacionais sejam desenvolvidos sem qualquer preocupação com aspectos culturais, que acabam sendo ignorados nas construções das novas moradias[231].

Nesse sentido, a própria arquitetura, como disciplina, entende que sua função não pode passar por cima da tradicionalidade e da sensibilidade das pessoas. Tratando implicitamente da arquitetura como ferramenta para fins de adequação cultural, discorre Hassan Fathy:

> A arquitetura ainda é uma das artes mais tradicionais. Um trabalho de arquitetura é feito para ser utilizado, sua forma é em grande parte determinada pelos seus antecedentes (…) **o arquiteto deveria respeitar** a obra de seus antecessores e **a sensibilidade das pessoas** não usando sua arquitetura como um meio de propaganda pessoal. Na verdade, nenhum arquiteto pode deixar de utilizar o trabalho dos arquitetos que o precederam; por mais que ele se esforce para ser original, **a maior parte de seu trabalho existe em alguma tradição** (…) os homens levaram um tempo enorme para chegarem, por exemplo, ao tamanho certo de uma janela dentro de várias tradições arquitetônicas[232]. (Destaques nossos).

Além dele, Amos Rapoport reforça a importância da dimensão cultural na arquitetura:

> a casa é uma instituição, não somente uma estrutura, criada para um conjunto complexo de propósitos. Como construir uma **casa é um fenômeno cultural, a sua forma e organização são grandemente influenciadas pelo meio cultural ao qual pertence** (…) a casa, um fato humano, e mesmo dentro das mais severas limitações físicas e tecnológicas o homem tem construído em formas tão diversas que elas só podem ser atribuídas à escolha, que **envolve valores culturais** (…) forças socioculturais se tornam, portanto, de importância primordial no

[229] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 4**, 1991.
[230] ROLNIK, Raquel. **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?**, 2018, p.19. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/12/guia-mulheres-pt_ok.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.
[231] ROLNIK, Raquel. **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?**, 2018, p.19. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/12/guia-mulheres-pt_ok.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.
[232] FATHY, Hassan. **Construindo com o povo.** Arquitetura para os pobres. Rio de Janeiro: Forense/Universitária, 1982, p.40-41.

> relacionamento do modo de vida humano ao meio ambiente[233]. (Destaques nossos).

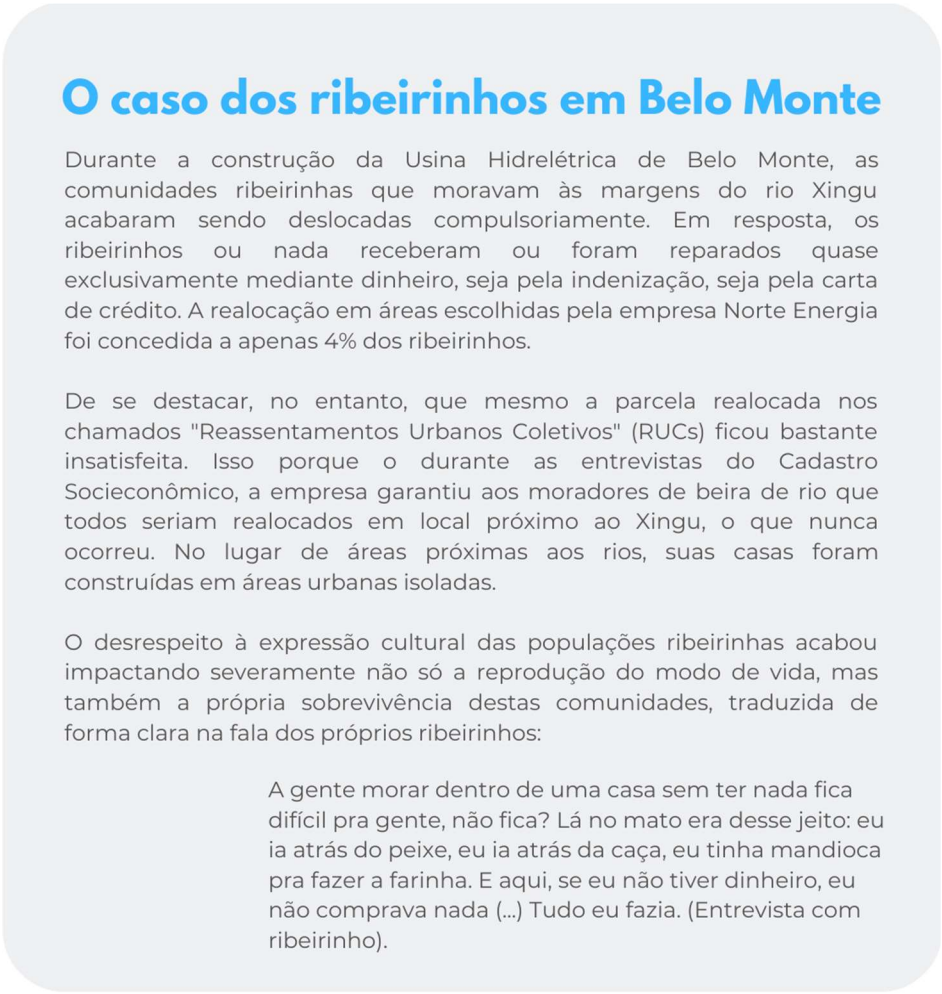
Assim, as novas construções devem se adequar não somente às condições locais do meio geográfico, como clima, solo e características topográficas, mas também devem respeitar as características tradicionais e culturais da arquitetura original. Isso se torna especialmente problemático no caso de comunidades tradicionais (pescadores artesanais, ribeirinhos, quilombolas, entre outros), povos indígenas e comunidades com modo de vida baseado na terra.

Em comunidades de pescadores, por exemplo, além da moradia com áreas abertas, ao ar livre, para a preparação do peixe, há a necessidade de localização próxima e de fácil acesso ao rio ou ao mar. No caso de comunidades com perfil agrícola, o tamanho e a qualidade da terra (fertilidade do solo, irrigação etc.) são fatores essenciais não só para a reprodução do modo de vida e expressão cultural, mas para a própria sobrevivência da comunidade.

Diante desse contexto, as diretrizes internacionais estabelecem como elemento imperativo do processo de deslocamento compulsório a efetiva participação dessas comunidades, mediante a implementação de um processo de consulta livre, prévia e informada que seja representativo, inclusivo e guiado pelas leis e práticas consuetudinárias dos povos indígenas e tribais[234]. Na hipótese de deslocamento dessas populações (que, de acordo com as diretrizes internacionais, deve ser evitada de todas as formas possíveis), o novo local de moradia deve garantir, no mínimo, a continuidade dos padrões tradicionais de organização social, principalmente por meio da manutenção do acesso à propriedade cultural (acesso a locais com valor espiritual ou religioso, como locais de culto ou cemitérios); a recursos naturais e a oportunidades de desenvolvimento sustentável culturalmente apropriadas[235].

[233] RAPOPORT, Amos. **House, form and culture**. Nova Jersey: Prentice-Hall Inc., 1969, p.46-48.
[234] COMISSÃO INTERNACIONAL DE BARRAGENS. **Dams and development**, 2000, p.281.
[235] INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 7** (Indigenous peoples), 2012, p.4.

Figura 28 — Estudo de caso



O caso dos ribeirinhos em Belo Monte

Durante a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, as comunidades ribeirinhas que moravam às margens do rio Xingu acabaram sendo deslocadas compulsoriamente. Em resposta, os ribeirinhos ou nada receberam ou foram reparados quase exclusivamente mediante dinheiro, seja pela indenização, seja pela carta de crédito. A realocação em áreas escolhidas pela empresa Norte Energia foi concedida a apenas 4% dos ribeirinhos.

De se destacar, no entanto, que mesmo a parcela realocada nos chamados "Reassentamentos Urbanos Coletivos" (RUCs) ficou bastante insatisfeita. Isso porque o durante as entrevistas do Cadastro Socieconômico, a empresa garantiu aos moradores de beira de rio que todos seriam realocados em local próximo ao Xingu, o que nunca ocorreu. No lugar de áreas próximas aos rios, suas casas foram construídas em áreas urbanas isoladas.

O desrespeito à expressão cultural das populações ribeirinhas acabou impactando severamente não só a reprodução do modo de vida, mas também a própria sobrevivência destas comunidades, traduzida de forma clara na fala dos próprios ribeirinhos:

> A gente morar dentro de uma casa sem ter nada fica difícil pra gente, não fica? Lá no mato era desse jeito: eu ia atrás do peixe, eu ia atrás da caça, eu tinha mandioca pra fazer a farinha. E aqui, se eu não tiver dinheiro, eu não comprava nada (...) Tudo eu fazia. (Entrevista com ribeirinho).

Fonte: SCABIN; ACCA et al. (2017, p.243).

Sobre o deslocamento compulsório das populações ribeirinhas em Belo Monte, cumpre salientar que o principal fator responsável pela inadequação cultural das medidas de reparação oferecidas aos atingidos foi o desconhecimento, por parte dos responsáveis pela gestão das obras de construção da usina, a respeito da cultura e das atividades que compõem o modo de vida ribeirinho[236]. A ausência de participação tanto no momento de planejamento como no momento da escolha do local dos novos reassentamentos e do desenho das políticas de reterritorialização não permitiu que a expressão cultural ribeirinha se traduzisse nas modalidades de reparação ofertadas pela empresa responsável pelo empreendimento.

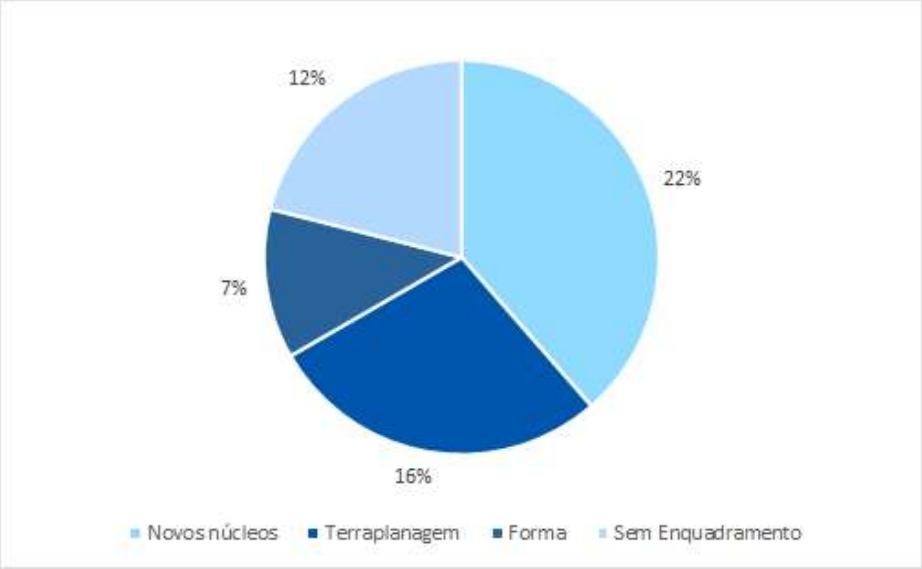
[236] SCABIN, Flávia et al. A violação de direitos dos ribeirinhos no contexto Belo Monte e os processos de assistência jurídica na DPU, em Altamira. In: MAGALHÃES, Sônia Barbosa; CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte:** relatório da SBPC. São Paulo: SBPC, 2017, p.259.

A partir do exemplo narrado, é possível perceber que a adequação cultural está umbilicalmente relacionada com a efetivação de instrumentos e espaços voltados à participação da população deslocada, não só na definição das políticas reparatórias (planejamento), mas também nas atividades de execução (o que pode se dar por meio da utilização de metodologias participativas de construção, como é o caso da autogestão) e no próprio monitoramento.

No caso do Rio Doce, em especial, algumas questões de inadequação cultural podem ser observadas desde já. De acordo com a Cartilha de Reconstrução de Bento Rodrigues[237], o projeto urbanístico de Bento Rodrigues possui o mesmo conceito de arruamento da localidade original, em uma tentativa de preservar as relações de vizinhança, mantendo o mesmo número de ruas e os mesmos vizinhos lado a lado. Entretanto, algumas características essenciais mudaram e merecem ser destacadas.

De acordo com Dossiê produzido pela Ramboll, mais da metade das famílias deslocadas (57%) em Bento Rodrigues já se encontram insatisfeitas com seus lotes. Isso decorre, como revela a figura seguinte, por características do terreno que não permitem a reprodução dos modos de vida, como é o caso da forma, da declividade e da necessidade de desmembramento do lote em novos núcleos familiares[238].

Figura 29 — Insatisfações com relação ao reassentamento coletivo de Bento Rodrigues



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em dados de Ramboll (2019).

[237] Disponível em: <www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/04/complemento-4_projeto-urbanistico-de-bento-rodrigues.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2019.
[238] RAMBOLL. **Dossiê do Reassentamento**, mar. 2019, p.19.

Como se nota, a alta declividade é apontada como um dos principais fatores associados à maior dificuldade de desenvolvimento das atividades econômicas e de subsistência antes existentes. Isso porque, originalmente, a comunidade de Bento Rodrigues contava com terrenos planos, voltados, entre outras atividades, ao desenvolvimento de atividades rurais[239]. O novo reassentamento, além de terrenos com altíssimas declividades, possui característica urbana, como se depreende do comparativo disponibilizado no próprio website da Fundação Renova.

Figura 30 — Características do terreno de Bento Rodrigues

Fonte: Elaboração própria (2019) com base no website da Fundação Renova (2019).

Isso também se verifica na análise comparativa entre as imagens das residências originais em Bento Rodrigues (Figuras 32 e 33) e o projeto de residências a ser implementado no novo reassentamento de Bento Rodrigues (Figuras 34 e 35):

[239] De acordo com o Dossiê de Tombamento de Bento Rodrigues, a economia do povoado de Bento Rodrigues se dava principalmente pela produção de frutíferas e hortas, com destaque especial para a produção da geleia de pimenta biquinho pela Associação de Hortifrutigranjeiros de Bento Rodrigues (Ahobero). INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES (ICOMOS). **Dossiê de tombamento de Bento Rodrigues**. Belo Horizonte, 2019, p.110.

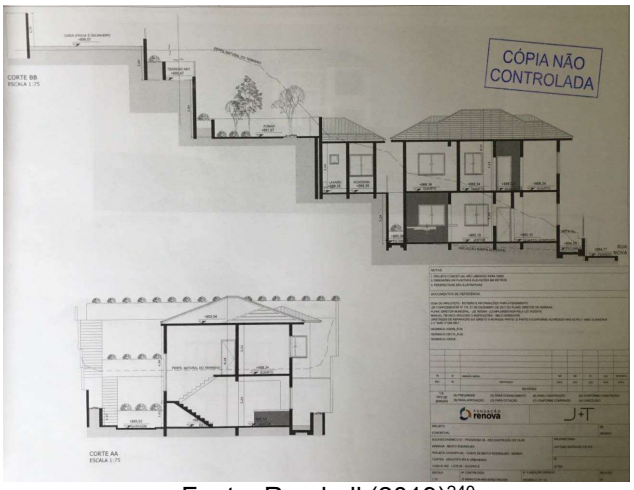
Figura 31 — Residências típicas na rua São Bento (Bento Rodrigues)

Fonte: Google (2012).

Figura 32 — Residências típicas em frente à praça São Bento (Bento Rodrigues)

Fonte: Google (2012).

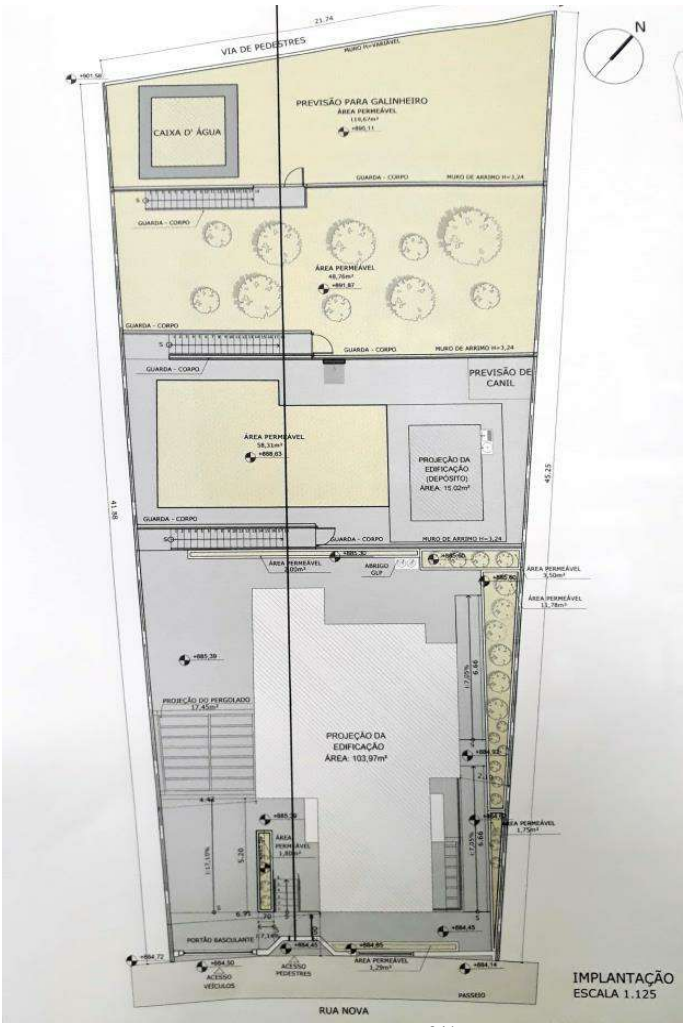
Figura 33 — Projeto do lote de id 52, vencendo desnível de aproximadamente 20 metros entre frente e fundo dos lotes



Fonte: Ramboll (2019)[240].

[240] RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019, p.18.

Figura 34 — Planta de implantação do lote de id 52 em Bento Rodrigues, vencendo desnível de aproximadamente 20 metros entre frente e fundo dos lotes



Fonte: Ramboll (2019)[241].

De uma análise detida da Figura 35, verifica-se que, para que a pessoa atingida se desloque de sua casa construída até seu próprio galinheiro, seria necessário subir o equivalente a quatro andares de um prédio através de lances de escada. Diante desse contexto, os reflexos da ausência de adequação cultural nas novas moradias podem ser observados no aumento das desistências de lotes após a primeira vistoria das famílias.

Conforme destacado pela *expert* Ramboll, no momento da vistoria *in loco* — primeira etapa da assinatura do Termo de Adesão ao Reassentamento —, alguns núcleos familiares expressaram sua insatisfação com o terreno oferecido e, consequentemente, optaram por outra modalidade de reparação (com destaque para o reassentamento familiar)[242].

[241] RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019, p.17.
[242] RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019, p.19.

A insatisfação de mais da metade das pessoas atingidas de Bento Rodrigues, somada à desistência de lotes, revela problemas importantes de adequação cultural, não só do ponto de vista individual (relação de cada família com a sua própria moradia), mas também comunitário. Isso porque, para além das desistências que já ocorreram, a insatisfação com relação ao terreno pode ensejar a futura venda do imóvel pelo atingido, desencadeando processos de desarticulação social e perda de vínculos comunitários.

Nesse sentido, para além das características da própria moradia (localização, materiais de construção etc.), a adequação cultural também deve respeitar a forma como as relações sociais da comunidade atingida se estruturam, tratando-se de elemento fundamental para a manutenção da expressão cultural coletiva.

Já no que tange o Reassentamento de Paracatu de Baixo, verifica-se que o problema das altas declividades também se repete em aproximadamente 32% dos lotes. De acordo com o Relatório de Controle Ambiental do Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo, boa parte das famílias atingidas se dedicavam antes do rompimento da barragem a atividades rurais em suas próprias residências ou prestavam serviços nas propriedades do entorno[243]. Além disso, o referido estudo também destaca algumas características construtivas importantes das casas de Paracatu, como a existência de pavimentos únicos, amplos quintais e afastamentos laterais e frontais generosos[244].

Dentro desse contexto, questiona-se se os 32% de lotes com declividades maiores que 30% estão, de fato, aptos a reproduzir o modo de vida anterior. Isso porque os terrenos destinados ao cultivo de hortas e à criação de animais, como visto anteriormente, se encontram, a depender do lote, a mais de cinco andares de altura**.** Considerando que antes do deslocamento a comunidade de Paracatu desenvolvia atividades rurais em áreas predominantemente planas, há de se concluir que ao menos um terço das moradias de Paracatu não garantirá, do ponto de vista da adequação cultural, a melhora (ou mesmo o restabelecimento) das condições anteriores.

Em vista do exposto, deve-se destacar como ponto de atenção prioritária a possibilidade de não restabelecimento do modo de vida anterior nos reassentamentos coletivos — em especial de Paracatu e Bento Rodrigues — em decorrência da imposição de obstáculos importantes ao desenvolvimento de atividades rurais e de subsistência.

---

[243] "trabalhadores rurais que plantam para subsistência e/ou trabalham em terras de terceiros". FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) do Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo — Mariana/MG**. 2019, p.438.

[244] FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) do Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo — Mariana/MG**. 2019, p.436.

3.3 Deslocamento compulsório de pessoas

O deslocamento compulsório é uma das formas de violação do direito humano e fundamental à moradia adequada, eis que é considerado incompatível com os requisitos do Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pelo respectivo Comitê da ONU, em seu Comentário Geral nº 7, de 1997. Devido à relação de interdependência e indivisibilidade que existe entre direitos humanos, os deslocamentos compulsórios frequentemente violam também outros direitos humanos[245].

Deste modo, a prática de deslocamentos compulsórios, enquanto viola claramente os direitos protegidos pelo referido Pacto, pode também resultar em violações aos direitos civis e políticos, tais como o direito à vida, o direito à segurança pessoal, o direito da não interferência na vida privada, família e casa, e o direito ao gozo pacífico de bens, conforme explicitado n*os* itens 3 e 3.2. Mas já no presente item se demonstrará que o direito de não estar sujeito a um deslocamento compulsório está intrinsecamente relacionado com o direito à moradia adequada[246].

A terra é a fonte mais valiosa de riqueza para a maioria das sociedades, além de fornecer espaços físicos para as pessoas construírem suas moradias, promoverem suas subsistências e constituírem suas famílias[247]. Muitas barreiras, no entanto, podem comprometer severamente o acesso à terra, à moradia e à subsistência, sendo uma delas o deslocamento compulsório de pessoas que, por sua vez, provoca a ruptura de pessoas com seus modos e lugares de vida, em suma, o abandono de suas raízes familiares e culturais[248].

Tal fenômeno é um enorme e crescente problema global e pode ter sua origem em vários motivos diferentes, sendo uma de suas principais causas a ocorrência de um desastre[249]. Milhões de pessoas são afetadas anualmente e a maioria delas são famílias e comunidades marginalizadas, em situação de hipossuficiência que, juridicamente,

---

[245] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÓES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 7**, 1997, itens 1 e 4.
[246] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÓES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 7**, 1997, itens 4 e 5.
[247] "*Land provides rural households the basic means for subsistence and market production. It offers a secure base on which to shelter and nurture families and develop livelihood strategies. Even in countries where rural income has become less dependent on agriculture, land continues to be an essential resource for rural populations*". UNITED NATIONS OFFICE OF FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Gender and land rights**. Policy Brief 8, 2010. Disponível em: <www.fao.org/3/al059e/al059e00.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2019.
[248] RICHARDSON, Jason W. et al. **Mental health impacts of forced land evictions on women in Cambodia**. Lexington, KY: University of Kentucky, p.3.
[249] ESNARD, Ann-Margaret; SAPAT, Alka. **Population/community displacement**. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of disaster research**. 2. ed. Springer, 2018, p.431.

vivem sob condições informais, em que não há distinção efetiva entre posse e propriedade, transmitindo-se os direitos reais por contratos orais, em vias alheias às da máquina burocrática[250].

Deslocamentos compulsórios em si são procedimentos que derivam de uma situação preexistente de vulnerabilidades física, socioeconômica, política e institucional[251]. Neste contexto, deslocamento compulsório se refere, por sua vez, tanto ao deslocamento físico (mudança ou perda de moradia) como ao econômico (perda de bens ou de acesso a bens que ocasiona a perda de fontes de renda ou meios de sobrevivência) como resultado: (i) da aquisição de terras ou (ii) destruição — total ou parcial — de bens imóveis; quando qualquer uma das situações são relacionadas com o desastre tecnológico em comento[252].

Pois bem, o deslocamento é considerado compulsório nos casos em que as pessoas ou as comunidades afetadas (i) não têm o direito de recusar a aquisição de terra que resulte em deslocamento ou (ii) são surpreendidas com a destruição — total ou parcial — tanto de seus respectivos bens imóveis como dos de seus vizinhos e/ou das praças, vias, parques, edifícios públicos, equipamentos de infraestrutura etc.; (iii) perdem o acesso à água potável ou quaisquer outros recursos que anteriormente utilizavam para proverem seus sustentos.

Neste contexto, qualquer uma das situações se relacionam com o rompimento da Barragem de Fundão. A menos que seja administrado apropriadamente, o reassentamento involuntário pode resultar em empobrecimento e dificuldades de longo prazo para as pessoas e as comunidades afetadas, assim como dano ambiental e estresse social nas áreas para as quais sejam deslocadas[253].

---

[250] UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). **Losing your home.** Assessing the impact of eviction, 2011, p.10. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/10/assessing-the-impact-of-eviction.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

[251] Vulnerabilidade, neste contexto, pode ser sucintamente definida como a capacidade diminuída de um indivíduo ou grupo de antecipar, lidar, resistir e se recuperar dos impactos negativos de um risco natural ou causado pelo ser humano. O conceito é relativo e dinâmico. A vulnerabilidade é mais frequentemente associada à situação de hipossuficiência, mas também pode surgir quando as pessoas estão isoladas, inseguras e indefesas diante de risco, choque ou estresse. INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). **Growing vulnerabilities — increased action**, 2016, p.2. Disponível em: <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/02/IFRC-Growing-vulnerabilities-Report_FINAL.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

[252] INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 5**, 2006. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/4116fe36-4135-4d32-a52c-4069f50bcdfe/PS_5_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkC.C3c>. Acesso em: 14 nov. 2019.

[253] INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 5**, 2006. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/4116fe36-4135-4d32-a52c-

Por essas razões, o deslocamento compulsório deve ser evitado ou, pelo menos, minimizado, eis que é considerado pelo Comitê da ONU sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais incompatível com os direitos humanos estabelecidos em tal Pacto internacional (Pidesc)[254]. Contudo, quando for inevitável, as medidas apropriadas devem ser cuidadosamente planejadas e implementadas a fim de atenuar os efeitos negativos não somente sobre as pessoas desalojadas, mas também em relação às comunidades que as receberão.

A Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês) estabeleceu oito Padrões de Desempenho que devem ser seguidos conjuntamente[255] para que seus clientes possam gerenciar riscos e impactos socioambientais a fim de melhorarem as oportunidades de desenvolvimento[256]. O planejamento de reassentamentos — com efetiva participação social e amplo acesso à informação, colocando as pessoas atingidas, verdadeiramente, como protagonistas nos processos de reparação integral dos danos relacionados com o desastre tecnológico — pode ser normalmente obtido com o fornecimento de incentivos compensatórios justos e apropriados, além de outros incentivos ou benefícios para as pessoas ou comunidades afetadas, e com a atenuação dos riscos de assimetria de informações e poder de barganha[257].

4069f50bcdfe/PS_5_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkC.C3c>. Acesso em: 14 nov. 2019. Há de se conferir também outras diretrizes que orientam boas práticas em contextos de deslocamento compulsório: BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, anexo A. dez. 2001. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 1º nov. 2019; EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. **Resettlement guidance and good practice**, 2014; UN. **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

[254] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÓES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 7**, 1997, item 1; BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, artigo 11.1.

[255] 1) Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais; 2) Condições de Emprego e Trabalho; 3) Eficiência de Recursos e Prevenção da Poluição; 4) Saúde e Segurança da Comunidade; 5) Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário; 6) Preservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável de Recursos Naturais Vivos; 7) Povos Indígenas; 8) Patrimônio Cultural. O Padrão de Desempenho 1 avalia os impactos e riscos socioambientais, dando importância ao engajamento efetivo das comunidades afetadas a ser viabilizado pela divulgação apropriada de informações relevantes, consulta e a participação informada das pessoas afetadas. Já os Padrões de Desempenho 2 a 8 priorizam a minimização dos danos residuais causados aos trabalhadores, às comunidades afetadas e ao meio ambiente.

[256] Organização irmã do Banco Mundial, é a maior instituição de desenvolvimento global focada no setor privado dos países em desenvolvimento. O Grupo Banco Mundial estabeleceu duas metas para o mundo alcançar até 2030: acabar com a pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada em todos os países. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc_new>. Acesso em: 11 out. 2019.

[257] INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 5**, 2006, item 3. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/4116fe36-4135-4d32-a52c-

A responsabilidade dos agentes ensejadores dos danos ao direito de moradia adequada, portanto, é justamente a de repará-los integralmente, de forma apta a proporcionar um ambiente para que as identidades culturais das pessoas atingidas sejam respeitadas em todas as fases desse processo, tendo em vista que essas comunidades não teriam a necessidade de alterarem os rumos de suas vidas, se não houvesse ocorrido o desastre[258]. Em áreas urbanas, independentemente de sua extensão, o deslocamento compulsório vem muitas vezes acompanhado da ruptura de redes econômicas e sociais das quais dependem as atividades de pequenos comerciantes e prestadores de serviços.

Mas o deslocamento compulsório de comunidades rurais, por sua vez, retira de produtores agrícolas, proprietários ou não proprietários, ribeirinhos e extrativistas, e uma série de outros grupos, as condições de reprodução material[259]. Quando operam com ações padronizadas e alheias às realidades e culturas locais e deslocadas dos saberes regionais, os projetos de reassentamento e de moradia não atendem às necessidades dos deslocados, podendo implicar inclusive a degradação das condições de vida quando, por exemplo, as novas habitações não dispõem de um espaço adequado para hortas e pomares, ou ficam longe de fontes tradicionais de recursos (florestas para lenha, rios para pesca ou irrigação etc.).

> Uma descrição dos pacotes de compensação e outras medidas relativas ao reassentamento que assistirão cada categoria de pessoas deslocadas elegíveis a alcançar os objetivos desta política (ver OP 4.12, para. 6). Além de serem técnica e economicamente viáveis, os pacotes de reassentamento deverão ser compatíveis com as preferências culturais das pessoas deslocadas, e preparados mediante consulta com as populações afetadas[260].

Em todos os casos, devem ser asseguradas a participação e aprovação prévias dos reassentados nas fases de planejamento, implementação e avaliação dos reassentamentos e dos projetos de moradia, garantindo-se a manutenção de um custo acessível às condições financeiras das pessoas atingidas, qualidade da edificação, boa localização e acessibilidade física, segurança, além das condições adequadas aos

4069f50bcdfe/PS_5_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkC.C3c>. Acesso em: 2 out. 2019.

[258] SMITH, Keith. **Environmental hazards.** Assessing risk and reducing disaster. 6. ed. Routledge, 2013, p.59.

[259] BELCHER, J. C.; BATES, F. L. Aftermath of natural disasters: Coping through residential mobility. **Disasters**, v. 7, n. 2, p. 118-128, 1983.

[260] BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12: involuntary resettlement, anexo A**. dez. 2001, item 11. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 1º nov. 2019.

grupos com necessidades especiais, bem como idosos, pessoas com deficiência, crianças, mulheres gestantes etc., em consonância ao Comentário Geral nº 4, da ONU[261].

Ora, é primordial adotar a participação social, o amplo acesso à informação e a centralidade das pessoas atingidas como premissas porque não há como se presumir que um modelo de reassentamento — idealizado por determinado grupo social em certo contexto específico, por mais eficiente e protetivo que venha parecer — seja adequável a qualquer comunidade deslocada compulsoriamente[262]. Isso porque, ao redor do mundo, há inúmeras identidades culturais e formas de linguagens, povos e nações, mitos e arquétipos diferentes entre si, por mais semelhantes que possam vir a aparentar.

Tal afirmação segue os princípios básicos e diretrizes de desenvolvimento estabelecidos pela ONU — em casos de deslocamentos compulsórios — decorrentes de vários instrumentos legais internacionais que protegem a moradia adequada e outros direitos humanos e fundamentais relacionados[263]. Da leitura dessas normativas denota-se que os Estados-membros devem reconhecer que a proibição das expulsões forçadas inclui o deslocamento arbitrário que resulte na alteração da composição étnica, religiosa ou racial da população afetada (§19); e que uma moradia adequada depende, entre muitos outros fatores, de uma habitação culturalmente apropriada, uma vez que para se garantir a segurança do lar, a moradia deve também incluir os seguintes elementos essenciais: privacidade e intimidade; participação na tomada de decisões; não sujeição

[261] EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. **Resettlement guidance and good practice**, 2014, p.53.

[262] (…) a diversidade das populações e comunidades atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, social e culturalmente muito diferenciados e com históricos bastante singulares de relacionamento com o sistema criado para a reparação integral dos danos, torna muito difícil a seleção de uma amostra que as represente integralmente. (…). Buscou-se que os interlocutores refletissem essa diversidade, inclusive quanto ao processo de organização e participação nas discussões acerca da reparação dos danos causados pelo desastre. Nas localidades que contam com assessorias técnicas, o processo de identificação e escolha dos interlocutores não apresentava maiores problemas, em razão da existência de um conjunto de pessoas muito mobilizadas e atuantes nas discussões. Por outro lado, no restante da área atingida, a identificação dos interlocutores contou com a colaboração de procuradores da República e de promotores de Justiça que atuam no caso, visto manterem, em geral, contato frequente com lideranças e outros atores sociais envolvidos nas discussões sobre o desastre. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Parecer Técnico nº 279/2018**. 2018, p.11. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-no-279-2018>. Acesso em: 18 nov. 2019.

[263] Bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 3º, 12º, 13º, 17º, 22º e 25º), o Pacto Internacional sobre Assuntos Econômicos, Direitos sociais e culturais (artigo 11, §1º), a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 27, §3º), as disposições de não discriminação contidas no artigo 14, §2º, alínea "h", da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres, e o artigo 5, alínea "e" da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de discriminação racial.

a violência; e acesso a reparação por eventuais violações de direitos sofridas (§55, alínea "*g*")[264].

Sob a ótica do princípio orientador da reconstrução melhor — cuja compreensão conceitual se remete o leitor ao item 2.1.1.2 —, se faz preciso identificar as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade e entender o que significa, de fato, construir uma situação melhor do que a anterior, o que deveras não pode se basear em critérios estanques e uniformes, tendo em vista a enorme gama de identidades culturais e desigualdades socioeconômicas que permeiam tanto o mundo extremamente diverso, ainda que globalizado e conectado em rede, como a própria bacia do Rio Doce em si, com tamanha riqueza de detalhes[265].

As peculiaridades dos valores, costumes, dinâmicas sociais, vulnerabilidades de cada população e localidade atingidas devem ser estudadas com muito vigor e atenção, para se obter uma aferição assertiva tanto dos danos materiais e imateriais relacionados com o desastre como da situação real que antecede os eventos lesivos. Tal método de aferição de danos presta-se de ferramenta apta a amparar o planejamento das possibilidades reparatórias. Mas também deve se levar em conta que um desastre tecnológico — como o rompimento da Barragem de Fundão — não causa todos os seus danos de uma só vez.

Ora, grande parte das violações de direitos pode vir a acontecer num contexto ulterior, em que há caos generalizado, escassez de recursos de necessidades básicas, estresse, risco social, conflitos familiares e comunitários, insegurança, insalubridade, exposição a inúmeros outros perigos iminentes e posteriores ao momento desastroso[266]. Vale

---

[264] *"19. States must recognize that the prohibition of forced evictions includes arbitrary displacement that results in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population".*
(…)
"55. Identified relocation sites must fulfil the criteria for adequate housing according to international human rights law. These include: (…) (g) culturally appropriate housing. In order to ensure security of the home, adequate housing should also include the following essential elements: privacy and security; participation in decision-making; freedom from violence; and access to remedies for any violations suffered." ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

[265] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT) ; AXA. **Supporting safer housing reconstruction after disasters** — planning and implementing technical assistance at scale, 2019, p.39-40. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Supporting%20Safer%20Housing%20Reconstruction%20After%20Disasters%20%28English%29.pdf>. Disponível em: 25 set. 2019.

[266] Nos países desenvolvidos, as pessoas geralmente têm maior capacidade de resistir ao impacto de um perigo, como é o exemplo do Japão, cuja infraestrutura é muito bem arquitetada para suportar danos decorrentes de desastre naturais, tendo em vista tanto o alto grau de previsibilidade das escalas de terremotos e tsunamis como o grande avanço da engenharia neste

ressaltar, aliás, que os próprios procedimentos realizados para a reparação dos danos podem causar novas lesões e agravantes da situação de calamidade, eis que às vezes podem ser feitos em caráter de urgência, às pressas, e muitas vezes sem o planejamento adequado, sem observância das boas práticas técnicas, num espírito dotado de desespero e afobação.

Até mesmo o processo de reconstrução e reforma das casas é capaz de danificar outras edificações vizinhas, vias de passagens e espaços públicos, com a trepidação gerada pelo tráfego excessivo ou improvisado de veículos e maquinários pesados nos arredores dos locais atingidos ou com o emprego de métodos construtivos. Em ambas as hipóteses, ações reparatórias podem causar novos danos se houver uma atuação sem se proceder com devidos estudos prévios e aprofundados acerca da resistência dos solos, prédios, materiais, vegetações, muros, encanamentos etc. para tanto[267].

E por analogia ao disposto no artigo 17, *caput*, e incisos I e II da Lei nº 8.629/1993[268], os reassentamentos das pessoas deslocadas, em razão do rompimento da Barragem

campo da ciência. Eles tendem a ser mais bem protegidos dos perigos e a ter em vigor sistemas de preparação para suportar os impactos. Meios de subsistência seguros e rendas mais altas também aumentam a resiliência e permitem que as pessoas se recuperem mais rapidamente de riscos.

[267] As pessoas atingidas de Barra Longa (MG) pleitearam à Fundação Renova e à Câmara Técnica de Reconstrução e Recuperação de Infraestrutura (CT-Infra) do Comitê Interfederativo (CIF) há mais de um ano a realização de reparos, reformas e reconstruções em cerca de 418 residências da cidade, que se encontram trincadas e rachadas pelo intenso tráfego de máquinas pesadas e também pela passagem da pluma de rejeitos no rio do Carmo, conforme se denota da leitura da Nota Técnica nº 06/2018 publicada pela CT-Infra aos 27 de agosto de 2018 com a seguinte referência: "Parecer quanto a situação da existência de trincas e outras patologias em infraestruturas no município de Barra Longa, conforme laudos periciais entregues a moradores pela Fundação Renova e relatório elaborado pela Aedas (assessoria técnica dos atingidos de Barra Longa). Considerações sobre o processo legítimo de participação dos atingidos na construção de parâmetros e diretrizes norteadores do processo de elegibilidade dos atingidos e atingidas aos programas do TTAC, especialmente, ao 'Programa de Recuperação das demais Comunidades e Infraestruturas impactadas entre Fundão e Candonga, inclusive Barra Longa' e ao 'Programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira'". CÂMARA TÉCNICA DE RECONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS (CT-INFRA). **Nota Técnica nº 06, de 27 de agosto de 2018**. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/notas-tecnicas/CT-INFRA/2018/cif-ct-infra-nt-2018-06.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

[268] Esta lei regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição da República Federativa do Brasil.
"Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:
I — A obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais;
II — Os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais." BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 6 nov. 2019.

de Fundão, devem ser feitos em "terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada", após avaliação de sua viabilidade agroeconômica e ambiental, em comum acordo com as comissões de atingidas e atingidos, tecnicamente assessoradas. Assim, os planos de reassentamento, incluindo localização, identificação de glebas, projetos de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo, bem como a escolha e formas de distribuição de lotes, devem ser previamente discutidos e aprovados pelas pessoas reassentadas, por meio de suas comissões de atingidas e atingidos e assessorias técnicas.

Busca-se, então, a resposta do que seria, de fato, reestabelecer o modo de vida adotado anteriormente pelas pessoas atingidas, de forma que os riscos futuros sejam reduzidos o máximo possível, englobando mudanças institucionais e sociais que garantam efetivamente o aumento do desenvolvimento humano. Portanto, a maioria dos desastres de grandes proporções acaba prestando-se como aberturas de janelas de oportunidades destas mudanças[269].

Enfim, o âmbito e o nível de detalhe de um plano de reassentamento variam com a magnitude e a complexidade das narrativas das pessoas atingidas, eis que desses relatos serão extraídos os danos relacionados com o desastre tecnológico, quem sofre com eles, com o intuito de se identificarem propostas efetivas de reparação, de acordo com a vontade e a cultura locais. Para tanto, a análise das questões jurídicas que orbitam a concretização de moradias adequadas em cada contexto social precisa cobrir (I) a amplitude dos direitos reais (posse, propriedade, título de domínio e concessão de uso)[270]; (II) a descrição clara e objetiva dos recursos disponíveis em procedimentos judiciais e administrativos ao alcance das pessoas deslocadas e o prazo para tanto (tutelas de direitos individuais homogêneos e/ou difusos); (III) o estímulo da adoção de mecanismos para resolução de conflitos que possam ser importantes para o reassentamento no âmbito do planejamento (mediação, conciliação, constelação familiar etc.)[271]; (IV) a identificação da legislação aplicável à defesa da posse de terras,

[269] BOLIN, R., & STANFORD, L. **The Northridge earthquake:** vulnerability and disaster. Nova York, NY: Routledge, 1998, p. 222.

[270] "As conclusões de uma análise abrangendo o sistema jurídico, cobrindo (…) a lei aplicável (incluindo a lei consuetudinária e a lei tradicional) que regule os direitos de posse de terra, atribuição de valores aos bens e às perdas, compensação e direitos sobre o uso dos recursos naturais; lei consuetudinária pessoal relativa ao deslocamento; e leis ambientais e legislação sobre o bem-estar social." BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, anexo A. Dez. 2001, item 7, alínea "*c*"; item 25. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 7 out. 2019.

[271] "As conclusões de uma análise abrangendo o sistema jurídico, cobrindo (…) os procedimentos jurídicos e administrativos aplicáveis, incluindo uma descrição dos recursos disponíveis no processo judicial ao alcance das pessoas deslocadas e o prazo para tais procedimentos, e quaisquer mecanismos para a resolução de conflitos que possam ser importantes para o

atribuição de valores aos bens e às perdas, preços de substituições, compensação e direitos sobre a facilidade de acesso ao uso dos recursos naturais, proteção ambiental e de garantia do bem estar social etc.; (V) preenchimentos de hipotéticas lacunas legais, de forma a favorecer os interesses mais frágeis, bem como o das pessoas atingidas em mais grave situação de vulnerabilidade, cujas narrativas estão ainda mais no âmago da reparação integral dos danos relacionados com o desastre tecnológico[272].

3.3.1 Deslocamento compulsório ao longo da bacia do Rio Doce

Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira são localidades cujas moradias foram atingidas pelo desastre tecnológico do rompimento da Barragem de Fundão, cujos programas de reconstrução, recuperação e reassentamento, tanto de Bento Rodrigues como de Paracatu de Baixo (PG08), estão previstos no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)[273], nas cláusulas 8ª (II), 76/78 e 82/88. No entanto, tal fato deveras não exclui a possibilidade de haver várias outras violações ao direito humano de moradia adequada ao longo das demais localidades da bacia do Rio Doce.

> Seguindo a drenagem natural, acompanhada do curso d'água e topografia local, Barra Longa é o próximo município com ocupação urbana impactada com graves transtornos, não somente no distrito sede, mas também nos distritos de Gesteira, Barretos, dentre outras comunidades rurais, cujo impacto se deu pela enxurrada de lama que transbordou o leito do rio atingindo e — por vezes submergindo — casas, ruas e praças. Vale ressaltar, que o município de Barra Longa foi o único atingido em seu centro urbano pela enxurrada de rejeito proveniente do rompimento da Barragem de Fundão.
> A primeira comunidade chamada de Bento Rodrigues, ainda no município de Mariana, foi integralmente abatida, com perdas

reassentamento no âmbito do projeto." BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, anexo A. Dez. 2001, item 7, alínea *"b"*; itens 17 e 27, alínea *"d"*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 7 out. 2019.

[272] "As conclusões de uma análise abrangendo o sistema jurídico, cobrindo (…) lacunas, caso existam, entre as leis locais que regulam o direito de propriedade e a política de reassentamento do Banco, e os mecanismos destinados a superar tais lacunas." BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, anexo A. Dez. 2001, item 7, alínea *"e"*; item 24, alínea *"f"*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 7 out. 2019.

[273] Acordo assinado entre a Samarco S.A., suas acionistas (Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda.) e os governos federal e estaduais (de Minas Gerais e Espírito Santo), cujo objetivo é a previsão de Programas, a serem elaborados, desenvolvidos e implementados por meio da Fundação Renova, com o intuito de recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da área de abrangência impactada pelo evento observando-se a situação anterior, além da adoção de medidas de mitigação, compensação, remediação e indenização necessárias e previstas nos Programas. Foi estabelecido, aos 2/3/2016, no bojo do processo nº **0069758-61.2015.4.01.3400** que tramita perante o douto Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

> irreparáveis, incluindo mortes humanas e, com isso, toda a população deslocada para outra localidade. Já em Barra Longa/MG, a população permaneceu nas cidades e localidades avariadas, e convivem até a presente data — e quiçá eternamente — com os danos causados pelo Rompimento da Barragem de Fundão[274].

Os levantamentos realizados pela Ramboll (*expert* do Ministério Público), anteriores ao cadastro das pessoas atingidas feito pela Fundação Renova[275], apontam que por volta de 500 famílias e 2 mil moradores das regiões supramencionadas tiveram suas habitações lesadas[276]; e que o processo de reassentamento tem se dado em um ritmo lento, pois passados mais de três anos após o desastre tecnológico, em dezembro de 2018, tão somente o projeto de Bento Rodrigues havia sido licenciado[277].

O projeto de Paracatu de Baixo, por sua vez, foi protocolado para análise na Prefeitura Municipal de Mariana (MG) em janeiro de 2019, tendo sido emitido o licenciamento urbanístico apenas em junho do mesmo ano, enquanto o projeto urbanístico conceitual do reassentamento de Gesteira está sendo elaborado pela comunidade atingida local, acompanhada por sua assessoria técnica, em oficinas iniciadas, também, no mês de junho de 2019[278]. Neste ponto, cumpre observar que as regiões de Bento Rodrigues e de Paracatu de Baixo pertencem à jurisdição do município de Mariana (MG), mas a de Gesteira localiza-se no município de Barra Longa (MG)[279].

> Aos 6 de fevereiro de 2018, às 9:22 horas, nesta cidade e Comarca de Mariana, na sala de audiências da *2ª Vara*, sob a coordenação da MMª juíza de Direito, dra. Marcela Oliveira Decat de Moura, comigo,

---

[274] ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE DEFESA AMBIENTAL E SOCIAL (AEDAS). **Relatório final das perícias técnicas das edificações de Barra Longa/MG atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão**. Jul. 2018, p.7.

[275] A Fundação Renova é uma organização sem fins lucrativos — instituída pela Samarco S.A. e suas acionistas, Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. — responsável pela mobilização para promover a reparação dos danos causados pelo rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana (MG), aos 5 de novembro de 2015.

[276] Há de se mencionar, no entanto, que a Cáritas Brasileira — assessoria técnica das pessoas atingidas de Mariana (MG) — levantou que há 970 núcleos familiares atingidos no cadastro, no Município de Mariana (MG) — estando 48% deles (468) envolvidos em processos de reassentamento — e 397 no de Barra Longa (MG) — sendo 11% deles (43) amparados pelo reassentamento. RAMBOLL, **Dossiê do reassentamento**, jun. 2019, p.7.

[277] RAMBOLL, **Dossiê do reassentamento**, jun. 2019, p.4.

[278] RAMBOLL, **Dossiê do reassentamento**, jun. 2019, p.4.

[279] Este é um detalhe muito relevante, pois os planos de reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo são guiados por 78 diretrizes homologadas nos autos da ação civil pública nº **0043356-50.2015.8.13.0400** (0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6), ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face da Vale S.A., da BHP Billiton Brasil Ltda. e da Samarco Mineração S.A., que tramita perante o douto Juízo da 2ª Vara Judicial da Comarca de Mariana (MG), em que a Prefeitura Municipal de Mariana (MG) e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais figuram como terceiros interessados na demanda. No entanto, o plano de reassentamento de Gesteira ainda não possui diretrizes consolidadas, eis que não são objeto de ação judicial, mas estão sendo negociadas extrajudicialmente entre a Fundação Renova e a comissão local das pessoas atingidas de Barra Longa, tecnicamente assessoradas pela Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas).

> conciliadora foi aberta a audiência (…) após discussão, as partes lograram êxito em acordar com os pontos constantes do documento em anexo, que fazem parte integrante desta ata, quanto às diretrizes de reparação do direito à moradia dos atingidos com o rompimento da Barragem de Fundão. (…) as partes lograram êxito na formulação de acordo parcial, para resolver as demandas relacionadas ao direito à moradia dos atingidos de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e demais Comunidades em Mariana, conforme documento anexo (reassentamentos coletivos, reassentamentos familiares e reconstruções), aprovado pela Fundação Renova e pelos réus. Apesar da existência de diretrizes, condições e prazos ainda pendentes, há possibilidade de novas transações que possam acarretar a solução de todas as obrigações requeridas no cumprimento de sentença. (…). As modalidades de reparação ao direito à moradia violado que deverão ser ofertadas aos atingidos e atingidas são:
> Reassentamento coletivo: Ato de reparação diante de uma remoção forçada de uma comunidade do seu local de origem para uma nova área. O reassentamento coletivo deve garantir a restituição do direito à moradia adequada, da retomada das atividades produtivas, volta dos modos de vida e do acesso igualitário para todos os bens coletivos de uma comunidade.
> Reassentamento familiar: Ato de reparação de uma remoção forçada de um núcleo familiar do seu local de origem para uma nova área. O reassentamento familiar deve garantir a restituição do direito à moradia adequada, da retomada das atividades produtivas, volta dos modos de vida e do acesso igualitário para todos os bens coletivos do núcleo familiar removido.
> Reconstrução: Ato de reparação diante de um imóvel atingido. A reconstrução visa a reparação da moradia na área de origem de forma a restabelecer as condições de uso para fins de habitação, atividades produtivas e modos de vida. A premissa dessa modalidade de reparação é o acesso às informações sobre os riscos de permanência na área atingida, nos termos da legislação aplicável.
> A indenização pela perda da moradia deverá ser garantida como uma opção do núcleo familiar, conforme as diretrizes previstas neste documento, sempre respeitada a autonomia da vontade do atingido.[280]

Ainda que não tenha ficado clara a distinção entre reassentamento coletivo e reassentamento familiar nas primeiras 46 diretrizes homologadas pelo Juízo da 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais da Comarca de Mariana (MG), há de se mencionar que o reassentamento familiar, neste caso, funciona como uma carta de crédito, que será abordada pelo item 3.3.2.2[281]. Ulteriormente, aos 27 de março de 2018, foi realizada uma nova audiência em que as partes[282] lograram êxito em

[280] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nºs 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.
[281] Enquanto o reassentamento coletivo é tratado pelo item 3.3.2.1.
[282] Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG); Samarco S.A.; Vale S.A.; BHP Billiton Brasil Ltda.; Representantes dos atingidos; e município de Mariana (MG).

convencionarem um segundo acordo, com outras 32 diretrizes dos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo[283].

É interessante notar que, neste segundo documento homologado em Juízo, adota-se um conceito de moradia adequada deveras semelhante ao que vem sendo exposto e reiterado no decorrer do presente relatório, uma vez que se inspira igualmente no Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1991, expondo a definição dos sete aspectos dispostos no item 8: segurança (jurídica) da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade (custo acessível); habitabilidade; acessibilidade (não discriminação e priorização de grupos vulneráveis); localização (adequada); adequação cultural[284].

> O direito à moradia adequada, reconhecido como um direito humano universal, é parte do direito a um padrão de vida adequado. Ou seja, não se resume a apenas o bem material, ele deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade.
> (…)
> O direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva. Pelo contrário, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade. A melhor forma de entender o direito à moradia adequada é entender que ele é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções.
> Liberdades: proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento;
> Garantias: segurança da posse; restituição da moradia, da terra e da propriedade; acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia;
> Proteções: proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse.
> A Agenda Habitat determina que cidades e reassentamentos humanos devem (HABITAT III, 2016):
> Exercer a função social e ecológica da terra, visando progressivamente alcançar uma concretização integral do direito à moradia adequada como um componente de direito a um nível de vida adequado, sem discriminações, acesso universal a água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, assim como acesso igualitário para todos os bens públicos e serviços de qualidade em domínios como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência;
> Ser participativos, promovendo engajamento civil, sentimentos de pertença e apropriação entre todos os seus habitantes;
> Adotar e implementar a redução e gestão de risco de desastres, reduzir a vulnerabilidade, construir resiliência e capacidade de resposta a perigos naturais e gerados pelo homem;

[283] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 27 de março de 2018**. Autos nº 0400.15.004335-6.
[284] ONU, **Comentário geral nº 4**, 1991, item 8.

> Assim, as diretrizes expostas neste documento, bem como as 46 diretrizes da "Parte I", homologadas em 06.02.18 na ACO I de Mariana, são resultado do debate realizado com os atingidos e atingidas sobre a reparação do direito à moradia adequada e suas formas de restituição, compensação, indenização e reabilitação[285].

Mas há de se chamar atenção ao fato de que desde a homologação das diretrizes dos reassentamentos na jurisdição de Mariana (MG) (Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo), nenhum núcleo familiar atingido foi reassentado até o presente momento (dezembro de 2019). A Fundação Renova, por sua vez, aponta ter disponibilizado às famílias que tiveram suas casas destruídas — total ou parcialmente — 414 moradias temporárias[286]. No entanto, em vistorias — realizadas nos meses de abril e maio de 2018 — de 232 de tais imóveis alugados para moradias temporárias, a Ramboll constatou que 56,46% deles (131) apresentavam algum tipo de inadequação, entre os quais, 17% estão localizados em áreas consideradas de risco geotécnico ou de inundação pelo Plano Municipal de Redução de Risco de Mariana ou pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) em Barra Longa[287].

Considerando-se que tais moradias não podem ser mais qualificadas como temporárias em razão do longo período em que estão sendo utilizadas como residência pelas famílias (ver item 3.1), elas, portanto, também devem atender aos requisitos básicos previstos no Comentário geral nº 4.

3.3.2 Modalidades de reparação do direito à moradia

Segundo constata UN-HABITAT, os programas de (re)construção de moradias danificadas ou destruídas por desastres tendem a adotar escolhas tecnológicas inapropriadas, ora para pouparem recursos financeiros, ora para evitarem esforços num processo de reparação que viesse a ser efetivamente integral[288]. Tal realidade ignora

---

[285] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 27 de março de 2018**. Autos nº 0400.15.004335-6.

[286] "Cerca de 54% das moradias temporárias apresentam problemas de habitabilidade relativos à iluminação/ventilação inadequada e/ou à falta de acabamentos." RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, jun. 2019, p.9.

[287] "Adequação das moradias temporárias alugadas: verifica-se que as moradias "temporárias" que foram disponibilizadas no período emergencial pós-desastre perderam esta qualificação, já que estão abrigando a população atingida das comunidades de Bento Rodrigues, Paracatu e Gesteira pelos últimos quatro anos, transcorridos desde 5 de novembro de 2015. Se considerarmos que ainda resta um período de, no mínimo, onze meses para o início da solução do reassentamento, no caso de Bento Rodrigues, estas famílias permanecerão nas moradias temporárias, por um período de aproximadamente cinco anos. Portanto, analisar a condição destas moradias e sua adequação é fundamental para evitar a amplificação do trauma." RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, jun. 2019, p.23.

[288] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT); AXA. **Supporting safer housing reconstruction after disasters** — planning and

que, na verdade, se um reassentamento for apto a garantir, em todas as suas fases (planejamento, implementação, monitoramento e avaliação), ampla participação, respeito à centralidade das pessoas atingidas e transparência das informações pertinentes, pode vir a ser mais simples, menos dispendioso, mais dinâmico e menos burocrático, sem deixar de se comprometer com a observância dos direitos humanos[289].

Quando a centralidade das pessoas atingidas não é adotada como premissa básica, as escolhas tecnológicas tendem a ser inapropriadas por inobservância dos atributos de uma adequação cultural, aspecto deveras importante do direito à moradia adequada[290]. E tais escolhas tecnológicas tendem a ser inapropriadas não somente por conta da utilização de materiais de baixo custo, mas também em razão da inadequação cultural dos métodos construtivos e da ausência de participação das próprias pessoas que ali irão morar futuramente, principalmente no que diz respeito a: (I) confecção das plantas de suas casas; (II) escolha dos terrenos em que serão instalados os reassentamentos e do loteamento do solo das propriedades adquiridas para tanto; (III) opção individual para cada um dos núcleos familiares atingidos dos tijolos, tintas, encanamentos, acabamentos, pias, pisos, azulejos, forros e tantos outros materiais a serem utilizados nas obras; (IV) indicação dos profissionais do setor da construção que assumirão cada mão de obra especializada; (V) organização das vias, praças, parques e edifícios públicos; (VI) técnicas e métodos a serem adotados em cada obra[291]; (VII) garantia de representação paritária, direito de resposta, com especial atenção à necessidade de garantir significativa representatividade dos grupos em situação de vulnerabilidade nesses espaços[292]; (VIII) respeito às suas formas de expressão cultural, adotando

implementing technical assistance at scale, 2019, p.36. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Supporting%20Safer%20Housing%20Reconstruction%20After%20Disasters%20%28English%29.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

289 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT); AXA. **Supporting safer housing reconstruction after disasters** — planning and implementing technical assistance at scale, 2019, p.37. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Supporting%20Safer%20Housing%20Reconstruction%20After%20Disasters%20%28English%29.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

290 Neste ponto, cumpre ressaltar que um reassentamento que vise a mera urbanização padronizada das localidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão, por si só, não possui o condão de reparar integralmente os danos relacionados com o desastre tecnológico, eis que os modos de vida tradicionais também devem ser restituídos, por se tratarem de elementos viscerais das identidades culturais existentes ao longo da bacia do Rio Doce.

291 Soluções locais devem ser buscadas, uma vez que é totalmente inviável a uniformização de padrões construtivos em toda a bacia do Rio Doce, culturalmente riquíssima e extremamente diversa. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT); AXA. **Supporting safer housing reconstruction after disasters** — planning and implementing technical assistance at scale, 2019, p.32, 43-44, 49, 81, 107 e 116. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Supporting%20Safer%20Housing%20Reconstruction%20After%20Disasters%20%28English%29.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

292 SCABIN, Flávia et al. Recomendações para a prevenção, mitigação e reparação de violações decorrentes do deslocamento forçado a partir dos Direitos Humanos.In: MAGALHÃES, Sônia

políticas de empoderamento e capacitação das comunidades atingidas[293], e (IX) garantia do pleno acesso às obras[294].

Então, deve-se observar, como forma de respeito, fonte de inspiração e ponto de partida para a execução de qualquer ação, projeto ou programa, não somente o saber empírico das pessoas atingidas — que se utilizam de materiais e práticas locais descendentes de suas tradições[295] — mantendo-se assim, o máximo respeito aos costumes populares de cada localidade etc.[296]

Uma reparação integral precisa ser gerida com a participação efetiva das pessoas atingidas dos imóveis danificados ou destruídos, para reconstruírem seus próprios modos de morar e de viver. Mas é bom lembrar que a reconstrução guiada pelas pessoas atingidas não aborda apenas as proprietárias, mas também as possuidoras e até mesmo as sem-terra e as sem-teto, ou seja, eventuais ocupantes de terras ou casas, seja por relação econômica (arrendatários, diaristas, cessão de terras para exercício de atividades de cultivo e/ou criação de animais, entre outros), ou mesmo para fins de moradia (cessão, locação, entre outros).

Conforme salientado no item 3.3.1, as principais formas de reparação do direito à moradia oferecidas pela Fundação Renova às pessoas deslocadas compulsoriamente ao longo da bacia do Rio Doce são (I) reassentamento coletivo; (II) reassentamento familiar; (III) indenização; e (IV) reconstrução, como pode-se ver na figura seguinte:

Barbosa; CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte:** relatório da SBPC. São Paulo: SBPC, 2017, p.296.

[293] SCABIN, Flávia et al. Recomendações para a prevenção, mitigação e reparação de violações decorrentes do deslocamento forçado a partir dos Direitos Humanos.In: MAGALHÃES, Sônia Barbosa; CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte:** relatório da SBPC. São Paulo: SBPC, 2017, p.296.

[294] Câmara Técnica de Infraestrutura do Comitê Interfederativo (CT-INFRA). **Ata da Assembleia dos Atingidos sobre Moradia realizada aos 17 de fevereiro de 2018**. Barra Longa, p.2, linhas 79-93.

[295] É fundamental compreender epistemologicamente este termo (*tradições*) como a transmissão de costumes, comportamentos, memórias, rumores, crenças, lendas, para pessoas de uma comunidade, e os elementos transmitidos passam a fazer parte da cultura.

[296] WORLD BANK; GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION AND RECOVERY (GFDRR). **Housing and settlements.** Disaster recovery guidance series. Washington, DC, 2017, p.4-5. Disponível em: <www.recoveryplatform.org/assets/tools_guidelines/GFDRR/Disaster%20Recovery%20Guidance%20Series-%20Housing%20and%20Settlements%20Recovery.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

Figura 35 — Modalidades de reparação do direito à moradia[297]

Fonte: Elaboração própria (2019).

Nos itens que seguem, será conceituada cada uma dessas modalidades, considerando-se referências normativas que orientam a proteção e o respeito dos direitos humanos, para então se considerar o que vem sendo estabelecido pelos programas da Fundação Renova.

3.3.2.1 Reassentamento coletivo

Primeiramente, é preciso ressaltar a necessidade de se privilegiar o reassentamento em detrimento de estratégias patrimoniais, com o intuito de se restabelecerem os modos de vida e a subsistência vinculados à terra. A estratégia de reassentamento baseada na terra significa a substituição de terra por terra de bens perdidos e meios de subsistência, não havendo que se falar em compensação monetária. Essa abordagem tende a ser mais efetiva do que as opções que não podem ser convertidas em renda ou subsistência e que tornam mais vulneráveis as pessoas atingidas que dependiam desses recursos oriundos das terras em que viviam preteritamente ao deslocamento compulsório[298].

[297] Deve-se destacar, novamente, que as formas de reparação do direito à moradia aqui apresentadas se restringem ao contexto de deslocamento compulsório. Nesse sentido, outras formas de reparação aqui não discutidas podem ser previstas para a bacia do Rio Doce, como é o caso da possibilidade de reforma das casas danificadas pelas próprias atividades de reparação em curso (por exemplo, as trincas e rachaduras geradas pela passagem de caminhões pesados).

[298] "*Improve, or at least restore, the livelihoods of all displaced persons through (a) land-based resettlement strategies when affected livelihoods are land based where possible or cash compensation at replacement value for land when the loss of land does not undermine livelihoods. (…) Priority should be given to a land-based resettlement approach for displaced persons whose livelihoods are land-based (…) For agriculturalists, replacing land resources they have lost with new land of equal or better productive potential is almost always the best solution.*" ASIAN

As diretrizes dos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, homologadas pelo Juízo da 2ª Vara Judicial da comarca de Mariana (MG), no âmbito da Ação Civil Pública, impõem que, quando não for possível manter as características iguais ou superiores dos imóveis (urbanos ou rurais) reconstruídos ou nos reassentamentos, deverá ocorrer a compensação em tamanho de área, ou em pecúnia, ou em melhorias nas edificações e/ou benfeitorias, à escolha do núcleo familiar, desde que devidamente suportados por laudos técnicos[299].

Nessa hipótese, se algum núcleo familiar atingido vir a optar por ser beneficiado em pecúnia, a compensação em dinheiro não deve, em princípio, substituir a remuneração real na forma de recursos de terras e propriedades comuns. Onde a terra foi destruída ou danificada, as pessoas atingidas devem ser compensadas com terras comensuradas em qualidade, tamanho e valor, ou melhor. A literatura especializada no tema, amparada pela experiência, mostra que a compensação pode acarretar uma série de dificuldades e novas complicações sociais, incluindo corrupção e florescimento da pobreza[300].

> Quanto às pessoas deslocadas cuja subsistência seja baseada no uso da na terra dever-se-á dar preferência a estratégias de reassentamento em terrenos. Estas estratégias podem incluir reassentamento em terrenos públicos, ou em terrenos privados adquiridos ou comprados para reassentamento. Nos casos em que seja oferecida terra em substituição, as pessoas contempladas devem receber terreno em que o potencial de produção, vantagens de localização e outros fatores

DEVELOPMENT BANK. **Involuntary resettlement safeguards**. A planning and implementation good practice sourcebook — draft working document, nov. 2012, p.7, §22, III; p.34, §94. Disponível em: <www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32827/files/ir-good-practices-sourcebook-draft.pdf>. Acesso em: 4 out. 2019. "*A detailed resettlement plan, including timetable and budget, should be designed around a development package for improving, or at least restoring, the economic base of those relocated. Past practice indicates that cash compensation alone is usually inadequate and often counter-productive. Preference should be given to land-based resettlement strategies for people dislocated from agricultural settings. If suitable land is unavailable, non-land-based strategies built around opportunities for employment or self-employment are necessary.*" ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects**, 1991, p.6-7. Disponível em: <www.oecd.org/dac/environment-development/1887708.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

[299] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6, diretriz de reparação ao direito à moradia adequada nº 15. "Não sendo possível manter as características iguais ou superiores dos imóveis, o atingido poderá optar por compensação em tamanho de área, ou em pecúnia, ou em melhorias nas edificações e/ou benfeitorias, à escolha do núcleo familiar, desde que devidamente suportados por laudos técnicos." FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.19, item 6, I. "Do terreno", "hhh".

[300] Por estas razões é importante garantir um planejamento adequado, com informações claras e transparência, bem como mecanismos de reclamação acessíveis, em todas as etapas do processo, em consonância com as premissa básicas delineada nos itens 2.1.3 e 2.2 deste relatório. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT). **Forced eviction:** fact sheet nº 25, 2014, p.33. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

> combinados sejam pelo menos equivalentes aos da terra tomada. Nos casos em que a opção preferida pelas pessoas deslocadas não seja a terra, ou a oferta de terra afete negativamente a sustentabilidade do parque ou da área protegida, ou não exista terra suficiente disponível a um preço razoável, opções não baseadas na terra, fundadas em oportunidades de trabalho ou emprego por conta própria devem ser providas além de compensação em dinheiro pela perda da terra e outros bens. A falta de terra adequada tem de ser demonstrada e documentada de maneira satisfatória para o Banco[301]. (tradução nossa).

> Além da indenização pela perda de bens, se houver, conforme exigido no parágrafo 27, as pessoas economicamente deslocadas cujos meios de subsistência ou níveis de renda sejam afetados adversamente também receberão oportunidades para melhorar ou, pelo menos, recuperar seus meios de auferir renda, níveis de produção e padrões de vida:
> Para as pessoas cujos meios de subsistência sejam baseados na terra, deve-se oferecer, como questão de prioridade, uma terra em substituição que combine potencial produtivo, vantagens de localização e outros fatores pelo menos equivalentes àqueles que estejam sendo perdidos.
> Para as pessoas cujos meios de subsistência sejam baseados em recursos naturais e para as quais se apliquem as restrições de acesso relacionadas ao projeto previstas no parágrafo 5, serão adotadas medidas para permitir o acesso contínuo aos recursos afetados ou para fornecer acesso a recursos alternativos com potencial equivalente de obter meios de subsistência e acessibilidade. Quando for apropriado, os benefícios e a indenização associados ao uso dos recursos naturais poderão ter caráter coletivo em vez de serem diretamente canalizados para indivíduos ou domicílios.
> Caso as circunstâncias impeçam o cliente de fornecer terra ou recursos semelhantes conforme descrito acima, deverão ser oferecidas oportunidades alternativas para obtenção de renda, como linhas de crédito, treinamento, dinheiro ou oportunidades de emprego. No entanto, a indenização por si só normalmente é insuficiente para recuperar os meios de subsistência[302].

---

[301] BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement. Dez. 2001, item 11. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/op412Portuguese.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

[302] Parágrafo 5. “Este Padrão de Desempenho aplica-se ao deslocamento físico e/ou econômico resultante dos seguintes tipos de transações fundiárias: Direitos sobre a terra ou sobre o uso da terra adquiridos mediante desapropriação ou outros procedimentos compulsórios de acordo com o sistema jurídico do país anfitrião; Direitos sobre a terra ou sobre o uso da terra adquiridos mediante acordos negociados com proprietários de imóveis ou com aqueles que tenham direito legal a ela, caso a desapropriação ou outros procedimentos compulsórios aplicados tenham resultado de negociações fracassadas; Situações do projeto em que restrições involuntárias ao uso da terra e ao acesso a recursos naturais façam com que uma comunidade ou grupos dentro dela percam o acesso ao uso de recursos se tiverem direitos de uso tradicionais ou reconhecíveis; Certas situações do projeto que exijam o despejo de pessoas que ocupem a terra sem direitos de uso formais, tradicionais ou reconhecíveis; ou Restrição ao acesso à terra ou ao uso de outros recursos, incluindo propriedade comunitária e recursos naturais, como recursos marinhos e aquáticos, produtos florestais madeireiros e não madeireiros, água doce, plantas medicinais, terras para caça e coleta, além de áreas de pastagem e lavoura.” INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012, item 28. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/5ed69b17-abf2-4a2f-a557-

Destarte, tendo em vista que os meios de subsistência de uma grande quantidade das pessoas atingidas são baseados na terra (lavouras de subsistências; criação de gados, porcos e galinhas; hortas e colheitas etc.) e que algumas de suas terras são de propriedade coletiva, a Fundação Renova também deve oferecer às pessoas que se enquadram nesta situação uma indenização baseada na terra, garantindo-se o custeio das despesas de mudança[303].

O conteúdo e o nível de detalhe dos planejamentos de reassentamento, por sua vez, variam de acordo com as circunstâncias, especialmente a magnitude do reassentamento. Os planejamentos, essencialmente, devem incluir disposições adequadas a cada contexto socioeconômico acerca de: (I) responsabilidades organizacionais; (II) pesquisa socioeconômica; (III) participação e integração da comunidade com as populações hospedeiras; (IV) enquadramento jurídico; (V) avaliação e compensação por bens perdidos; (VI) aquisição de terras e restabelecimento produtivo[304]; (VII) acesso a treinamento e emprego[305]; (VIII) favorecimento da preservação dos laços culturais e de vizinhanças prevalecentes na

9f6720be8094/GN_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mS3ewaf>. Acesso em: 31 out. 2019.

[303] Para tanto, a Fundação Renova possui o ônus de desenvolver um Plano Geral de Ação de Reassentamento de fácil acesso a todas as comunidades atingidas e suas respectivas assessorias técnicas permitindo a efetiva participação social no planejamento, na implementação e na avaliação de cada reassentamento específico, viabilizando o monitoramento dos reassentados em todas essas fases. Em atenção a isso, tal Plano Geral deverá buscar (I) identificar oportunidades de desenvolvimento socioeconômico das comunidades deslocadas; (II) desenvolver um orçamento e cronograma de reassentamento; e (III) estabelecer os direitos de todas as categorias de pessoas atingidas, incluindo-se também as comunidades que vivem nas proximidades dos locais em que serão construídos os reassentamentos.
Referido Plano Geral também deverá estabelecer prioridades às pessoas em situação de vulnerabilidade, principalmente as não alfabetizadas, de baixa escolaridade, que sofreram traumas psicológicos, crianças e adolescentes, vítimas de violência domésticas e/ou de racismo, nitidamente hipossuficientes, com deficiência física ou mental etc. Em decorrência lógica e jurídica desses elementos, a Fundação Renova deverá manter a máxima transparência, promovendo o amplo acesso à documentação de aquisição das glebas que serão destinadas aos reassentamentos, bem como seus processos de licenciamento e regularização, arquivando-se e disponibilizando digital e fisicamente cópias fidedignas de tal documentação. INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012, itens 9 e 19. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/5ed69b17-abf2-4a2f-a557-9f6720be8094/GN_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mS3ewaf>. Acesso em: 31 out. 2019.

[304] CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens" Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**, p.36 e 44. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>. Acesso em: 6 dez. 2019.

[305] ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects**, 1991, p.7-8. Disponível em: <www.oecd.org/dac/environment-development/1887708.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2019.

situação original[306], (IX) preferência da opção de locais para os reassentamentos o mais próximos possível dos assentamentos originais[307].

Acerca do caso concreto em comento, há de se ressaltar que as diretrizes de reparação do direito à moradia entabuladas entre o Ministério Público de Minas Gerais, as empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., os representantes das pessoas atingidas e o estado de Minas Gerais, homologadas pelo Juízo da 2ª Vara da Comarca de Mariana (MG)[308], dispõem que o acesso ao reassentamento coletivo, familiar e reconstrução deverá ser garantido para os casos que se enquadram em ao menos um dos seguintes critérios: (I) Deslocamento físico compulsório; (II) Inabitabilidade — descumprimento das condições mínimas de habitabilidade (saneamento, acabamento, iluminação, ventilação, estrutural etc.) balizadas por normas, como a NBR 15575 — Edificações Habitacionais e a NBR 9050 — Acessibilidade a Edificações; (III) Isolamento comunitário; (IV) Impossibilidade de manutenção dos métodos tradicionais de produção[309].

De acordo com o Procedimento Geral de Reassentamento (5.3.3, s), a Fundação Renova busca encorajar as famílias a optarem pelo reassentamento coletivo, como via reparatória do direito humano à moradia adequada baseada na terra e que segue o

[306] "16. Quando não for possível a manutenção das relações das vizinhanças originais, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão compensar a comunidade através de áreas para fins de uso coletivo que deverão ser definidas pela comunidade. " TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6. "Para a restituição dos imóveis rurais de urbanos, a Fundação Renova deverá garantir, exceto quando comprovado ser tecnicamente inviável ao aderente ao reassentamento coletivo, o novo imóvel deve guardar características similares ou superiores ao imóvel de origem — situação anterior ao rompimento da Barragem de Fundão — especialmente nos seguintes aspectos e sem prejuízo de outros trazidos por normas técnicas vigentes: (…) (III) relações de vizinhança e comunitárias." FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.18, item 6, I. "Do terreno", "ddd".

[307] Normalmente, os locais de reassentamentos ficam a um ou dois quilômetros de distância dos locais em que originalmente viviam as pessoas reassentadas. Isso permite que essas pessoas se integrem facilmente às comunidades que já viviam nas proximidades do local original devido a conhecidos na nova comunidade ou familiaridade com a área. BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resettlement safeguards**. A planning and implementation good practice sourcebook — draft working document, nov. 2012, p.53, §149. Disponível em: <www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32827/files/ir-good-practices-sourcebook-draft.pdf>. Acesso em: 4 out. 2019.

[308] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.

[309] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 12 de julho de 2018**. Autos nº 0400.15.004335-6; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento Geral do Reassentamento**, 2019, p.7, item 5.3.2 "Elegibilidade", k.

princípio geral de restauração dos vínculos comunitários e sociais[310]. A diretriz de reparação do direito à moradia nº 21 homologada em Juízo nos autos da Ação Civil Pública nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6, aos 6 de fevereiro de 2018[311], estabelece que a manutenção das relações de vizinhança originais deve ser garantida nos reassentamentos coletivos, mas o procedimento geral de reassentamento confeccionado pela Fundação Renova, aos 18 de abril de 2019[312], flexibiliza referida diretriz que já possui a chancela do Poder Judiciário ao prever a hipótese de compensação por meio de áreas para fins de uso coletivo que deverão, em tese, ser definidas pela comunidade[313].

Por sua vez, a diretriz de reparação do direito à moradia nº 44[314] também está presente no texto do procedimento geral do reassentamento redigido pela Fundação Renova[315], proibindo-a de oferecer indenização pela perda da moradia às pessoas atingidas, mas permitindo a escolha dessa opção de forma individualizada, desde que as pessoas atingidas tenham acesso prévio aos projetos urbanos e projetos dos imóveis no caso de reassentamento coletivo, e projeto dos imóveis no caso de reassentamento familiar e reconstrução, para que seja possível comparar qual opção atende melhor a família.

Vale ressaltar que as famílias atingidas que possuíam mais de uma propriedade nas comunidades terão todas as suas propriedades restituídas, seja no mesmo local quando possível e for da vontade livre da família, seja em outro local por meio do reassentamento familiar ou reassentamento coletivo[316]; e que será fornecido um imóvel para as famílias atingidas que viviam em imóveis alugados ou cedidos, observando-se

---

[310] O reassentamento coletivo (padrão) consiste na entrega conjunta de terreno, moradia e infraestrutura, observando-se o disposto na legislação fundiária e baseando-se em parâmetros básicos de orientação, tais como escolha da terra e tamanho da moradia, sendo tal modalidade cabível quando a reposição, restituição ou recomposição do bem imóvel afetado não for tecnicamente viável, nos termos das normas e políticas públicas. FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.9, item 5.3.3 "Modalidades de Reparação do Direito à Moradia", "s" e "v".

[311] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.

[312] FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.7, item 5.3.2 "Elegibilidade", w, i.

[313] FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.7, item 5.3.2 "Elegibilidade", w, ii.

[314] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.

[315] FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.7, item 5.3.2 "Modalidades de Reparação do Direito à Moradia", dd, iii.

[316] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6, diretriz de reparação do direito à moradia nº 6; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.7, item 5.3.2 "Modalidades de Reparação do Direito à Moradia", ee, i.

lote de 250 m² para imóveis urbanos e de três hectares para imóveis rurais, sem prejuízo da reconstrução do imóvel que era anteriormente alugado em benefício do seu proprietário[317].

Denota-se que as diretrizes que norteiam os processos reparatórios dos danos relacionados com o rompimento da bacia do Rio Doce costumam, em sua maioria, garantir o restabelecimento de situação melhor ou igual à anterior, isso especialmente para se garantir a não repetição, integrante da reparação integral. No entanto, especificamente, o procedimento geral do reassentamento da Fundação Renova destaca que o Programa de Recuperação das Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar deve observar tão somente a situação anterior[318]. A esse respeito, primeiro é importante observar que a situação anterior pode ser uma situação de risco, que levou aos danos à moradia com o rompimento da barragem. Se é assim, a reconstrução não pode observar tão somente a situação anterior, mas deve evitar novos riscos, como já apontamos em item voltado a discutir a reparação integral (item 2.3).

E em consonância ao princípio orientador 22 sobre empresas e direitos humanos, as mineradoras responsáveis pelo rompimento da Barragem de Fundão possuem o dever de promover a reparação dos danos relacionados com o desastre[319]. Tais empresas possuem o dever de estimularem o planejamento, monitoramento e avaliação coletivos e participativos dos reassentamentos e a custear tais medidas, além da própria implementação em si.

Quanto à mão de obra a ser contratada nos reassentamentos coletivo e familiar e nos casos de reconstrução, deve ser, prioritariamente, garantida às comunidades atingidas[320]. Os seguintes critérios de acesso das pessoas atingidas pelo rompimento

---

317 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6, diretriz de reparação do direito à moradia nº 8; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.7, item 5.3.2 "Modalidades de Reparação do Direito à Moradia", ee, ii.

318 FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.13, item 5.3.4 "Programas Socioeconômicos e Socioambientais", hh, ii.

319 "Se as empresas constatam que provocaram ou contribuíram para provocar impactos adversos, devem reparar ou contribuir para sua reparação por meios legítimos". SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO GLOBAL; MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos.** Implementando os parâmetros "Proteger, Respeitar e Reparar" das Nações Unidas, 2019, p.28-29. Disponível em: <www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2019.

320 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6, diretriz de reparação do direito à moradia nº 10; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.15, item 5.3.5 "Outras Diretrizes", qq.

da Barragem de Fundão ao reassentamento coletivo de Paracatu de Baixo estão dispostos no termo de transação celebrado entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e as empresas Samarco S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., nos autos da Ação Civil Pública nº 0400.15.004335-6, que tramita perante o Juízo da 2ª Vara da Comarca de Mariana (MG): (I) manutenção das relações de vizinhança; (II) pessoas atingidas com imóveis que tinham acesso à rua asfaltada ou iluminação pública na comunidade de Paracatu de Baixo[321]; (III) para as pessoas atingidas que não se enquadram nos mencionados critérios de acesso ao reassentamento coletivo de Paracatu de Baixo e que optarem por permanecer na área de origem, deverá ser viabilizada a criação ou melhoria de acesso (via de acesso) ao reassentamento coletivo de Paracatu de Baixo, além de iluminação pública e sinal telefônico, de acordo com a viabilidade técnica e os órgãos reguladores[322].

[321] Tal critério se aplica aos imóveis autodelimitados até a data de 18 de janeiro de 2018, ainda que esta data não guarde referência com nenhum fato relevante ao processo de reparação integral dos danos relacionados com o rompimento da Barragem de Fundão. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018, item 1.

[322] Os três critérios são idênticos aos constantes nas páginas 7 e 8, item 5.3.2 "Elegibilidade", I, do "Procedimento Geral do Reassentamento" redigido pela Fundação Renova em 2019. Os critérios de acesso ao reassentamento coletivo de Gesteira (em Barra Longa, MG), por sua vez, foram negociados diretamente com a comunidade e embasaram o enquadramento do grupo de famílias ali elegíveis, com grupo já definido e fechado. FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.8, item 5.3.2 "Elegibilidade", m.

"(…) FORAM APROVADOS PELA FUNDAÇÃO RENOVA OS SETE PRIMEIROS CRITÉRIOS, QUAIS SEJAM: (…) proprietário da terra é o dono da propriedade, independente da situação legal no momento do rompimento (a nível de documentos — registro, promessa de compra e venda); arrendatário da terra é quem usava a terra de outra pessoa mediante pagamento em dinheiro; meeiro é quem usava a terra de outra pessoa e realizava pagamento com parte da produção; posseiro é quem tem a posse da terra, independente da situação legal da mesma; assalariado rural ou diarista é quem tem vínculo de moradia (sentido amplo, de domicílio) com a terra; filhos com mais de 18 anos que tinham relação com a terra é autoexplicativo. (…) Herdeiro a ser reassentado é aquele que tem relação com a terra. Os demais herdeiros terão direito apenas a indenização (…) as pessoas que tinham quintal em Gesteira Velha e casa no mutirão, tem o quintal como extensão do domicílio, de forma que o acesso à terra é o garantidor de que ela conseguirá se manter no reassentamento (conforme entendimento da ONU), ao que a Fundação Renova concorda.

Com relação aos filhos maiores de 18 anos, a Fundação coloca a possibilidade de ampliação da área como forma de garantir que a força de trabalho será mantida junto ao pais. A Aedas entende que é caso de duplicação, e questiona a Renova se é o caso de a comunidade ponderar. (…)

Com relação aos critérios GARANTIA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR PARTICIPAM E AMPLIAÇÃO; POSSUEM RELAÇÃO COM A TERRA NO SENTIDO DE GARANTIR A CONTINUIDADE DA COMUNIDADE a Fundação Renova propõe criar um compromisso de que qualquer situação identificada que fuja das sete primeiras propostas, que seja feito um estudo de caso aprofundado embasado que pode ser feito pela Aedas e Fundação Renova e que, caso seja aprovado, que pode ser feito literalmente nos termos propostos pelo Ibama". CÂMARA TÉCNICA DE INFRAESTRUTURA DO COMITÊ INTERFEDERATIVO (CT-INFRA). **Ata de reunião dos atingidos e atingidas de Gesteira sobre o reassentamento realizadas aos 11 de abril de 2018**. Barra Longa, p.2.

No que tange aos projetos individuais do reassentamento coletivo de Bento Rodrigues, devem ser observados os seguintes procedimentos: (i) após a Etapa 1 do cadastro das pessoas atingidas, a Fundação Renova convida cada núcleo familiar para proceder à elaboração do projeto individual das moradias, de acordo com metodologia apresentada na reunião do GT Interdisciplinar/Moradia realizada no dia 5 de julho de 2018, instituído no âmbito da Ação Civil Pública supramencionada, e registrada em ata arquivada nos autos; (ii) cada núcleo familiar atingido será livre para fazer quantas alterações entender necessárias nos projetos das moradias, sem limitações, até o envio do projeto aos órgãos municipais competentes para aprovação e obtenção de alvará; (iii) cabe ao núcleo familiar atingido escolher quando o projeto será encaminhado aos órgãos municipais competentes para aprovação, e o encaminhamento poderá ocorrer após o término da terraplenagem e a visita ao lote a ser edificado no terreno do reassentamento coletivo, a critério do núcleo familiar atingido; (iv) deverá ser garantida ao núcleo familiar a possibilidade de visitar o lote onde será reassentado com as devidas demarcações dos locais onde será construída cada edificação, antes de encaminhar o projeto individual para aprovação dos órgãos municipais competentes[323].

O mesmo acordo considera a existência de diversas modalidades de reparação ao direito humano à moradia adequada para definir o momento para assinatura do "termo de opção" (entre reassentamento coletivo ou reassentamento familiar) como ulterior à aprovação do projeto de construção pelos órgãos municipais competentes, sem prejuízo de escolha espontaneamente prévia da pessoa atingida a qual modalidade pretende aderir[324]. Tal "termo de opção" a ser usado será avaliado previamente entre a Fundação Renova, o Ministério Público e a pessoa atingida (que terá apenas sete dias úteis para se manifestar, contados a partir do dia em que for comunicada do recebimento do alvará

[323] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018, item 2; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**. 2019, p.23, item XVII. "Projetos individuais das casas do reassentamento coletivo de Bento Rodrigues".

[324] As empresas mineradoras e a Fundação Renova "não farão busca ativa por atingidos que possuem direito ao reassentamento coletivo para que eles façam adesão ao reassentamento familiar. Para os atingidos que já se manifestaram espontaneamente quanto à desistência do reassentamento coletivo, optando pelo reassentamento familiar, desde já, será colhido um TERMO DE OPÇÃO perante o MPMG e/ou perante a assessoria técnica dos atingidos, coordenado pela Cáritas e juntado ao processo. O atingido deverá entregar cópia do termo para a Fundação Renova, que adotará as medidas necessárias para efetivar o reassentamento familiar". TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018, item 4. Esta mesma redação está disposta na p.10, item 5.3.3 "Modalidade de Reparação do Direito à Moradia", w, iv, do "Procedimento Geral do Reassentamento" redigido pela Fundação Renova em 2019.

de obras de seu lote), e a responsabilidade de colher a assinatura da pessoa atingida será da Fundação Renova, que deverá manter arquivada cópia do termo[325].

Nas hipóteses de pessoas atingidas que optaram pelas modalidades de reassentamento familiar ou reconstrução, o momento para adesão e assinatura do "termo de opção" será após a conclusão das vistorias do imóvel escolhido pelo atingido para aquisição (reassentamento familiar), ou após a anuência da Prefeitura de Mariana quanto ao projeto aprovado pela família (reconstrução)[326].

Referida transação homologada nos autos da Ação Civil Pública nº 0400.15.004335-6 também prevê a possibilidade de a pessoa atingida optar por imóvel de qualidade ou proporção superior ao que foi originalmente destruído ou danificado, contanto que haja compensação do excedente na indenização definitiva e que seja respeitada uma margem mínima de superioridade que não importará em compensação e a razoabilidade na escolha do imóvel, de forma que não ocorra supressão substancial da futura indenização a ser paga, sendo certo que tal faculdade pode ser exercida tanto pelas pessoas atingidas que optarem pelo reassentamento coletivo como pelos núcleos familiares que escolherem a compra assistida[327].

Em lógica inversa, o mesmo termo igualmente permite às pessoas atingidas de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, seja em hipótese de reassentamento coletivo ou de familiar, a escolha de um imóvel de qualidade ou proporção territorial inferior ao que foi originalmente destruídos ou danificado, desde que garanta uma moradia adequada a seus familiares e, nesse caso, terá direito a uma compensação, que poderá ser

---

[325] Cumpre ressaltar que a partir da assinatura deste "termo de opção", a pessoa atingida dispensa definitivamente as demais modalidades de atendimento. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018, item 3; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**. 2019, p.23-24, item XVIII. "Termo de opção de modalidade de reparação ao direito à moradia para famílias com direito ao reassentamento coletivo".

[326] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018, item 5; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**. 2019, p.24, item XIX. "Termo de opção para atingidos com direito a reassentamento familiar ou reconstrução".

[327] "A margem de superioridade sem compensação e os parâmetros de compensação serão definidos pelas partes posteriormente e, caso não haja consenso, as partes submeterão ao Poder Judiciário a apreciação da margem mínima sem compensação e dos parâmetros de compensação". TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018, item 6; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**. 2019, p.22, item XV. "Compensação por imóvel superior em caso de reassentamento familiar ou reassentamento coletivo".

constituída por um acréscimo na indenização definitiva e/ou outras formas de atendimentos[328].

O "Programa de Reconstrução e Realocação de Paracatu de Baixo, Bento Rodrigues e Gesteira", previsto no TTAC, planeja um empreendimento de Classe 3, e, por ser de grande porte, é sujeito à modalidade LAC1 (Licenciamento Ambiental Concomitante), cujo processo recebeu o nº 8.843/2018 (Semmads)[329]. Dessa forma, a Fundação Renova, por meio de sua consultoria (Sete Soluções e Tecnologia Ltda.), elaborou estudos ambientais desenvolvidos por equipe multidisciplinar, que envolveu profissionais das áreas técnicas dos meios físico, biótico e socioeconômico e cultural, com informações sobre o diagnóstico ambiental das áreas afetadas por sua implantação e operação, os prognósticos dos impactos potenciais nas fases de implantação e operação, apresentando os programas, planos e ações ambientais preventivas, corretivas, compensatórias e de monitoramento/acompanhamento dos impactos prognosticados.

Tendo em vista que Paracatu de Baixo está na jurisdição de Mariana (MG), o Projeto de Parcelamento para seu Reassentamento contou com a participação da Cáritas Brasileira, assessoria técnica da tal comissão de atingidas e atingidos. Para selecionar o terreno, foram estudadas 24 propriedades na região, envolvendo o levantamento em campo de cerca de 1.719 hectares e a realização de 10 diagnósticos que resultaram na pré-qualificação de três áreas[330]. O terreno selecionado para a construção do novo

[328] "O quantum do acréscimo na indenização e/ou demais formas de compensação serão definidos pelas partes posteriormente e, caso não haja consenso, as partes submeterão a questão ao Poder Judiciário". TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018, item 7; FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**. 2019, p.23, item XVI. "Compensação por imóvel inferior em caso de reassentamento familiar ou reassentamento coletivo".

[329] FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.41.

[330] Joel Brum (20 hectares; dois núcleos de casas, sem muitos morros; baixa possibilidade de alagamentos, deslizamentos e erosões; 8,9 km de distância em relação a Paracatu antigo), Toninho (23,05 hectares; cinco pequenos núcleos de casas, com morros; com risco de alagamentos, deslizamentos e erosões, se houver construções próximas aos morros; 2,5 km de distância em relação a Paracatu antigo) e Lucila (32,90 hectares; um núcleo de casas, sem muitos morros; baixa possibilidade de alagamentos, deslizamentos e erosões; 3,4 km de distância em relação a Paracatu antigo). Joel Brum e Toninho, predominantemente, possuem áreas de pastagem, enquanto em Lucila há área predominante de pasto sujo. Nas três opções, a quantidade de água é mais do que suficiente para o abastecimento, não apresenta metais pesados, sendo necessário um tratamento simples antes do consumo. Todos os terrenos precisam ser tratados para o plantio de hortas e frutas. Ex.: aplicação de fertilizantes e adubos. Todos podem receber plantações de ciclo longo, como banana, café e cana-de-açúcar. Áreas próprias para o plantio coincidem com as áreas de ocupação.

Subdistrito de Paracatu de Baixo, com 407,50 hectares, é formado por 12 propriedades rurais, originalmente pertencentes a 10 proprietários diferentes, cuja compra pela Fundação Renova foi concluída em 2017[331].

O projeto prevê o reassentamento de 140 famílias ou 490 pessoas, considerando-se, em média, 3,5 pessoas por núcleo familiar, todas elas originárias de Paracatu de Baixo[332]. Tal localidade atingida pelo desastre tecnológico era composta, preteritamente ao rompimento da Barragem de Fundão, por cinco ruas[333], cujas nomenclaturas foram mantidas pelo projeto, numa tentativa de resgatar as características do núcleo original e das relações de vizinhança, na medida do possível.

O povo do Município de Mariana (MG), por meio de seus representantes legais e o então prefeito municipal Duarte Eustáquio Gonçalves Júnior, aprovou a Lei Complementar Municipal nº 183, de 14 de dezembro de 2018, que criou e regulamentou a Área de Diretrizes Especiais (ADIES) de Paracatu de Baixo, localizada no distrito de Monsenhor Horta, para fins de implantação do reassentamento coletivo de interesse social deste subdistrito, que altera o Plano Diretor Municipal[334].

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.42.

[331] Ele abrange duas das três áreas pré-qualificadas, denominadas *Lucila e Toninho*. Localiza-se em vertente da margem direita do rio Gualaxo do Norte, na zona rural do distrito de Monsenhor Horta, a aproximadamente 2,6 km de distância de Paracatu de Baixo, a partir do atual acesso em estrada não pavimentada.
Mas, sem explicitar quantas pessoas atingidas participaram da aprovação do projeto urbanístico aos 13/9/2018 — em tese, com 90% de votos — os referidos estudos de Controle Ambiental não deram mínimos detalhes da maneira pela qual teria se dado tal votação, pois se limitaram apenas a narrar quatro encontros realizados com um Grupo de Trabalho (GT). FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.43-46.

[332] Para tanto, foram previstos 107 lotes para o projeto de parcelamento, sendo 94 lotes privados e 13 lotes institucionais. FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.43.

[333] Denominadas Monsenhor Horta, São Caetano, Santo Antônio, Gualaxo e Furquim, além da Praça Santo Antônio. FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.43.

[334] "Art. 2º (…) §1º — A ADIES de Paracatu de Baixo visa possibilitar, ao máximo possível, a preservação dos modos de vida, dos modos de produção, das memórias locais e das características construtivas existentes naquela localidade, atingida pelo rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em 05 de novembro de 2015, na área de implantação do loteamento para o reassentamento coletivo de interesse social, para fins de reassentamento desta comunidade". MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 883 de 20 de dezembro de 2018, p.6-13. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_883_20-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

Em conformidade com o artigo 111-A da Lei Complementar Municipal nº 016/2004 (Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Mariana)[335], referida lei declarou a ADIES de Paracatu de Baixo, estabelecendo os seguintes parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo:

Tabela 13 — Tabela de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo

OBSERVAR O PARÂMETRO EM RELAÇÃO AO TAMANHO DO LOTE EM QUESTÃO	TAMANHO DE LOTE (m²)				
	< = 500	501 < x < = 1000	1001 < x < = 2000	2001 < x < = 5000	> 5001
Taxa de ocupação máxima do lote — TO	70%	60%	50%	40%	30%
Taxa de permeabilidade mínima do lote — TP	15%	25%	30%	45%	65%
Coeficiente de aproveitamento — CA	1,0	0,8	0,6	0,4	0,3
Testada mínima para novo parcelamento e/ou desmembramento	12,00 metros[336]				
Gabarito (altura máxima das edificações)	12,00 metros[337]				

[335] "Art. 111-A. Poderão ser fixadas diretrizes especiais para as áreas de implantação de programas e empreendimentos habitacionais de interesse social relacionadas aos processos de reassentamentos de comunidades, considerando que suas características específicas demandam políticas de intervenção e parâmetros urbanísticos e fiscais diferenciados — a serem estabelecidos em lei complementar municipal própria — os quais devem ser sobrepostos às demais condições de zoneamento e sobre elas preponderantes.
§1º — As áreas indicadas no caput deste artigo serão denominadas Áreas de Diretrizes Especiais (ADIES).
§2º — Os critérios especiais para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo, e os parâmetros urbanísticos relativos a coeficientes de aproveitamento do solo e taxa de permeabilização das áreas de diretrizes especiais devem ser estabelecidos na respectiva lei complementar municipal específica a cada reassentamento a ser promovido." MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 820 de 1º de outubro de 2018, p.2-3. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_820_01-10-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

[336] "Nos reassentamentos coletivos deverá ser garantida uma testada igual ou superior à original, garantido o mínimo de 12 (doze) metros." TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6, diretriz de reparação do direito à moradia nº 17. "Nos reassentamentos coletivos deverá ser garantida uma testada igual ou superior à original, garantido o mínimo de 12 (doze) metros." FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**. 2019, p.19, item 6, II. "Do parcelamento", jjj.

[337] Conforme dispõe o artigo 5º, §4º da Lei Complementar Municipal nº 183/2018. MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 883 de 20 de dezembro de 2018, p.6-13. Disponível em:

Devem ser observados os artigos 205-A e 206 da Lei Complementar Municipal nº 016/2004 (Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Mariana)[338].

Afastamentos mínimos (distância da volumetria edificada em relação à divisa do lote)	
Frontal e fundos	Livre[339]

<www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_883_20-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

[338] Alterada pelas Leis Complementares nºs 26/2005, 143/2014 e 180/2018.
"Art. 205. O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área total construída e a área total do lote. §1º O coeficiente de aproveitamento determina o potencial construtivo do lote. §2º O potencial construtivo do lote é calculado mediante a multiplicação da área total do terreno pelo coeficiente de aproveitamento da zona ou da área em que se situa. (…)
Art. 205-A. Não serão computados para cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA): I — Garagem com o uso exclusivo de estacionamento comum em edifícios multifamiliares e comerciais, exceto em caso de edifício garagem com finalidade de estacionamento; II — Varanda aberta tipo balcão, que se projete além da fachada até 1,0 m, mesmo que coberta, desde que a soma de todos os balcões existentes no pavimento não ultrapasse 2,5% da área deste pavimento. As varandas internas à volumetria da edificação ou cobertas sobre estrutura edificada, tipo varanda paulista ou terraços, serão incluídas no cálculo do coeficiente; III — Circulação vertical (escadas, rampas, elevadores e plataformas) de uso coletivo em edificações multifamiliares, ou comercial; IV — Área de lazer de uso comum em edifícios multifamiliares abaixo do nível da rua, desde que respeitados os demais índices e seja ventilado e iluminado de forma natural na proporção 1/6 de relação entre a área de aberturas com a área do piso; V — Guaritas até 10 m²; VI — Compartimentos destinados a depósito de lixo abrigo de animais domésticos ou botijões de gás; VII — A área de projeção das jardineiras, contada da fachada da edificação até 60 cm (sessenta centímetros) de projeção; VIII — A área de projeção de beirais até 80 cm (oitenta centímetros) de projeção; IX — A área de projeção de beirais, marquise, até 1,0 m (um metro) de projeção sobre o afastamento frontal; X — Telheiros, pergolados, caramanchões ou áreas cobertas sem fechamento, destinados ao lazer ou serviços, desde que desagregados do prédio principal e inferior a 10% da área do terreno, porém será considerado para cálculo de Taxa de Ocupação e de Permeabilidade; XI — A área de circulação horizontal coletiva até o limite correspondente a 1 (uma) vez a área da projeção da circulação vertical coletiva no pavimento.
Art. 206. Em se tratando de edificações com compartimentos cujo pé-direito seja superior a quatro metros e cinquenta centímetros, o cálculo do coeficiente de aproveitamento deverá ser realizado da seguinte forma: I — Se igual ou inferior a cinco metros e oitenta centímetros, a área do compartimento será multiplicada por um ponto cinco; II — Se superior a cinco metros e oitenta centímetros, a área do compartimento será multiplicada por dois. Parágrafo único. As regras previstas nos incisos do caput deste artigo não se aplicam à Área de Diversificação Econômica, cujas alturas das edificações estão sujeitas à variação determinadas pelo uso industrial ou comercial e de serviços de médio ou grande porte. É admitido, também, pé-direito superior a 4,50 m (quatro metros e cinquenta centímetros) sem acréscimo de área a ser computada no coeficiente de aproveitamento, para auditórios, salas de espetáculos, cinemas, teatros, ginásios esportivos, lojas ou templos religiosos." MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 820 de 1º de outubro de 2018. Disponível em: <http://mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/arquivos/plano-diretor.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

[339] Conforme dispõe o artigo 5º, §5º da Lei Complementar Municipal nº 183/2018. MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 883 de 20 de dezembro de 2018, p.6-13. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_883_20-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

Laterais	1,50 m (um ou dois pavimentos); 1,80 m (três pavimentos); 2,10 m (quatro pavimentos)[340].
Parcelamento do solo	
Lote mínimo	250,00 m²
Desmembramento após o parcelamento do solo para implantação do reassentamento	
Lote mínimo	250,00m²

Fonte: Anexo II da Lei Complementar Municipal nº 183 de Mariana (MG), de 14 de dezembro de 2018.

Cumpre observar que referida positivação de um limite mínimo de 250 m² nas áreas destinadas aos lotes da comunidade de Paracatu de Baixo, como a maioria das regras jurídicas, possui uma exceção. Sempre que os lotes forem situados em regiões com declividades acima de 30% ,deverão ter área mínima igual a 600 m², conforme se denota da leitura do artigo 4º de tal LCM nº 183/2018[341]. Ademais, eventuais casos de impossibilidade de atendimento de tais parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo para fins de preservação das características construtivas das edificações existentes no subdistrito de Paracatu de Baixo na área do reassentamento poderão ser objeto de avaliação técnica e deliberação pela Comissão de Gestão Territorial, de forma coletiva ou individual, devidamente motivados e justificados pelo interesse social, como dispõe o §2º do artigo 5º da mesma lei[342].

[340] Conforme dispõe o artigo 5º, §6º da Lei Complementar Municipal nº 183/2018. MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 883 de 20 de dezembro de 2018, p.6-13. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_883_20-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

[341] "Art. 4º — Os lotes da comunidade de Paracatu de Baixo não poderão ter área inferior a 250,00m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e testada inferior a 12,00 m (doze metros). §1º — Os lotes situados em regiões com declividades acima de 30% deverão ter área mínima igual a 600m²." MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 883 de 20 de dezembro de 2018, p.6-13. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_883_20-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

[342] E o §3º do mesmo dispositivo permite que os lotes destinados ao uso institucional tenham seus parâmetros urbanísticos de uso, parcelamento, ocupação do solo e construção analisados e deliberados pela Comissão de Gestão Territorial mediante prévia justificativa sob fundamentação do interesse social. Ademais, nas edificações de uso público ou outros locais que promovam grandes aglomerações de pessoas deverá ser prevista uma faixa de interação de no mínimo 3,00 m entre a borda interna do passeio e o imóvel construído, como diz o *caput* do artigo 7º da mesma lei. MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição nº 883 de 20 de dezembro de 2018, p.6-13. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_883_20-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

O artigo 9º desta LCM nº 183/2018 obriga a observância do artigo 166 da Lei Complementar Municipal nº 016/2004[343], no parcelamento do solo na ADIES de Paracatu de Baixo (*caput*), além de prever a necessidade de a Comissão de Gestão Territorial avaliar individualmente as áreas com declividades superiores a 47%, a fim de fazerem intervenções técnicas de estabilização (§2º), sendo que tais limites só se aplicam às declividades naturais (§3º).

No que tange as áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais apontadas no artigo 172 da Lei Complementar Municipal nº 016/2004[344], devem ser aplicadas diretrizes especiais,

[343] "Art. 166. Não poderão ser objeto de parcelamento urbano as áreas seguintes: I — alagadiças ou sujeitas a inundações, antes de tomadas providências para assegurar o escoamento das águas; II — aterradas com material nocivo à saúde; III — cuja declividade seja superior a quarenta e sete por cento, sendo atendidas exigências específicas das autoridades competentes, *observado* o disposto nos §§3º e 4º deste artigo; IV — cujas condições geológicas não aconselham a edificação; VI — cujos níveis de poluição impeçam condições sanitárias suportáveis, até a sua correção; VII — situadas na Zona de Proteção Cultural, salvo a Área de Valorização Cultural-Ambiental; na Zona de Reabilitação Ambiental; na Área de Proteção Ecológica e na Área de Proteção Histórico-Arqueológica da Zona de Proteção Paisagística da Zona de Interesse de Adequação Ambiental; §1º Considera-se parcelamento urbano o ocorrido em Zona de Interesse de Adequação Ambiental municipal e destinado a sediar edificações; §2º Os lotes da Área de Valorização Cultural Ambiental não são passíveis de desmembramento; §3º No caso de parcelamento de porções de glebas com declividade de 30% (trinta por cento) a 47% (quarenta e sete por cento), somente será admitido mediante condições especiais de controle ambiental e comprovação da estabilidade do solo por meio de laudo geotécnico atestando a segurança do solo e viabilidade de execução de edificação, enumerando os lotes com tal declividade; §4º O documento a que se refere o parágrafo anterior deve estar acompanhado da anotação de Responsabilidade Técnica, conforme exige o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia — CREA e será anexado ao processo de aprovação do empreendimento; §5º Os lotes com declividade entre 30% (trinta por cento) e 47% (quarenta e sete por cento) deverão ter *área* mínima igual a duas vezes a área mínima do zoneamento do local; §6º Os novos loteamentos urbanos localizados fora das Áreas de Interesse de Adequação Ambiental dos distritos, deverão ter parâmetros de uso e ocupação aprovados por lei específica; §7º Em todos os projetos submetidos à aprovação da Prefeitura Municipal de Mariana, as áreas não passíveis de parcelamento, referidas no Art. 166 desta Lei, devem ser claramente identificadas e ter destinação específica, a ser definida pelo Poder Executivo de modo a evitar invasões e processos de degradação e risco." MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Lei Complementar Municipal nº 016/2004**, de 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/arquivos/plano-diretor.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

[344] "Art. 172. O projeto de loteamento, inclusive o destinado à implantação de condomínios fechados, deverá contemplar as seguintes áreas públicas: I — dez por cento da área do loteamento para reserva verde; II — dez por cento da área do loteamento para equipamentos urbanos e comunitários; III — área destinada à implantação do sistema viário do loteamento; IV — 10% (dez por cento) da área líquida loteada, ou seja, descontados o sistema viário, área verde, área institucional, área destinada à implantação de equipamentos urbanos e a área remanescente da gleba, deverá ser repassada ao Município para destinação exclusiva à habitação de interesse social na forma de lotes: a) Os lotes destinados à habitação de interesse social, conforme inciso IV deste artigo deve ter dimensões mínimas indicadas pelo zoneamento da área em que se encontra a gleba a ser loteada; b) No caso do loteamento seguir o modelo tradicional, de acesso aberto, os lotes a que se refere o inciso IV deste artigo devem estar distribuídos pelo loteamento conforme orientação do Município, de modo a haver lotes destinados à habitação social no maior número de quadras possível; c) No caso de o loteamento tratar-se de condomínio horizontal com acesso restrito, os lotes a que se refere o inciso IV deste

conforme redação do *caput* do artigo 10, da LCM nº 183/2018. Atentando-se à cultura local, a LCM nº 183/2018, em seus artigos 12 e 14, também permite a criação de animais, incluindo bovinos, equinos, muares, suínos, caprinos, ovinos, peixes e aves, na ADIES de Paracatu de Baixo, devendo-se observar o disposto nos artigos 53 a 61 da Lei Complementar Municipal nº 016/2004, que tratam dos Programas de Valorização dos Patrimônios Cultural e Ambiental e do Programa de Potencialização de Atividades Agro-silvo-pastoris[345].

A Rede de Distribuição Urbana (RDU) de energia elétrica da nova comunidade de Paracatu de Baixo será trifásica a quatro fios, com tensão nominal da rede primária de 13.800/7.967 V, enquanto a iluminação pública viária será composta por luminárias tipo LED, de 100 W cada, com instalação externa em braço curvo, fornecida com relé fotoelétrico e driver incorporados na própria luminária[346]. Por sua vez, a telefonia fixa do novo subdistrito atenderá 64 terminais que serão distribuídos entre as residências que mostrarem interesse[347] e os Telefones de Uso Público (TUP), também conhecidos como Orelhão.

Também serão disponibilizados serviços de internet (Serviço de Comunicação Multimídia — SCM) e voz (Serviço Móvel Pessoal — SMP) na velocidade de 1MB, com cobertura na tecnologia mínima 3G[348]. Acerca do sistema de coleta e de disposição de

---

artigo devem ser doados ao Município que, neste caso, procederá a leilão dos imóveis após implantação do loteamento; d) O valor arrecadado pelo leilão dos lotes doados ao Município, em caso de loteamento condomínio horizontal com acesso restrito, será repassado ao Fundo Municipal de Habitação de modo que o valor seja destinado a implementar políticas habitacionais à população de menor renda. §1º A aprovação do projeto de loteamento transferirá gratuitamente para o Poder Público a propriedade das áreas previstas neste artigo. §2º Caberá ao Município a indicação prévia da localização e da conformação das áreas previstas no caput deste artigo desta Lei." MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Lei Complementar Municipal nº 016/2004**, de 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/arquivos/plano-diretor.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

[345] MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Lei Complementar Municipal nº 016/2004**, de 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/arquivos/plano-diretor.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

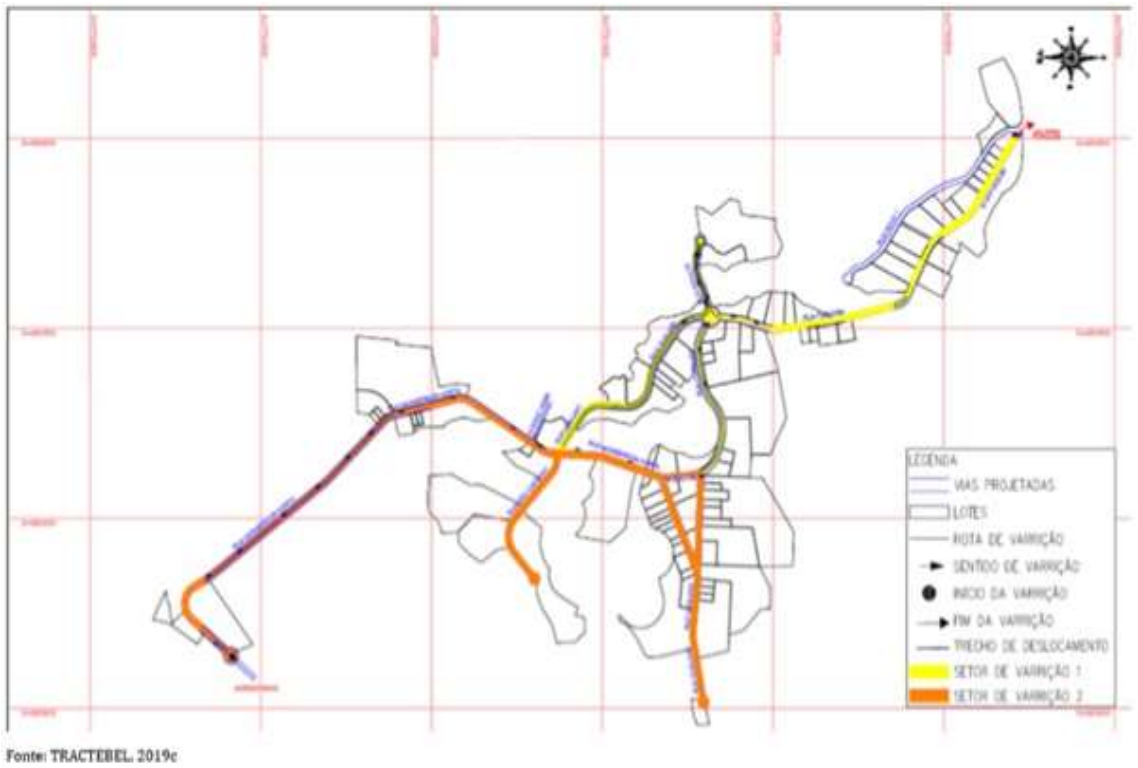
[346] A título de curiosidade, a Resolução Normativa nº 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), de 9 de setembro de 2010, estabeleceu um prazo de 24 meses para que as empresas distribuidoras de energia elétrica transferissem os ativos de iluminação pública aos municípios. Após duas prorrogações, as prefeituras teriam até 31/12/2014 para assumir os serviços de ampliação, operação e manutenção das redes de iluminação.

[347] Ainda que o reassentamento de Paracatu de Baixo seja projetado para atender 140 núcleos familiares, com aproximadamente 3,5 pessoas em cada um deles (490 no total).

[348] Ainda que em Belo Horizonte (MG) a média de velocidade seja de 13MB. Disponível em: <www.teste-de-velocidade.com/speed-test-cidade/belo-horizonte--50>. Acesso em: 26 nov. 2019.

resíduos, a responsabilidade será da Prefeitura Municipal de Mariana/MG[349]. A frequência de varrição sugerida pelos estudos de Controle Ambiental é semanal, considerando uma divisão do subdistrito em dois setores (rotas de varrição de resíduos na figura adiante) e a estimativa de uma pequena quantidade de resíduos a ser gerada. Enfim, deverá ser priorizado o emprego de pessoas residentes na própria comunidade de Paracatu de Baixo[350].

Figura 36 — Croqui das rotas de varrição propostas



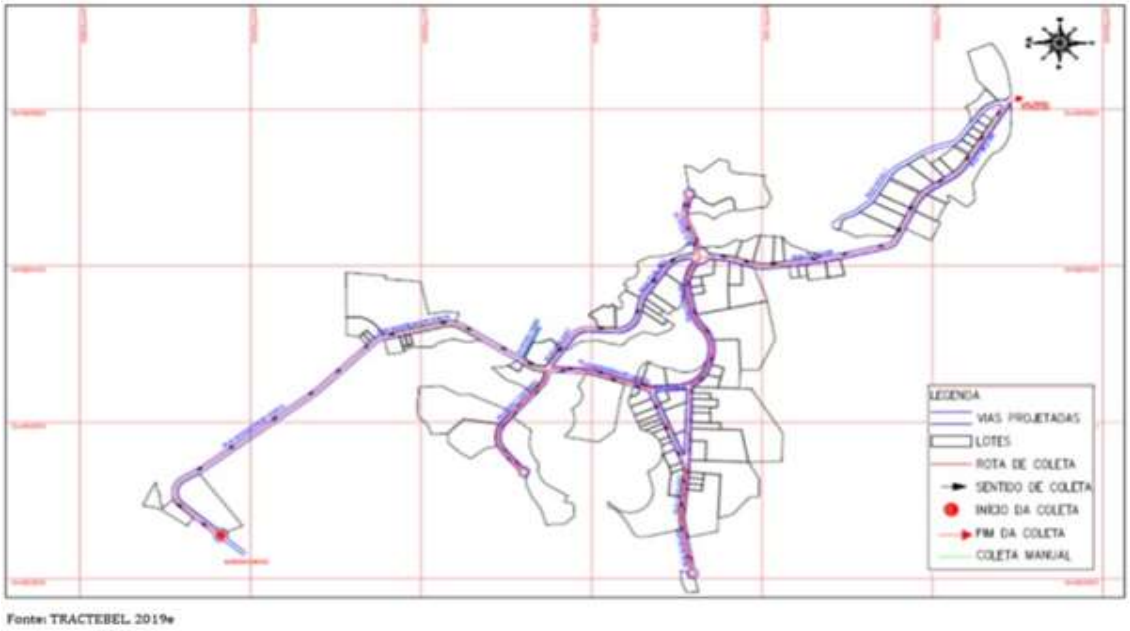
Fonte: FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.66.

Sobre a coleta domiciliar de resíduos sólidos, os estudos partem da premissa de que a população residente em Paracatu de Baixo não permanecerá igual, razão pela qual se fez necessária uma projeção populacional para 20 anos, estimando-se que, de 490 habitantes[351]. a população evoluirá para 838[352]. Também apontam que um único

[349] FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.62-65.
[350] FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.65.
[351] Geradora de menos de 265,30 Kg/d (1.153,48 m³/d) de resíduos.
[352] Passando a gerar mais de 418,97 Kg/d (1.821,59 m³/d) de resíduos.

caminhão compactador e um só motorista, acompanhado de dois ajudantes, seriam suficientes para a coleta, cuja frequência se daria, preferencialmente, às segundas e sextas-feiras, a partir das 8h, com a seguinte rota:

Figura 37 — Croqui da rota de coleta de resíduos sólidos domiciliares



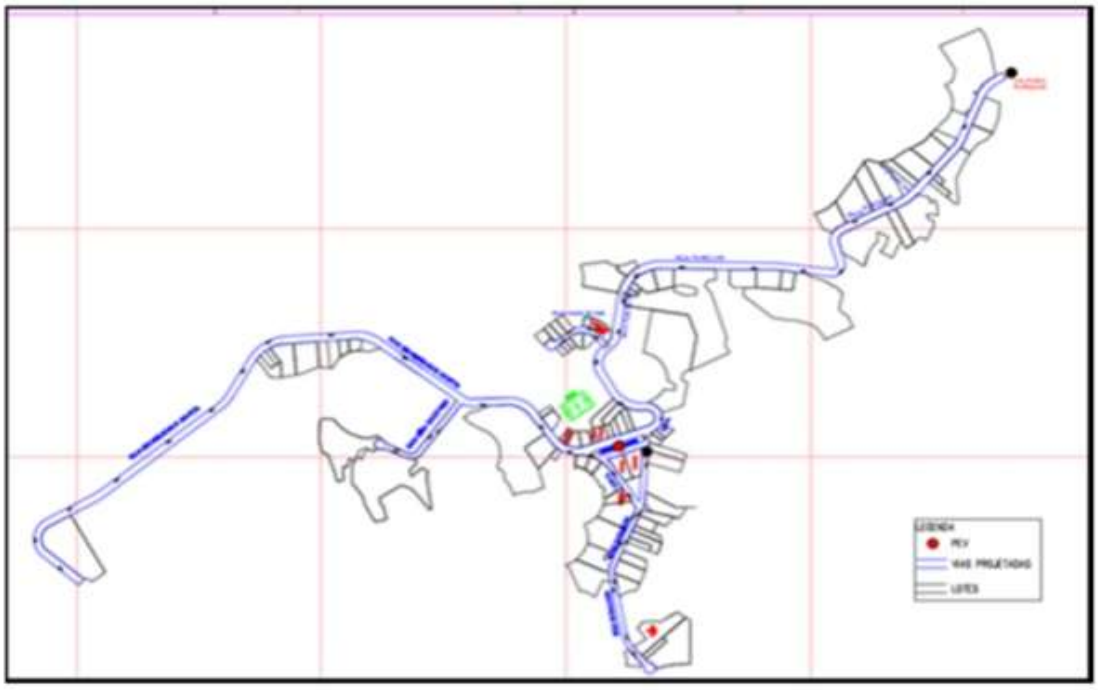
Fonte: FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.69.

Por fim, a coleta seletiva adotará o modelo porta a porta, visando à universalização e integração local do programa de coleta seletiva e a implantação de quatro Pontos de Entrega Voluntária (PEVs), que permitirá ao cidadão que, voluntariamente, ache mais conveniente levar os materiais recicláveis até esses pontos, que serão disponibilizados pela Prefeitura de Mariana[353]. Quanto ao operacional, os estudos apontam de maneira igual à da coleta de resíduos sólidos, bastando um caminhão baú ou caçamba, um motorista e dois auxiliares coletores, equipe esta que deverá ser previamente capacitada para tanto.

A separação se dará em dois grupos (materiais recicláveis e resíduos orgânicos), mas nos quatro PEVs haverá coleta de cada um dos materiais recicláveis, bem como papéis, plásticos, metais e vidros, a serem instalados da seguinte forma:

[353] FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.67-71.

Figura 38 — Croqui da localização dos postos de entrega voluntária



Fonte: TRACTEBEL, 2019e

Fonte: FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo Mariana/MG**, jan. 2019, p.71.

Enfim, os reassentamentos coletivos devem: (i) ser prioritariamente oferecidos às pessoas atingidas, em detrimento das demais modalidades a seguir explicitadas, uma vez que atendem mais eficientemente à restauração dos modos de vida e capacitação econômica das comunidades deslocadas; (ii) garantir que as indenização devem adotar estratégias menos pecuniárias possíveis e mais pautadas pela compensação pela entrega de áreas aptas a melhorar os meios de subsistência e/ou de renda anteriormente utilizados pelas pessoas atingidas; (iii) ser monitorados de forma efetivamente participativa pelas comunidades deslocadas, em suas fases de planejamento, implementação e avaliação; (iv) buscar a preservação dos laços culturais e de vizinhanças prevalecentes na situação original; (v) ser construídos em locais o mais próximo possível da área de origem das comunidades deslocadas; (vi) entregar às pessoas atingidas a mesma quantidade de moradias que foram destruídas ou danificadas pelo desastre tecnológico, permitindo-se o desmembramento dos núcleos familiares que eventualmente se alterarem após o rompimento da Barragem de Fundão e garantindo-se lotes mínimos de 250 m^2 (com testada mínima de 12 m^2) para imóveis urbanos e de três hectares para imóveis rurais; (vii) respeitar a auto-organização das comunidades deslocadas, assegurando-se consultem as informações e deliberem acerca dos rumos do reassentamento, apontando as localizações das vias, praças,

templos religiosos, parques, serviços públicos etc. e a destinação das áreas que eventualmente ficarem ociosas; (viii) garantir que cada núcleo familiar atingido seja livre para fazer quantas alterações entender necessárias nos projetos das moradias, sem limitações, até o envio do projeto aos órgãos municipais competentes para aprovação e obtenção de alvará, principalmente no que tange à contratação da mão de obra local, projeto arquitetônico (planta alta e planta baixa), materiais e métodos construtivos; (ix) efetuar as entregas de chaves dos imóveis às pessoas atingidas apenas e tão somente após a conclusão das obras de infraestruturas, serviços e equipamentos públicos; (x) atentar-se à relação entre área e declividade, tendo em vista que nos casos de imóveis urbanos que apresentarem declividade superior a 30% deverão ser compensados com uma área mínima de 600 m^2, enquanto a hipótese de imóveis urbanos que apresentarem declividade entre 30% e 47% somente será admitida mediante condições especiais de controle ambiental e comprovação da estabilidade do solo por meio de laudo geotécnico atestando a segurança do solo e viabilidade de execução de edificação, enumerando os lotes com tal declividade, sendo vedada, portanto, a construção de imóveis em terrenos cuja declividade seja superior a 47%.

3.3.2.2 Carta de crédito (realocação assistida)

A carta de crédito, também conhecida como realocação assistida, é uma forma de autorrealocação individual, pela qual as pessoas deslocadas compulsoriamente escolhem o local de sua nova moradia a partir das opções disponíveis no mercado imobiliário ou da disponibilização de um banco de opções fornecidas pela empresa responsável pelas ações de realocação. Diferentemente da indenização, a carta de crédito não se baseia na simples transferência monetária, exigindo uma participação maior por parte da empresa não só na oferta de opções, como na execução de todas as medidas necessárias para que a nova moradia respeite todos os aspectos relacionados com o direito à moradia adequada.

Muito embora as diretrizes internacionais enfatizem a importância do reassentamento coletivo como estratégia principal de reparação, a realocação assistida deve ser prevista como alternativa para as famílias que assim quiserem. Normalmente, os motivos que respaldam a opção individual em detrimento da coletiva possuem fundo socioeconômico e decorrem da vontade da família em se fixar em local que atenda melhor às suas necessidades de trabalho ou de terra[354].

[354] BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resettlement safeguards.** A planning and implementation good practice sourcebook — draft working document, nov. 2012, p.53.

Apesar de se tratar de modalidade diversa do reassentamento, a realocação assistida, como já referido, deve garantir os mesmos parâmetros no que diz respeito à moradia adequada. Nesse sentido, os terrenos ofertados devem se encontrar devidamente regularizados; sua localização não deve se dar em áreas isoladas — sem acesso a serviços sociais e infraestrutura pública — ou que coloquem em risco a saúde das populações; as novas moradias construídas devem possuir condições de habitabilidade adequadas; e sua forma de construção deve respeitar culturalmente os modos de vida existentes antes do deslocamento.

No caso do Rio Doce, a realocação assistida é chamada de "reassentamento familiar" e foi definida como modalidade de reparação do direito à moradia pelas diretrizes acordadas judicialmente em Mariana. É definida como a oferta ao núcleo familiar da possibilidade de escolha de um imóvel do banco de imóveis organizado pela Fundação Renova ou a indicação daquele da sua preferência[355].

Na esteira do que dispõem as diretrizes internacionais sobre deslocamento compulsório, o local escolhido deve garantir a reparação da moradia; a retomada das atividades produtivas; o respeito aos modos de vida e o acesso igualitário para todos os bens coletivos do núcleo familiar removido[356]. Mais do que isso, as diretrizes de Mariana afirmam que, independentemente de se tratar de modalidade de reparação distinta do reassentamento coletivo, serão observadas com relação ao reassentamento familiar as mesmas diretrizes que se aplicam a este último.

Além disso, o reassentamento familiar se estrutura a partir de três opções principais: i) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias sem a necessidade de reformas; ii) a compra de imóvel com edificações e benfeitorias com necessidade de reformas que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova; e iii) a compra do terreno e posterior construção das edificações e benfeitorias que deverão ser realizadas pela Samarco, Vale e BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, ou pelo modelo de autogestão integralmente responsável pelo resultado das obras[357].

[355] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 12 de julho de 2018**. Autos nº 0400.15.004335-6.
[356] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG). Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.
[357] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.

Em todas as hipóteses, a Fundação Renova deverá informar ao núcleo familiar sobre a existência e o grau de exposição dos imóveis escolhidos ao risco de desastres naturais e tecnológicos, a partir de dados públicos e oficiais disponibilizados pela Defesa Civil à época da aquisição do imóvel[358].

Em seu Procedimento Geral de Reassentamento, a Fundação Renova confirma as disposições fixadas judicialmente, estabelecendo uma ressalva com relação ao que denominou "situações extraordinárias". Segundo o referido Procedimento, muito embora a vontade dos atingidos deva ser sempre priorizada no que tange à escolha do novo local, em casos extraordinários, que envolvam riscos físicos e jurídicos devidamente comprovados por laudos técnicos, a aquisição poderá ser rejeitada pela Fundação Renova[359].

Quanto a essa ressalva, há que se ponderar sobre os limites da avaliação técnica sobre riscos físicos das moradias selecionadas pelo atingidos, tendo em vista a possibilidade de desrespeito à adequação cultural (ver item 3.2.7). Nesse sentido, o laudo técnico não poderá impor óbices à aprovação de moradias escolhidas pelos atingidos com base em um padrão constitutivo que não dialogue com os padrões comunitários anteriormente estabelecidos.

3.3.2.3 Indenização

As diretrizes internacionais são uníssonas ao afirmar a inadequação da indenização como modalidade de reparação em contexto de deslocamento compulsório[360]. Isso porque a experiência internacional tem demonstrado que o pagamento exclusivamente feito em dinheiro é responsável, muitas vezes, pelo agravamento de processos de empobrecimento, dificultando significativamente o restabelecimento dos modos de vida

[358] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 12 de julho de 2018**. Autos nº 0400.15.004335-6.
[359] FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral de reassentamento**, 2019, p.11.
[360] BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Performance requirement nº 5:** land acquisition, involuntary resettlement and economic displacement, 2014; ONU. A/HRC/4/18. **Princípios básicos e diretrizes sobre deslocamentos com origem no desenvolvimento**, 2007 (Diretriz 60); COMISSÃO INTERNACIONAL DE BARRAGENS. **Dams and development**, 2000, p.242; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). **Forced eviction:** fact sheet nº 25, 2014, p.33; ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects**, 1991, p.07; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). **Handbook assessing the impact of eviction**, 2014, p.22; BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, 2001; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 5**, 2006; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012.

das populações atingidas, especialmente nos casos em que seus meios de subsistência estejam baseados na terra.

Algumas diretrizes são bastante enfáticas quanto à impossibilidade de realizar pagamentos pela via da compensação monetária. De acordo com os Princípios Básicos e Diretrizes sobre Deslocamentos com Origem no Desenvolvimento das Nações Unidas, por exemplo, "a compensação em dinheiro não deve, em circunstância alguma, substituir a compensação real na forma de terras e recursos de propriedade comum".[361] No mesmo sentido, algumas diretrizes estabelecem que as indenizações não baseadas na terra devem privilegiar modalidades "em espécie" em detrimento do pagamento em dinheiro.[362]

A despeito das limitações e ressalvas com relação ao pagamento de indenizações, a possibilidade de escolha das famílias pela compensação financeira deve ser garantida, de forma a atender as diferentes habilidades, necessidades e aspirações. Essa escolha, entretanto, precisa vir acompanhada de uma significativa discussão com as pessoas atingidas, que podem devem estar cientes dos prejuízos e benefícios da abordagem patrimonial[363].

Complementarmente, os parâmetros internacionais estabelecem uma série de critérios balizadores para a sua execução, que contemplam questões relativas à não discriminação no pagamento de indenizações; a necessidade de os valores indenizatórios permitirem a substituição da moradia atingida por outra de igual ou melhor qualidade; e o marco temporal que deve ser utilizado como referência para o cálculo da indenização.

[361] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). A/HRC/4/18. **Princípios básicos e diretrizes sobre deslocamentos com origem no desenvolvimento**, 2007.
[362] BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, 2001; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 5**, 2006; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012.
[363] BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Resettlement guidance and good practice**, 2014, p.72.

Figura 39 — Critérios para indenização

Fonte: Elaboração própria (2019).

Um deles se relaciona à não discriminação na realização dos pagamentos dos montantes indenizatórios, mediante o depósito dos valores a ambos os membros do casal (de preferência em contas separadas) como forma de garantir a autonomia financeira de mulheres em relação a seus companheiros[364].

Para além da não discriminação, a necessidade dos valores indenizatórios se orientarem pelo chamado "custo de substituição" ou "reposição" também é afirmada por praticamente todas as diretrizes internacionais. O conceito, que advém da economia e da atividade seguradora, se refere ao custo total para que determinado bem seja substituído por outro de igual ou melhor qualidade. A experiência internacional tem demonstrado que o cálculo da compensação é especialmente problemático nos casos em que se baseia unicamente no "valor de mercado" das casas e imóveis, que além de resultar em uma compensação 2,5 vezes mais baixa[365], mostra-se incapaz de restaurar adequadamente o modo de vida das populações atingidas[366]. Diante desse cenário, o

[364] BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resettlement safeguards**, 2012, p.53; BANCO DE DESENVOLVIMENTO AFRICANO. **Involuntary resettlement policy**, 2003, p.13; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 5**, 2006; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012.
[365] BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resettlement safeguards**, 2012, p.26.
[366] Sobre a inadequação dos cálculos baseados no valor de mercado, a ONU-HABITAT assevera: "O cálculo da compensação tem sido problemático, especialmente quando é baseado somente no valor de mercado das casas ou abrigos que moradores pobres são forçados a deixar vagos. Tal compensação não permite as pessoas a encontrar e se realojar adequadamente. Tampouco essa compensação inclui os anos de economia e investimento realizados na casa ou

custo de substituição agrega ao valor de mercado os demais custos de transação relacionados com a restauração integral dos ativos e bens afetados (como os custos associados à realocação, os impostos, as taxas legais e de registro e assim por diante)[367].

Outro critério que deve ser observado é a data para o cálculo do montante a ser pago. De modo a impedir a subvaloração do *quantum* indenizatório, a data deve corresponder ao momento do efetivo pagamento e não à data do deslocamento compulsório[368]. Vale destacar que esse não é um entendimento adstrito às diretrizes internacionais sobre deslocamento compulsório, sendo compartilhado pela própria jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Analisando o procedimento indenizatório de atingidos que tiveram suas casas desapropriadas em decorrência da instalação de empreendimentos de infraestrutura, o Tribunal pacificou entendimento contrário à fixação da referência para o cálculo da indenização na data do deslocamento (imissão na posse). Isso porque se entendeu necessário estabelecer uma quantia que possibilite a aquisição de um outro lote com características semelhantes ao que foi perdido. Nesse sentido, se houve valorização imobiliária na região atingida pelo empreendimento, o valor indenizatório deve refletir essa valorização e ser fixado de acordo com a cotação atual de preços[369].

3.3.2.3.1 A Indenização no caso do Rio Doce

No caso específico do Rio Doce, o reassentamento foi estabelecido pelo TTAC como a principal modalidade de reparação do direito à moradia, integrando as ações desenvolvidas no Programa de Reconstrução, Recuperação e Realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira (PG-08). O mesmo instrumento determina que a preferência pelo reassentamento não exclui a possibilidade de outras formas de

em outros aspectos não materiais". PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). **Forced eviction:** fact sheet nº 25, 2014, p.33.

[367] BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Resettlement guidance and good practice**, 2014, p.37.

[368] COMISSÃO INTERNACIONAL DE BARRAGENS. **Dams and development**, 2000, p.242.

[369] Se posicionam nesse sentido os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: 2014/0229323-0 SC; 2013/0243137-8 PR; 2013/0263961-8 SC; 2012/0011767-1 SC; 2011/0129616-3 SC; 2011/0274487-6 SC; 2011/0297180-3 SC; 2012/0054358-7 SC; 2011/0249347-1 SC; 2012/0017179-0 SC; 2010/0170246-6 SC; 2010/0112773-0 SC; 2009/0135801-3 SC; 2009/0042747-9 PR; 2007/0162407-1 SC; 2008/0157522-6 SC; 2007/0211297-0 SC; 2008/0136561-8 SC; 2008/0064443-0 SC; 2007/0241915-5 SC; 2007/0207937-9 SC; 2007/0207937-9 SC; 2007/0199568-7 SC; 2006/0179926-6 SC; 2013/0131126-9 SC; 2011/0283099-7 SC; 2006/0066395-8 SC; 2006/0055258-8 SC; 2005/0185609-9 SC; 2006/0055267-7 SC; 2005/0169527-5 SC; 2004/0088629-3 SC; 2008/0034594-6 SC; 2011/0008641-1 SC; 2008/0213697-0 SC; 2006/0252681-0 SC; 2007/0221490-0 SC; 2008/0157520-2 SC; 2006/0055333-5 SC; 2005/0184659-6 SC; 2016/0048101-0 SC; 2012/0184721-9; 2013/0268346-2.

reparação, como o autorreassentamento assistido ou a indenização, que dependerão da vontade dos atingidos e da peculiaridade de cada caso (Cláusula 77).

Posteriormente, em 2018, as diretrizes homologadas em juízo no bojo das Ações Civis Públicas nº 0400.15.004335-6 e nº 0400.17.004149-7, que tramitam perante a 2ª vara da Comarca de Mariana, estabeleceram novos critérios para a reparação do direito à moradia. Com relação à indenização, foi acordado entre as partes que a Fundação Renova não poderia oferecer a compensação financeira como forma de reparação aos atingidos. Entretanto, haveria a possibilidade de as famílias atingidas requererem essa opção de forma individualizada, desde que tenham obtido acesso prévio a todos os projetos urbanísticos e residenciais (tanto na hipótese de reassentamento coletivo, familiar ou reconstrução), para que seja possível comparar qual opção atende melhor cada família.

De forma a garantir que a escolha dos atingidos se dê de forma verdadeiramente informada, as diretrizes homologadas em Mariana também determinam que o núcleo familiar deve ser acompanhado, se assim desejar, por assessoria técnica ou por profissional de sua confiança. Além disso, uma vez devidamente informados, os atingidos que optarem pela indenização devem receber, para além do valor indenizatório, o pagamento de até 12 aluguéis a partir do depósito, de forma a permitir a readaptação e recomposição do modo de vida. Somado ao pagamento de aluguel, o Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) também deve ser pago pelo mesmo período de tempo (12 meses) a partir da data de recebimento da indenização final.

Ainda, no que tange a reconstruções e reassentamentos, as diretrizes de Mariana estabelecem, para as hipóteses em que não for possível manter as características iguais ou superiores dos imóveis, a necessidade de haver compensação específica, seja em tamanho de área, ou em pecúnia, ou em melhorias nas edificações e/ou benfeitorias, à escolha do núcleo familiar, desde que devidamente suportados por laudos técnicos.

Um ano após a homologação das diretrizes de moradia em Mariana, a Fundação Renova elaborou o “Procedimento Geral de Reassentamento” com o objetivo de fixar parâmetros para orientar a reparação dos danos à moradia causados pelo rompimento da Barragem de Fundão. No documento, a Fundação Renova indica a indenização pecuniária como modalidade de atendimento, definindo-a como a “oferta da condição econômico-financeira na qual o beneficiário aceita e se responsabiliza pelo próprio remanejamento”.

Além de reafirmar as diretrizes de Mariana já destacadas, o Procedimento estabelece alguns critérios para o cálculo do valor indenizatório. Com efeito, o montante a ser pago

deve contemplar não só o valor do imóvel e do terreno, mas também: i) a indenização pelo mobiliário e pelos bens e benfeitorias destruídos (exceto quando o mobiliário ou bens já tiverem sido restituídos); ii) o pagamento dos custos da mudança; e iii) o valor referente a um aluguel estimado entre as partes, cobrindo o período entre o evento e o efetivo pagamento da indenização, deduzidos dos valores que já tiverem sido adiantados para esse efeito. Com relação a esse último ponto, nota-se que o Procedimento Geral de Reassentamento garante para aqueles que optarem pela indenização o pagamento de aluguel não só a partir da data do depósito (conforme estabelecido pelas diretrizes de Mariana), mas também com relação ao período de transição entre o deslocamento compulsório e o recebimento da indenização (conforme estabelecido pelo TTAC, Cláusula 10, V).

Por fim, muito embora a discussão sobre a reparação do direito à moradia se dê principalmente no âmbito do Programa de Reassentamento (PG 08), as negociações com relação ao valor de indenização devem estar alinhadas com as propostas do Programa de Indenização Mediada (PIM), tendo como referência os laudos de avaliação dos bens elaborados a partir das declarações feitas no cadastro. De acordo com a Matriz de Danos do Programa, documento este que fixa, entre outras coisas, as diretrizes indenizatórias para a valoração dos danos à moradia, a referência para o cálculo do valor das casas foi fixada de acordo com o custo de construção, e não o de reposição[370].

A partir da classificação do padrão construtivo da moradia — “simples”, rústico”, “fino”, entre outros —, foi calculada uma grade de valores para o metro quadrado de construção, que varia de R$ 132,48 até R$ 4.224,31. Entretanto, o valor de construção difere do valor de reposição, na medida em que não contempla uma série de custos relacionados com a realocação, como impostos, taxas de registro e possíveis diligências imobiliárias.

3.3.3 Auxílio na restauração da renda e do exercício da capacidade econômica

Conforme visto anteriormente, o empobrecimento de comunidades é uma questão recorrente após deslocamentos compulsórios[371]. Tal processo de empobrecimento pode gerar situações de marginalização, insegurança alimentar, aumento da morbidade e

[370] FUNDAÇÃO RENOVA. **Matriz de danos**, 2017, p.3.
[371] Para uma explicação completa acerca do empobrecimento das populações, ver CERNEA, Michael M. Impoverishment risks, risk management, and reconstruction: a model of population displacement and resettlement. In: UN SYMPOSIUM ON HYDROPOWER AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2004. Ver item 2.3 sobre reparação integral, onde o assunto também é tratado.

desarticulação da comunidade[372]. Nesse sentido, a restauração da capacidade econômica dos atingidos passa não apenas pelos subsídios relacionados com os custos habitacionais, mas, principalmente, pela restauração dos meios de subsistência.

Pela relevância do assunto, existem diversas diretrizes internacionais prevendo a restauração da capacidade de geração de renda, dos níveis de produção e de padrões de vida das pessoas deslocadas cujas formas de subsistência sejam afetadas negativamente pelo reassentamento, conforme a tabela abaixo:

Tabela 14 — Auxílio na restauração da capacidade econômica nas diretrizes analisadas

OP 4.12, Banco Mundial	"Apoio financeiro após deslocamento, empregos a curto prazo, apoio à subsistência"
IFC, Performance Standard nº 05, 2006	"Fornecer auxílio dirigido (por exemplo, crédito, treinamento ou oportunidades de trabalho) e oportunidades para melhorar ou, pelo menos, restaurar a capacidade de geração de renda, os níveis de produção e os padrões de vida das pessoas desalojadas economicamente cujas subsistências ou níveis de renda sejam afetados negativamente" (p.22)
Comissão Internacional de Barragens — Relatório (2000): Dams and Development	"Medidas de apoio à subsistência, incluindo apoio agrícola; acesso a florestas, pastagens e outros recursos comuns; Treinamento de habilidades e apoio familiar interino; Empréstimos sem juros para atividades econômicas, melhorias habitacionais, fornecimento de gado em início de atividade, acesso a obras públicas ou trabalho remunerado, dispositivos ou maquinário produtivo livres ou subsidiados, acesso a tarifas de eletricidade preferenciais, alíquotas de impostos, água e serviços cobranças"
Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects (OCDE, 1991)	"As pessoas deslocadas devem ser: i) habilitadas a reconstruir uma existência produtiva baseada na terra ou no emprego; (…) e iv) assistidas em seus esforços para melhorar seus antigos padrões de vida, capacidade de geração de renda e níveis de produção, ou pelo menos restaurá-los"
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento — Performance Requirement nº 05: Land Acquisition, Involuntary Resettlement and Economic Displacement	"Fornecer assistência adicional (por exemplo, facilidades de crédito, treinamento ou oportunidades de emprego) e oportunidades para restaurar e, quando possível, melhorar sua capacidade de obtenção de renda, níveis de produção e padrões de vida" (parágrafo 32)

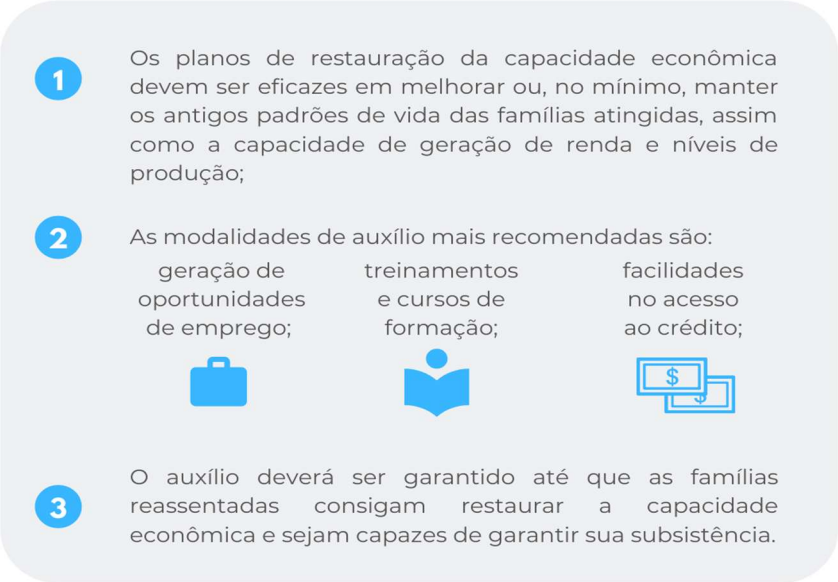
[372] CERNEA, Michael M. Impoverishment risks, risk management, and reconstruction: a model of population displacement and resettlement**.** In: UN SYMPOSIUM ON HYDROPOWER AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2004, p.14. Ver item 2.3 sobre reparação integral, onde o assunto também é tratado.

Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento — Resettlement Guidance and Good Practice (2014)	"Tão importante quanto o plano de reassentamento (deslocamento físico) é o plano de restauração do modo de vida, no caso de deslocamento econômico. Se houver várias áreas alternativas e adequadas para as quais as pessoas possam ser reassentadas, devem ser apresentadas opções de restauração dos meios de subsistência em todos os locais disponíveis, para que possam fazer escolhas informadas sobre para onde querem se mudar. Pode ser útil levá-los a pensar sobre o custo de vida nos vários locais que estão sendo oferecidos a eles. Por exemplo, os custos associados ao transporte, estacionamento ou aquecimento/utilitários que são normalmente esquecidos ao fazer escolhas de relocação" (p.59) "Assistência para restabelecimento dos meios de subsistência na forma de: Fornecimento de máquinas e equipamentos para melhorar a agricultura / Fornecimento de treinamento de habilidades / Acesso a empregos / Fornecimento de documentos pessoais / Fornecimento de microempréstimos" (p.52)
Relatório SDH — Comissão Especial "Atingidos por Barragens" Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07 (2010)	"Todos os projetos devem contemplar planos de recuperação e desenvolvimento econômico e social, com o objetivo essencial de recompor, ou, ali onde isso for impossível, instaurar, arranjos e cadeias produtivas locais e regionais que assegurem ocupação produtiva ao conjunto dos atingidos, compatíveis com seus níveis de qualificação e experiência profissionais, e capazes de oferecer a manutenção e melhoria contínua das condições de vida" (p.43)

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em guias e diretrizes sobre direitos humanos (2019).

De acordo com as diretrizes anteriores, podemos extrair as seguintes disposições acerca da restauração da capacidade econômica:

Figura 40 — Principais disposições acerca da restauração da capacidade econômica



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em guias e diretrizes sobre direitos humanos (2019).

Para além do capital meramente físico, é possível observar que as famílias reassentadas passam por um extremo processo de alteração do cotidiano, que incidem sobre as redes sociais e oportunidades de sobrevivência[373]. Não é apenas o capital físico, seja natural ou construído, que é prejudicado — mas também o capital humano, cultural, a identidade do grupo com o local. Esses bens não são valoráveis, apesar de serem fundamentais para restauração da capacidade econômica dos atingidos.

Figura 41 — Formas de impacto do deslocamento compulsório na capacidade econômica das pessoas atingidas

Fonte: NOCE, Luiz Gustavo Della. **O reassentamento como promotor de capital social em políticas públicas urbanas:** uma análise da ação estatal em três estudos de caso. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p.51.

Quanto à questão de empregos temporários para os atingidos criados no período de reconstrução, voltados à construção civil, é importante ressaltar que tais oportunidades de emprego, quando existentes, são transitórias, o que não garante a restauração da subsistência das famílias no longo prazo. As habilidades relacionadas com construção civil que porventura forem desenvolvidas em cursos de capacitação podem ser úteis à comunidade, mas, ao mesmo tempo, não levam necessariamente ao aumento na empregabilidade, especialmente nos grupos mais vulneráveis[374].

[373] Michael Cernea afirma, ainda, que os reassentamentos são como um "terremoto que destrói sistemas de produção e redes sociais, arruína individualidades e mergulha os atingidos em uma espiral descendente de pobreza". CERNEA, Michael M. Impoverishment risks, risk management, and reconstruction: a model of population displacement and resettlement. In: UN SYMPOSIUM ON HYDROPOWER AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2004, p.40.

[374] "Embora a construção civil crie empregos locais, não está clara a sustentabilidade dessas novas oportunidades de subsistência, tendo em vista que os programas financiados terminam. Embora as habilidades apropriadas possam ser mantidas dentro de uma comunidade, é improvável que grupos de baixa renda tenham recursos para contratar construtores, e assim

Ainda, nas obras do reassentamento, em muitos casos, os trabalhadores, materiais e saberes locais são preteridos em favor da tendência técnico-formal das construções nos programas pós-desastre, ou seja, uma ênfase em construir habitações tecnicamente adequadas, sem buscar, no entanto, a integração dessas construções à vida e realidade dos atingidos. Conforme demonstrado no item 3.2.7, a não adequação dos programas de reparação à cultura local viola os critérios de moradia adequada, estabelecidos por diretrizes internacionais.

No caso dos atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão, o desastre provocou danos irreversíveis à população que vive ou depende do território e dos recursos naturais em toda a região da bacia do Rio Doce. Segundo o Relatório de Avaliação elaborado pela Ramboll (2017)[375]:

> Em linhas gerais, pode-se identificar: (i) a ocorrência de danos materiais, tais como a perda de propriedades, de renda mediante a interrupção total ou temporária das condições de trabalho e de bens de uso coletivo; e (ii) a incidência de danos imateriais, decorrentes da perda de padrões de organização social, identidade coletiva, vínculos de vizinhança e comunitários e práticas culturais diversas que configuram os modos de vida.

Com relação às modalidades de auxílio na restauração da capacidade econômica recomendadas pelas diretrizes analisadas, o Programa de Estímulo à Contratação Local (PG-020) da Fundação Renova traz em seu escopo tanto a geração de oportunidades de emprego como a capacitação da mão de obra. Resumidamente, o objetivo do PG-020 é priorizar a realização de contratações locais pela Fundação Renova de modo a estimular o uso de mão de obra local e de redes locais de fornecedores nas ações de reparação e compensação a serem desenvolvidas. De acordo com as Cláusulas 134 e 135 do TTAC:

> Cláusula 134: A Fundação deverá elaborar e executar programa de priorização de contratação local visando estimular o uso de força de trabalho local e de redes locais de fornecedores para as ações que forem desenvolvidas de Fundão à Regência.
> Cláusula 135: Para o atendimento deste programa, as seguintes ações deverão ser desenvolvidas: a) realização de estudos de prospecção para identificação de potenciais empreendedores, negócios e mercados; b) estratégia de priorização de compras locais, incluindo o levantamento da oferta de produtos e serviços locais, desde que

oportunidades de emprego a longo prazo (e, portanto, melhoria na capacidade econômica) podem ser muito limitadas. Esse argumento é apoiado por evidências de alguns projetos, embora sejam necessárias mais pesquisas." TWIGG, John. Technology, post-disaster housing reconstruction and livelihood security. **Disaster Studies Working Paper**, n. 15, p. 3, 2006.

[375] RAMBOLL. **Relatório consolidado de danos**, 2017, p.8. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorio-ramboll>. Acesso em: 16 dez. 2019.

> compatíveis com preços de mercado, divulgação das demandas de produtos e serviços, realização de rodada de negócios com potenciais fornecedores; e c) ênfase para as áreas que tiveram maior comprometimento de suas atividades produtivas e em atividades associadas às vocações locais.

Dentro do escopo do programa, a Fundação Renova vem oferecendo cursos de capacitação de mão de obra em áreas relacionadas com sua atuação, com especial enfoque naquelas ligadas às demandas das grandes obras de engenharia. Observa-se, porém, a inexistência de mapeamento que verifique quais ou quantos profissionais capacitados por meio dos cursos ofertados pela Fundação conseguiram, de fato, se recolocar no mercado de trabalho de modo geral[376]. Essa falha prejudica a medição da eficiência das qualificações executadas até o momento[377]. Considerando o médio e longo prazo, um mapeamento das vocações do território também seria relevante para prover recolocação e desenvolvimento das capacidades econômicas locais.

Ainda, de acordo com a Câmara Técnica de Economia e Inovação do Comitê Interfederativo (CTEI-CIF), que avalia a execução do PG-020, a Fundação Renova divulga e seleciona a contratação da mão de obra local exclusivamente por meio de seu site, desconsiderando que "parcela relevante da população não acessa a internet"[378] e que o site da Fundação Renova "certamente não é uma homepage rotineiramente acessada pela população", principalmente as famílias a serem reassentadas. Nos relatórios executivos apresentados pela Fundação e analisados pela CTEI, não há menção a tentativas de articulação da Renova com comunidades locais, associação de moradores, sindicatos ou instituições similares. Sem a diversificação dos meios de divulgação de oportunidades de emprego e sem o envolvimento das redes locais, o acesso dos atingidos a essas oportunidades acaba por ser prejudicado, assim como a subsequente restauração da capacidade econômica.

Outro ponto a ser considerado no auxílio à restauração da capacidade econômica elencado pela Câmara Técnica de Economia e Inovação na Nota Técnica 19: existe

---

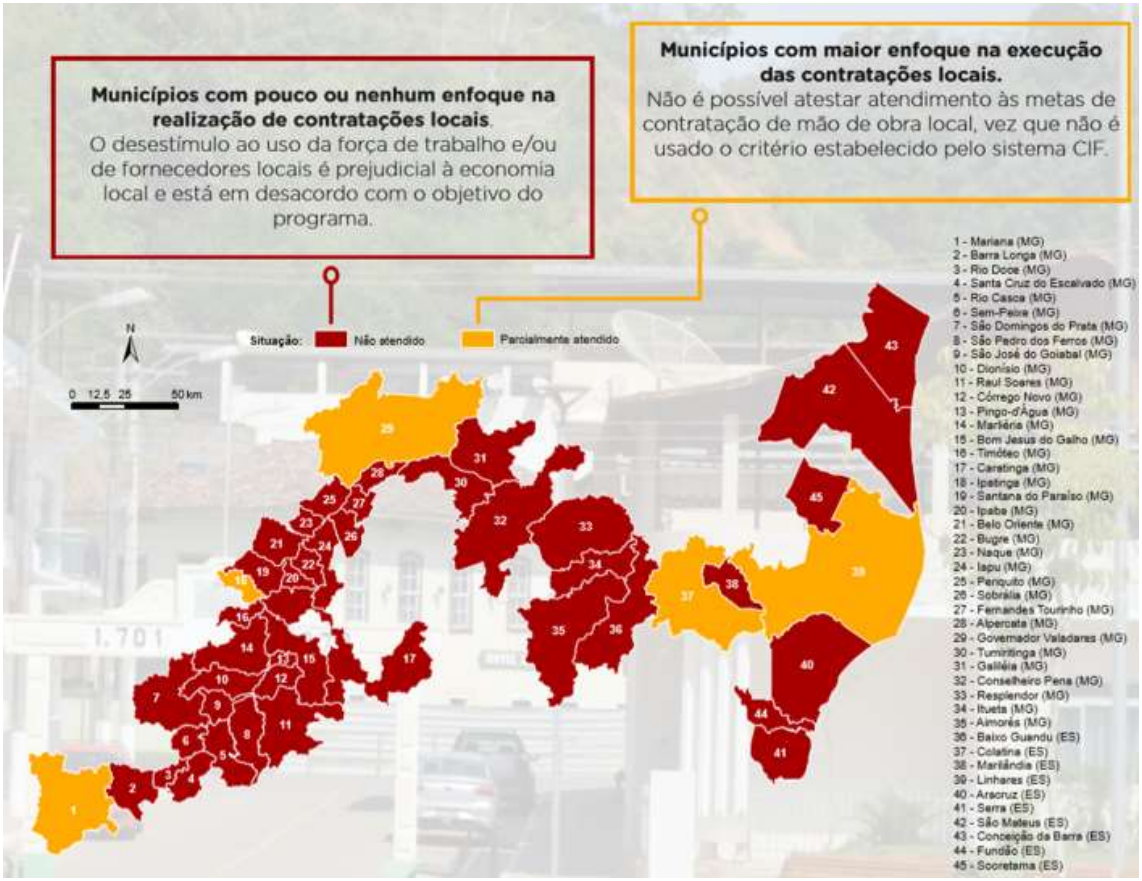
[376] RAMBOLL. **Monitoramento do programa de estímulo à contratação local**, p.3. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg20_v03_08nov2019_web.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2019.

[377] De acordo com a Nota Técnica 44 da CTEI-CIF, "os programas de treinamento e qualificação da mão de obra devem ser ampliados em sincronia com melhor e maior divulgação de oportunidades de emprego. Parcerias com SEBRAE, SINE, SESI e outras instituições que qualificam empresas e trabalhadores devem ter maior conexão com a política preferencial da Renova".

[378] CÂMARA TÉCNICA DE ECONOMIA E INOVAÇÃO DO COMITÊ INTERFEDERATIVO (CTEI-CIF). **Nota Técnica nº 44**, 2018, p. 1 Avaliação dos Relatórios Executivos NII. 112017.16990 e OFI.NII.122017.1811 da Fundação Renova sobre o Programa de Estímulo à Contratação local.

uma concentração dos esforços do PG-020 nos municípios de Mariana, Ipatinga e Governador Valadares, em Minas Gerais, e Colatina e Linhares, no Espírito Santo:

Figura 42 — Realização da PG-020 nos municípios atingidos



Fonte: RAMBOLL. Monitoramento do Programa 20 — estímulo à contratação local.

Verifica-se que o município de Barra Longa ainda não foi atendido pelo PG-020. Ainda que as obras do reassentamento não tenham sido iniciadas, a comunidade deslocada necessita de auxílio na restauração da capacidade econômica, como observado nas diretrizes estudadas.

3.3.4 Regras do processo de deslocamento

O presente relatório, como já apresentado (ver itens 1 e 3), tem o objetivo de desenvolver parâmetros para a reparação dos danos relacionados com o desastre tecnológico do rompimento da Barragem de Fundão, tanto para os reassentamentos ao longo bacia do Rio Doce como para outras formas de violações ao direito à moradia adequada, conforme já mencionado diversas vezes. Para tanto, o deslocamento compulsório deve ocorrer da melhor maneira possível para as pessoas atingidas,

garantindo uma reparação integral, bem como que não sofram mais danos, para além dos já existentes.

Desta forma, para que isso ocorra, deve-se atentar ao Comentário Geral nº 7 do Comitê da ONU sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[379], sobre deslocamento compulsório, que estabelece algumas regras procedimentais garantindo o respeito aos direitos humanos e promoção do bem-estar de todas e todos[380].

Assim, de forma resumida, são elas: (i) oportunidade de consulta genuína com as pessoas afetadas; (ii) aviso adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data programada de despejo; (iii) informações sobre os despejos propostos e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual o terreno ou a habitação deve ser usada, sendo disponibilizadas em tempo razoável a todos os atingidos; (iv) especialmente quando grupos de pessoas estiverem envolvidos, funcionários do governo ou seus representantes estejam presentes durante o deslocamento; (v) todas as pessoas que executam o despejo sejam adequadamente identificadas; (vi) que os deslocamentos não ocorram em clima particularmente ruim ou durante a noite, a menos que as pessoas atingidas concordem com o contrário; (vii) fornecimento de recursos legais; e (viii) prestação, sempre que possível, de assistência judiciária às pessoas que dela necessitem para buscar reparação judicial[381].

---

[379] Que complementa o Comentário Geral nº 4, também abordando o artigo 11.1 do referido Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), *in verbis*: "Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento". Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.

[380] Os quatro objetivos fundamentais positivados no artigo 3º da República Federativa do Brasil são: (I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (II) garantir o desenvolvimento nacional; (III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A finalidade de promoção do bem-estar geral numa sociedade democrática também aparece no item 5 do Comentário Geral nº 7 e no artigo 4º do referido Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: "Embora a prática de deslocamentos compulsórios pareça ocorrer primeiramente em áreas urbanas com elevada densidade populacional, também ocorre relacionada com transferências forçadas de população, deslocações internas, deslocações forçadas devido a conflitos armados, êxodo em massa e movimentos de refugiados. Em todos estes contextos, o direito a uma moradia adequada e o direito de não estar sujeito a desalojamento forçado são violados por uma extensa gama de atos ou omissões atribuídas aos Estados Partes. Mesmo nas situações em que seja necessário limitar tais direitos, se requer uma anuência com o artigo 4º do Pacto, assim as limitações impostas devem ser 'estabelecidas pela lei, unicamente na medida compatível com a natureza desses direitos (ex. económicos, sociais e culturais) e exclusivamente com o fim de promover um bem-estar geral numa sociedade democrática'".

[381] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral nº 7**, 1997.

O *Fact sheet* nº 25 da ONU-Habitat também estabelece que os deslocamentos não devem ocorrer em más condições climáticas ou durante a noite, salvo se as pessoas atingidas venham a autorizar que isto ocorra, devendo estar presente um representante do governo no dia do deslocamento compulsório para acompanhar o processo, estando todos devidamente identificados[382]. Esses requisitos devem estar presentes de modo a garantirem os diversos direitos humanos e fundamentais que propiciam uma moradia adequada, tendo em vista sua interdependência e indivisibilidade.

3.3.4.1 Apoio jurídico

Conforme supramencionado, as pessoas atingidas devem contar com todo apoio jurídico necessário para que não sofram mais danos e também para garantir seus direitos humanos e fundamentais. Dessa forma, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento recomenda que deve haver um Plano de Ação de Reassentamento. Esse plano deve incorporar medidas para fornecer assistência legal às pessoas deslocadas compulsoriamente, a fim de permitir que elas cumpram os requisitos administrativos antes da aquisição das terras e, se necessário, busquem a reparação nos Tribunais de Justiça[383].

No mesmo sentido, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento também determina como responsabilidade compartilhada pelo que chamou de “provedores de serviços” (tanto privados quanto públicos) a prestação de serviços às pessoas afetadas, como assistência jurídica, como parte da implementação do plano de reassentamento[384]. Isso é de extrema importância no caso concreto, já que muitas pessoas atingidas não possuem conhecimento técnico adequado para discernir qual o melhor local para se viver, ou de qual maneira devem se reestabelecer.

Portanto, é fundamental assegurar às populações, grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos acesso gratuito a assessoria técnica qualificada em todas as localidades atingidas. Ademais, a Defensoria Pública da União e dos Estados, sempre

---

382 OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT). **Fact sheet nº 21 (Rev. 1).** The right to adequate housing. Genebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Nova York: UN-HABITAT, 2009. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2019.

383 BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Performance requirement nº 5:** land acquisition, involuntary resettlement and economic displacement, parágrafo 28.

384 BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Resettlement guidance and good practice,** 2014, p.16; ONU. **Comentário geral nº 7**, 1997, item 15.

que solicitada pelas comunidades atingidas ou entidades organizadas da sociedade civil, deve prover-lhes assistência jurídica[385].

As comunidades rurais, indígenas, mulheres e outros grupos em situação de vulnerabilidade, nitidamente, estão em desvantagem no que diz respeito ao acesso dos recursos legais e financeiros e na sua capacidade de participar das decisões de negociação. Para que esses grupos participem plena e ativamente nas negociações, eles precisam ter acesso a recursos adequados, incluindo apoio legal e de outros profissionais nas áreas da assistência social, psicologia[386].

Ademais, algumas diretrizes sobre o assunto foram estabelecidas pela ONU, vejamos:

> Diretriz 12: o Estado deve promover medidas corretivas para defender os direitos humanos e oferecer assistência àqueles cujos direitos tenham sido violados.
> Diretriz 17: Os Estados devem assegurar a disponibilidade de recursos jurídicos ou outros adequados e eficazes para qualquer pessoa que reivindique que o seu direito à proteção contra os deslocamentos forçadas foi violado ou que se encontra ameaçado.
> Diretriz 37: (…) oportunidades e esforços para facilitar a oferta de aconselhamento jurídico, técnico e outro às pessoas afetadas sobre os seus direitos e alternativas.
> Diretriz 41: As partes afetadas devem também ter acesso garantido e atempado a aconselhamento jurídico, gratuitamente, se necessário[387].

Por fim, o Manual de Avaliação de Impactos sobre os Despejos da ONU-HABITAT recomenda que ocorram avaliações de impactos sobre as pessoas atingidas que sejam aptas a identificar se foram disponibilizados oportunidades e esforços para facilitar o fornecimento de aconselhamento jurídico, técnico e outros às pessoas afetadas sobre seus direitos e opções. Denota-se, enfim, a relevância de se proceder a uma análise séria e autônoma se as pessoas ameaçadas ou sujeitas aos reassentamentos forçados tiveram o direito de acessar assistência jurídica e assessoria técnica.

Além disso, deve-se examinar se os procedimentos de reclamação ou conciliação liderados por um órgão independente estão disponíveis e acessíveis a todos[388].

---

[385] CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens" Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**, p.39. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>. Acesso em 6 dez. 2019.
[386] CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens" Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**, p.243. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>. Acesso em 6 dez. 2019.
[387] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**, 2007.
[388] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). **Handbook assessing the impact of eviction**, 2014, p.19-20.

3.3.4.2 Responsabilidade pelas despesas com a mudança

Por consequência do desastre tecnológico ocorrido, como se sabe, haverá necessidade de reassentar as pessoas atingidas. Para tanto, as mudanças decorrentes e os gastos devem ser custeados pelas empresas responsáveis pelos danos. É o que determina o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento: "O cliente fornecerá assistência de realocação suficiente para que eles restaurem e, quando possível, melhorem seus padrões de vida em um local alternativo adequado"[389].

Destarte, a Fundação Renova deve arcar com todas as despesas de mudança[390], além de assumir a responsabilidade objetiva, como natureza de prestação de serviços, nos moldes do artigo 927, parágrafo único do Código Civil brasileiro[391], e do artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor[392]. A assistência à realocação deve ser prestada às pessoas atingidas que optarem pelos reassentamentos coletivo ou familiar e deverá incluir transporte, alimentação, abrigo e serviços sociais prestados a pessoas afetadas durante a realocação a seu novo local[393].

> 42. A Samarco, a Vale e a BHP Billiton, por meio da Fundação Renova, deverão arcar com todas as despesas referentes à mudança (transporte de bens e outros) do imóvel onde o núcleo familiar mora até

---

[389] BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Performance requirement nº 5:** land acquisition, involuntary resettlement and economic displacement, parágrafo 32.

[390] INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/5ed69b17-abf2-4a2f-a557-9f6720be8094/GN_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mS3ewaf>. Acesso em: 6 dez. 2019.

[391] "Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem." BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.

[392] "Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos. §1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais: I — o modo de seu fornecimento; II — o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam; III — a época em que foi fornecido. §2º O serviço não é considerado defeituoso pela adoção de novas técnicas. §3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar: I — que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste; II — a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro". BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.

[393] INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/5ed69b17-abf2-4a2f-a557-9f6720be8094/GN_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mS3ewaf>. Acesso em: 6 dez. 2019; BANCO MUNDIAL. **operational policy 4.12:** involuntary resettlement.

> o novo imóvel (reconstruído, ou no reassentamento coletivo ou familiar)[394].
> Todas as despesas referentes à mudança (transporte de bens e outros) do imóvel onde o núcleo familiar mora até o novo imóvel (reconstruído, ou no reassentamento coletivo ou familiar) deverão ser arcadas pela Fundação Renova[395].

Deste modo, é necessário que haja assistência de recolocação, isto é, apoio prestado a pessoas fisicamente deslocadas por um desastre tecnológico, como é o caso do Rio Doce. A assistência também pode incluir subsídios em dinheiro que compensam as pessoas deslocadas pelos inconvenientes associados ao reassentamento e custear as despesas de uma transição para um novo local, como dias de trabalho perdidos, por exemplo[396].

3.3.5 Monitoramento das condições de moradia durante e após o deslocamento

O conhecimento sobre o conteúdo dos princípios e sua posterior replicação em regras de reassentamento não são suficientes para que se tenha êxito na reparação do direito à moradia das pessoas atingidas. É por meio do monitoramento dos esforços da reconstrução que se pode assegurar que esses esforços tenham um resultado prático positivo. Portanto, a eficiência e a efetividade da etapa de reconstrução dependem também da existência de um sistema para fiscalizar e monitorar sua implementação.

Esse sistema possui duas funções. Primeiro, o monitoramento e a avaliação servem para assegurar que as atividades de reconstrução estejam de acordo com a estratégias de reconstrução traçadas e com a legislação e regulação existentes sendo, portanto, efetivas. Com isso, é possível verificar, no longo prazo, que nas comunidades atingidas não ficaram problemas residuais não solucionados pelos esforços de reconstrução. Em segundo lugar, o monitoramento e a avaliação possibilitam a extração de lições aprendidas que venham a aprimorar as práticas existentes de gestão de desastres e de reconstrução pós-desastres, além de identificar novos riscos.

A carência de profissionais com *expertise* em reconstrução e a falta de sistemas eficientes para o compartilhamento de informações, de conhecimento e de lições

---

394 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**. Autos nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.
395 FUNDAÇÃO RENOVA. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019, p.22, item XIII. "Entrada e regularização de imóveis", qqqq.
396 BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resettlement safeguards,** 2012, p.iii.

aprendidas muitas vezes fazem com que os resultados da reconstrução sejam insatisfatórios. Portanto, um sistema efetivo de monitoramento e avaliação deve também suprir essa carência e facilitar a transferência de conhecimento em nível nacional e internacional. Embora não seja escopo do presente trabalho delimitar os indicadores para o caso concreto, que devem ser determinados de acordo com as especificidades do local e da comunidade atingida, considerando sua participação, as diretrizes internacionais e nacionais apresentam como boas práticas a utilização dos seguintes indicadores:

Tabela 15 — Lista de indicadores sugeridos por diretrizes

INDICADORES DE MONITORAMENTO	
Banco Asiático de Desenvolvimento	• Atividades remuneradas de cada membro da família, incluindo informações sobre renda, com especial atenção a novos gastos absorvidos pela família • Tipos de problemas encontrados • Necessidade percebida com relação à assistência adicional • Satisfação individual com relação às atividades econômicas praticadas • Ocorrência de alienação do mobiliário doméstico e equipamentos agrícolas, tendo em vista que as vendas podem indicar empobrecimento
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento — Resettlement Guidance and Good Practice (2014)	• Mudanças no nível de renda e nível de gastos do período pré-deslocamento para pós-deslocamento • Reinvestimento em atividades de subsistência (compra de terras ou gado, compra de equipamentos, investimento em habilidades adicionais e treinamento) • Investimento em educação infantil • Investimento na melhoria de padrões de vida
UN Habitat. Forced Eviction: fact sheet nº 25	• Necessidades dos atingidos após o deslocamento • Impacto na comunidade, em particular nas formas de subsistência • Custos adicionais resultantes da realocação e devidos à nova localização espacial da comunidade • Sustentabilidade e qualidade dos serviços • Possibilidades para a comunidade vender e transportar seus produtos • Interação com comunidades vizinhas • Segurança da posse

Fonte: Elaboração própria (2019).

A análise das diretrizes elencadas anteriormente, com foco na etapa de reassentamento, permitiu a identificação dos seguintes padrões relacionados com a fase de monitoramento:

- A atividade de monitoramento deve incluir um canal específico com os atingidos a fim de identificar queixas e situações que precisam ser resolvidas no âmbito do reassentamento[397];
- A atividade de monitoramento deverá ser realizada por uma equipe especializada multidisciplinar, valendo-se de pesquisa multimétodo, incorporando diversas áreas do conhecimento e indicadores qualitativos e quantitativos[398];
- Para a realização do monitoramento, a equipe responsável deverá coletar, analisar e reportar dados relacionados com os programas de reparação ao direito à moradia[399];
- Todos os *stakeholders* envolvidos no processo de reparação devem participar da fase de monitoramento, principalmente as comunidades atingidas[400];
- O monitoramento será transversal, admitindo um sistema de revisões periódicas de curto, médio e longo prazo[401].

[397] BANCO DE DESENVOLVIMENTO AFRICANO, **Involuntary resettlement policy**, 2003, p.19.
[398] BANCO DE DESENVOLVIMENTO AFRICANO. **Involuntary resettlement policy**, 2003, p.25; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement,** Diretriz 69; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Performance standard nº 5.**
[399]BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resettlement safeguards**, 2012, p.73; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)**. Comentário geral nº 7**, item 13; BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, anexo A. Dez. 2001.
[400] BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Resettlement Guidance and good practice,** 2014, p.50; OCDE. **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects**, 1991, p.12.
[401] COMISSÃO INTERNACIONAL DE BARRAGENS. **Dams and development**, 2000, p.226; UN-HABITAT. **Forced eviction:** fact sheet nº 25, p.35; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects,** 1991, p.9; UN-HABITAT. Handbook assessing the impact of eviction, 2014, p.05; OP 4.12, BANCO MUNDIAL; CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens"**. Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07, Secretaria de Direitos Humanos (SDH), 2010, p.36.

4 CONCLUSÕES

O presente Relatório teve como objetivo primordial estabelecer parâmetros jurídicos a serem observados para se obter uma reparação integral do direito à moradia dos danos causados em decorrência do rompimento da barragem de Fundão. Os parâmetros foram estabelecidos levando-se em consideração, em especial, tratados, convenções e pactos internacionais, a Constituição Federal e a legislação nacional (ver item 2.1.1.1).
Nesse contexto, algumas das principais conclusões obtidas foram as seguintes:

I Três premissas transversais foram consideradas relevantes para orientar todo o processo de reparação do direito à moradia:

- Respeito aos direitos humanos (com ênfase na reconstrução melhor, priorização em razão dos critérios da vulnerabilidade e severidade, bem como a transparência e o acesso à informação);
- Centralidade das pessoas atingidas;
- Reparação integral.

II O conteúdo jurídico do direito à moradia e, portanto, a sua reparação compreende o atendimento de todos os seus aspectos, quais sejam:

- **Segurança jurídica da posse** cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Proteção legal contra despejos forçados, turbações ou ameaças em qualquer situação, ou seja, independentemente do tipo de posse exercido anteriormente ao desastre e independentemente do tipo de moradia atualmente disponibilizado (imóvel alugado etc.);

  Regularização da titularidade dos bens imóveis sem que os custos sejam suportados pelas pessoas atingidas.

- **Disponibilidade de serviços e infraestrutura** cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Fornecimento de serviços essenciais como energia elétrica, água potável e saneamento básico, com toda a estrutura necessária para o gozo efetivo desses bens pelas pessoas atingidas, de acordo com os critérios estabelecidos pela legislação nacional e os direitos humanos;

  Proximidade de serviços públicos e privados como escolas, hospitais, postos de saúde, farmácias e mercados dos reassentamentos e/ou que, na medida

do possível, alguns deles estejam localizados em espaços internos ao próprio reassentamento;

Priorização da utilização dos conceitos de uso misto do solo e caminhabilidade na concepção dos reassentamentos.

- **Custo acessível** cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Isenção dos custos referentes às formalidades necessárias para a transferência de propriedade às pessoas atingidas e/ou outras formas de proteção jurídica para as pessoas atingidas;

  Isenção dos custos advindos dos tributos relacionados ao imóvel como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para as pessoas atingidas quando a renda familiar se torne comprometida e não seja suficiente para adquirir outros bens e serviços essenciais para sua sobrevivência e bem-estar;

  Isenção dos custos de todos os bens e serviços necessários para a segurança, conforto e sobrevivência das famílias como água potável, energia elétrica, gás etc. para as pessoas atingidas quando a renda familiar se torne comprometida e não seja suficiente para adquirir outros bens e serviços essenciais para sua sobrevivência e bem-estar;

  Isenção dos custos para as pessoas atingidas para a contração de mão de obra e aquisição de materiais utilizados na manutenção da residência, como pintura, conserto de portas e janelas, reposição de telhas, corrimões etc., quando a renda familiar se torne comprometida e não seja suficiente para adquirir outros bens e serviços essenciais para sua sobrevivência e bem-estar.

- **Habitabilidade** cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Cuidado no desenho do projeto, utilização de materiais de qualidade e execução adequada na construção de casas, reassentamento e áreas de uso coletivo e comum;

  Metragem mínima necessária para os espaços internos e externos para uso dos membros da família;

  Não construir as áreas coletivas e comuns do reassentamento e/ou as residências em áreas de áreas de risco (sujeitas, por exemplo, a inundações e deslizamentos);

Não escolher um local para construir o reassentamento em que haja um potencial de aumento dos riscos à saúde das famílias (por exemplo, próximas a áreas poluídas etc.);

Acessibilidade tanto as áreas públicas e de uso comum quanto as residências (neste último caso desde que as pessoas atingidas manifestem tal interesse).

- **Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis** cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Adoção da perspectiva da não discriminação e da priorização de grupos vulneráveis no planejamento e na implementação das medidas de reparação do direito à moradia;

  Acesso igualitário a infraestruturas e serviços, ou seja, que seu gozo não seja de nenhuma forma impedido ou dificultado por qualquer espécie de discriminação como de faixa etária, gênero, raça, religião, procedência geográfica etc.

- **Localização adequada** cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Proximidade do reassentamento a oportunidades de emprego, hospitais, escolas etc.;

  Oferta no reassentamento de serviços de transporte coletivo, bem como de vias capazes de acessar serviços fora do perímetro do reassentamento;

  Garantia de que a localização dos novos reassentamentos permita a reprodução do modo de vida anterior, especialmente com relação às comunidades com modos de vida baseados na terra, cuja sobrevivência depende do pleno acesso a recursos naturais (rios, mar, floresta etc.).

- **Adequação cultural** cujo conteúdo mínimo consiste em:

  Utilização dos materiais na construção, elaboração da planta do imóvel, das áreas coletivas etc. consentâneos com o modo de vida e expressão cultural da comunidade;

  Compreensão da dimensão do modo de vida e expressão cultural de uma dada comunidade por meio do diálogo e consulta com as pessoas atingidas.

III A reparação integral do direito à moradia depende do respeito e reparação de outros direitos humanos em especial da saúde, alimentação, água e educação.

IV A reparação integral da moradia considera a garantia de não repetição, prevenindo-se riscos associados à retomada da operação da empresa, riscos relacionados com a reconstrução do território, entre outros. A reconstrução da moradia danificada poderá não significar uma remediação efetiva se a moradia, no momento pré-desastre, encontrava-se em situação de risco considerando-se as características da operação da empresa. O mesmo deve ser observado em relação a reassentamento que estiver em área de risco.

V São condições mínimas a serem observadas para o deslocamento compulsório e o reassentamento: (i) oportunidade de consulta genuína com as pessoas afetadas; (ii) aviso adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data programada de despejo; (iii) informações sobre os despejos propostos e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual o terreno ou a habitação deve ser usada, sendo disponibilizadas em tempo razoável a todos os atingidos; (iv) especialmente quando grupos de pessoas estiverem envolvidos, funcionários do governo ou seus representantes estejam presentes durante o deslocamento; (v) todas as pessoas que executam o despejo sejam adequadamente identificadas; (vi) que os deslocamentos não ocorram em clima particularmente ruim ou durante a noite, a menos que as pessoas atingidas concordem com o contrário; (vii) fornecimento de recursos legais; e (viii) prestação, sempre que possível, de assistência judiciária às pessoas que dela necessitem para buscar reparação judicial.

VI O monitoramento deve ocorrer em todo o processo de reparação.

VII A efetiva participação dos atingidos na reparação do seu direito à moradia depende (i) a criação de mecanismos efetivos, inclusive prevendo ações de capacitação e empoderamento, que possibilitem a participação das pessoas atingidas, bem como dos órgãos que as representam (como Comissões de Atingidas e Atingidos) e das instituições que as auxiliam (como Assessorias Técnicas), em todas as fases do processo de reparação do direito à moradia; (ii) da disponibilização de todo e qualquer tipo de informação e dado produzido em virtude do desastre ou para se diagnosticar, planejar e executar ações pelos atores envolvidos no processo de reparação, (relatórios, dossiês, tabelas, planejamentos, pareceres, laudos etc.) de modo claro, preciso, público, acessível e atualizado para que as pessoas atingidas sejam capazes de tomar decisões totalmente informadas.

VIII A demora na resposta e reparação de danos severos, bem como situações envolvendo pessoas e grupos vulnerabilizados podem agravar os danos ou torná-los irreversíveis. Dessa forma, é relevante considerar o que se segue para que : (i) o estabelecimento de critérios, com base em severidade e vulnerabilidade, para se atender definitivamente casos que podem se tornar irremediáveis com a demora, estabelecendo-se medidas para a priorização; (ii) a desqualificação, dentro do processo reparatório, de qualquer moradia como temporária exigindo-se, assim, que todos os aspectos do direito à moradia adequada estejam cumpridos nas atuais residências ocupadas pelas pessoas atingidas.

IX Contatou-se que há uma acentuada declividade em alguns reassentamentos como, por exemplo, em Paracatu de Baixo, no Município de Mariana, onde aproximadamente 30% do terreno destinado a tal reassentamento coletivo está localizado em áreas com declividade superior à 30%. Essa constatação leva à necessidade de uma avaliação cuidadosa da situação. Isso porque a alta declividade pode dificultar não apenas o acesso aos espaços internos dentro da residência e de espaços de uso coletivo dentro do reassentamento, mas também criar obstáculos para a manutenção do modo de vida e a expressão cultural das comunidades e pessoas atingidas. Dessa forma, o respeito e garantia dos aspectos de habitabilidade e adequação cultural do direito à moradia dependem minimamente de (i) uma especial atenção a questões relacionadas a acessibilidade em todos os reassentamentos; (ii) um diálogo com os reassentados de como a alta declividade poderá afetar suas ações familiares cotidianas e seu modo de vida (por exemplo, dificultando ou mesmo impedindo que as pessoas acessem áreas de seu lote para plantação e/ou criação de animais).

REFERÊNCIAS

AITSI-SELMI, Amina et al. The Sendai framework for disaster risk reduction: renewing the global commitment to people's resilience, health, and well-being. **International Journal of Disaster Risk Science**, v. 6, n. 2, p. 164-176, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050:** acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, 2015.

____. **NBR 9284:** classifica equipamento urbano, por categorias e subcategorias, segundo sua função predominante. Rio de Janeiro, 2015.

ASSOCIAÇÃO ESTADUAL DE DEFESA AMBIENTAL E SOCIAL (AEDAS). **Relatório final das perícias técnicas das edificações de Barra Longa/MG atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão**. Jul. 2018.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO AFRICANO. **Involuntary resettlement policy**, 2003. Disponível em: <www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000009-EN-BANK-GROUP-INVOLUNTARY-RESETTLEMENT-POLICY.PDF>. Acesso em: 30 set. 2019.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO ASIÁTICO. **Involuntary resettlement safeguards**, 2012.

BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Performance Requirement nº 5:** land acquisition, involuntary resettlement and economic displacement, 2014.

____. **Resettlement guidance and good practice**, 2014.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Un Nuevo Impulso a la Integracion de la infraestructura regional en America Del Su**r. BID, dez. 2000. Disponível em: <www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Operational policy 4.12:** involuntary resettlement, anexo A. Dez. 2001. Disponível em: <http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/IMAGES/OP412A_P.PDF>. Acesso em: 1º nov. 2019.

____. **Safer homes, stronger communities**. Washington, 2010.

BATISTA, Quetilin de Oliveira; FURTADO, Maria Eugenia. **A lei de acesso à informação frente aos limites constitucionais da publicidade e transparência:** Uma análise acerca da inviolabilidade da vida privada dos servidores públicos. Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=78b42f064d22bb6a>. Acesso em: 8 out. 2019.

BELCHER, J. C.; BATES, F. L. **Aftermath of natural disasters:** coping through residential mobility. Disasters, v. 7, n, 2, p. 118-128, 1983.

BOLIN, R.; STANFORD, L. **The Northridge earthquake**: vulnerability and disaster. Nova York, NY: Routledge, 1998.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia:** a luta pela gestão popular em projetos habitacionais. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.

____. **Código de Defesa do Consumidor**. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 6 dez. 2019.

____. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 7 dez. 2019.

____. **Código de Processo Penal.** Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 7 dez. 2019.

____ **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

____. **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho — OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

____. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.

____. **Decreto Federal nº 6.949**, de 25 de agosto de 2009.

____. **Decreto nº 7.341** de 22 de outubro de 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7341.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

____. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

____. **Estatuto do Idoso**. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003.

____. **Lei Federal de Parcerias Público Privadas.** Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

____. **Lei nº 6.766,** de 19 de dezembro de 1979, dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm#:~:targetText=LEI%20No%206.766%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201979&targetText=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Parcelamento%20do,Art>. Acesso em: 12 dez. 2019.

____. **Lei nº 8.629,** de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 6 nov. 2019.

____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 dez 2019.

____. **Lei nº 10.098,** de 19 de dezembro de 2000, estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm>. Acesso em 12 dez. 2019.

____. **Lei nº 12.587,** de 03 de janeiro de 2012, institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

____. **Lei nº 13.146,** de 06 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em 12 dez. 2019.

____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 15 out. 2019.

____. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 15 out. 2019.

____. MINISTÉRIO PUBLICO FEDERAL (MPF). **Termo de Ajustamento Preliminar (TAP).** 18 jan. 2017. Disponível em:<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco> Acesso em 6 nov. 2019.

____; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO (MPES) et. al. **Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-Governança)**. 25 jun. 2018. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.

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

BRATT, Rachel G.; STONE, Michael E.; HARTMAN, Chester (Org.). **A right to housing:** foundation for a new social agenda. Philadelphia: Temple University Press, 2006.

BULLARD, Robert. Ética e racismo ambiental. **Revista Eco 21**, ed. 98. Disponível em: <www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=996>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BURNELL, Jeni; SANDERSON, David. Whose reality counts?: shelter after disaster. 2, **Environmental Hazards**, v. 10, n. 3-4, 2011.

CÂMARA TÉCNICA DE ECONOMIA E INOVAÇÃO DO COMITÊ INTERFEDERATIVO (CTEI-CIF). **Nota Técnica nº 44**, 2018.

CÂMARA TÉCNICA DE INFRAESTRUTURA DO COMITÊ INTERFEDERATIVO (CT-INFRA). **Ata da Assembleia dos Atingidos sobre Moradia realizada aos 17 de fevereiro de 2018**. Barra Longa.

____. **Ata de Reunião dos atingidos e atingidas de Gesteira sobre o reassentamento realizadas aos 11 de abril de 2018**. Barra Longa.

CARNEIRO, Laura L.; OLIVEIRA, Amanda F. Racismo ambiental no rompimento da Barragem de Fundão: **as injustiças e as lutas dos movimentos sociais pela garantia do direito dos atingidos (as) no município de Barra Longa/MG**. In: ANAIS XVIII ENANPUR 2019

CARVALHO, Washington Rocha de et al. **Comentários ao Código Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. v. VIII.

CARVER, Richard. Is there a human right to shelter after disaster? **Environmental Hazards**, v. 10, n. 3-4, 2011.

CASTILLO, José Muñoz. **Constitución y vivienda**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

CERNEA, Michael M. Impoverishment risks, risk management, and reconstruction: a model of population displacement and resettlement. In: UN SYMPOSIUM ON HYDROPOWER AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2004.

CHAPMAN, Judith. Predicting technological disasters: mission impossible? Disaster Prevention and Magement, v. 14, p. 343-352, 2005. Disponível em: <www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09653560510605009/full/pdf?title=predicting-technological-disasters-mission-impossible>. Acesso em: 17 out. 2019.

____. State legislation involuntary resettlement: comparing the thinking in China and India on development-displacement. In: PADOVANI, Florence (Org.) Development-induced displacement in India and China: a comparative look at the burdens of growth. Nova York: Lexington Books, 2016.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**, 2000. Disponível em: <www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em: 3 out. 2019.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE BARRAGENS. **Dams and development**, 2000. Disponível em: <www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE (CNDSS). **As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil**. Relatório final, abr. 2008. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/causas_sociais_iniquidades.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

COMISSION ON HUMAN RIGHTS (CHR). **Promotion and protection of human rights.** Study on the right to the truth. Report of the Office of the United Nations High

Commissioner for Human Rights, UM Doc. E/CN.4/2006/91 (8 fev. 2006). Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/56/PDF/G0610656.pdf?OpenElement>. Acesso em: 4 out. 2019.

COMITÊ INTERFEDERATIVO. **Nota Técnica nº 38/2019 — CTOS**, 2019**.**

____. **Regimento Único das Câmaras Técnicas do Comitê Interfederativo**. Disponível em: <www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/regimento-interno/cif-regimento-unico-2018.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU). **Manual técnico de projetos**, 2008. Disponível em <http://cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37009/manual-de-projetos.pdf/31dc7a0a-f50c-cbf1-7ede-928708994547>. Acesso em: 4 dez. 2019.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Empresas e direitos humanos:** parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar, 2012. Disponível em: <www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas_principiosorientadoresruggie_mar20121.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB)**. Projeto de Lei nº 29/2015. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=94687FFF9B2EAD722D59404A0B26FF02.proposicoesWebExterno2?codteor=1296724&filename=PL+29/2015>. Acesso em: 15 out. 2019.

CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). **Comissão Especial "Atingidos por Barragens"**. Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07, Secretaria de Direitos Humanos (SDH), 2010. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>. Acesso em 11 nov. 2019.

COZZANI, Valerio et al. Industrial acidents triggered by flood events: analysis of past acidentes. **Journal of Hazardous Materials**, v. 175, p. 501-509, 2010. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0304389409016719?token=5EA0505797586E1CEE30C3E91AFDE6E8E349D96C1A34B603F958E39B84C0BCBFCC6B4AB949D153F5A6271A1A0BC9DE9C>. Acesso em: 17 out. 2019.

DA COSTA, K.; POSPIESZNA, P. The relationship between human rights and disaster risk reduction revisited: bringing the legal perspective into the discussion. **Journal of International Humanitarian Legal Studies**, v. 6, 2015.

DANISH INSTITUTE. **Human rights impact assessment guidance and toolbox**, 2016.

DAVIES, Michael; MARTIN, Todd; LIGHTHALL, Peter. **Mine tailings dams:** when things go wrong. Burnaby, BC: Agra Earth & Environmental Limited. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.597.4971&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

DE CASTRO, Raifran Abidimar. Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos Promaben, Prosamim e Probacanga. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 3, 2016.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CAVALIERI FILHO, Sergio. **Comentários ao novo Código Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. XIII.

DOWNING, Theodore E. Avoiding new poverty: mining-induced displacement and resettlement. **Mining, Minerals and Sustainable Development**, n. 58, 2002.

____. Mitigating social impoverishment when people are involuntarily displaced. In: McDOWELL, Christopher (Org.). **Understanding impoverishment:** the consequences of development-induced displacement. Nova York: Berghan Books, 1996.

EIRÃO, Thiago Gomes; LEITE, Fernando César Lima. Acesso à informação pública no contexto mundial: um panorama preliminar segundo a classificação global de direito à informação. **Inf.**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 236-258, maio/ago. 2018. Disponível em: <www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao>. Acesso em: 21 out. 2019.

EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SÃO PAULO S.A. (EMTU). **Cartão BOM Sênior**. Disponível em: <www.emtu.sp.gov.br/emtu/bilhetes-e-cartoes/sao-paulo/cartao-bom-senior.fss>. Acesso em: 7 dez. 2019.

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

ESNARD, Ann-Margaret; SAPAT, Alka. Population/community displacement. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of disaster research**. 2. ed. Springer, 2018. p. 431-446.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Política de reassentamento Involuntário a ser adotada pelo Programa Santa Catarina Rural**, 2009. Disponível em: <www.scrural.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Marco-de-Reassentamento-Involunt%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 1º out. 2019.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Marco conceitual da política de reassentamento involuntário do Programa de Gestão Integrada das Águas e da Paisagem**, 2013. Disponível em: <www.cesan.com.br/wp-content/uploads/2013/10/6-Anexo-2-RAAS-Marco-Conceitual-de-Reassentamento.pdf>. Acesso em: 26 set. 2019.

FACULDADE DE MEDICINA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Pesquisa alerta para vulnerabilidade da saúde dos atingidos pela Barragem do Fundão**. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://site.medicina.ufmg.br/inicial/pesquisa-alerta-para-vulnerabilidade-da-saude-dos-atingidos-pela-barragem-do-fundao/>. Acesso em: 9 dez. 2019.

FATHY, Hassan. **Construindo com o povo**. Arquitetura para os pobres. Rio de Janeiro, Forense/Universitária, 1982.

FELIPPE, Miguel Fernandes et al. A tragédia do Rio Doce: a lama, o povo e a água. Relatório de campo e interpretações preliminares sobre as consequências do rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão (Samarco/Vale/Bhp). **Revista GEOgrafias — UFMG**, v. 1, p. 63-94, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13468/10699>. Acesso em: 29 out. 2019.

FÉLIX, Daniel; BRANCO, Jorge M.; FEIO, Artur. Temporary housing after disasters: A state of the art survey. **Habitat International**, v. 40, 2013.

FOLHA DE SÂO PAULO. **Ao menos três moradores de rua morrem em SP em meio à onda de frio**, 6 jul. 2019. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/ao-menos-tres-moradores -de-rua-morrem-em-sp-em-meio-a-onda-de-frio.shtml>. Acesso em: 11 dez. 2019.

FREDMAN, Sandra. **Comparative human rights law**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

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

____. **Análise do Cadastro Socioeconômico**. São Paulo: FGV, 2019b.

FUNDAÇÃO RENOVA. **PG008 — Programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira:** definição do programa. Mar. 2017.

____. **Matriz de danos**, 2017.

____. **Procedimento geral do reassentamento**, 2019.

____. **Programa de proteção social:** definição do programa, 2017.

____. **Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Plano de Controle Ambiental (PCA) do Projeto de Reassentamento de Paracatu de Baixo — Mariana/MG**, jan. 2019.

GARDUÑO, Diana Itza Contreras. **Collective reparations:** tensions and dilemmas between collective reparations and the individual rights to receive reparations. Cambridge: Intersentia, 2018.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 7. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2009.

GILL, D. A.; RITCHIE, L. A. Contributions of Technological and Natech Disaster Research to the Social Science Disaster Paradigm. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of disaster research**. 2. ed. Springer, 2018. p. 39-60.

GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION E RECOVERY (GFDRR), **Post-Disaster Needs Assessments**, 2013, p. 10. Disponível em: <www.preventionweb.net/files/39357_pdnavolumeafinalforweb.pdf>.

GROSSMAN, Claudio; DEL CAMPO, Agustina; TRUDEAU, Mina A. **International law and reparations:** the Inter-American system. Atlanta: Clarity Press, 2018.

GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOAMBIENTAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (GEPSA/UFOP). **Por que você precisa de assessoria técnica?** 2017. Disponível em: <https://issuu.com/gepsaufop/docs/final_cartilha_assessoria_para_o_is>. Acesso em: 25 set. 2019.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Gonzáles et al. **("Cotton Field") v. Mexico**, 16-Nov-2019, Series C, n. 205.

INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES (ICOMOS). **Dossiê de tombamento de Bento Rodrigues**. Belo Horizonte, 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS (IFRC). **Growing vulnerabilities — increased action**, 2016. Disponível em: <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/02/IFRC-Growing-vulnerabilities-Report_FINAL.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

____. **Shelter after disasters**, 2015.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Guidance note nº 5**, 2012. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/5ed69b17-abf2-4a2f-a557-9f6720be8094/GN_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mS3ewaf>. Acesso em: 16 out. 2019.

____. **Performance standard nº 5**, 2006. Disponível em: <www.ifc.org/wps/wcm/connect/4116fe36-4135-4d32-a52c-4069f50bcdfe/PS_5_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkC.C3c>. Acesso em: 1º out. 2019.

____. **Performance standard nº 7** (Indigenous Peoples), 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Transitional shelter guidelines**, 2012.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova**, v. 2, n. 4, 1986.

JOHNSON, Cassidy. Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey. **Habitat International**, v. 31, n. 1, 2007.

____. Strategic planning for post-disaster temporary housing. **Disasters**, v. 31, n. 4, 2007.

KOENIG, Dolores. Enhancing local development in development-induced displacement and resettlement projects. In: DE WET, Chris (org.). **Development-induced displacement:** problems, policies and people. Nova York: Berghahn Books, 2006. p. 108-110.

KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KFW DEVELOPMENT BANK). Human right and infrastructure. **Development in Brief**, n. 14, dez. 2018.

____. **Our tasks and goals**. Disponível em: <www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Tasks-and-goals/>. Acesso em: 7 de Out. 2019.

LANE, Lottie; HESSELMAN, M. M. E. Governing disasters: embracing human rights in a multi-level, multi-duty bearer, disaster governance landscape. **Politics and Governance**, v. 5, n. 2, 2017.

LILLYWHITE, S.; KEMP, D.; STURMAN, K. **Mining, resettlement and lost livelihoods:** listening to the voices of resettled communities in Mualadzi. Moçambique. Melbourne: Oxfam, 2015.

MALY, Elizabeth; SHIOZAKI, Yoshimitsu. Towards a policy that supports people-centered housing recovery—learning from housing reconstruction after the Hanshin-Awaji Earthquake in Kobe, Japan. **International Journal of Disaster Risk Science**, v. 3, n. 1, p. 56-65, 2012.

MANSUR, Maíra Sertã et al. **Antes fosse mais leve a carga:** introdução aos argumentos e recomendações referentes ao desastre da Samarco/Vale/Billiton. Marabá: iGuana, 2016.

McDOWELL, Christopher (Org.). **Understanding impoverishment:** the consequences of development-induced displacement. Nova York: Berghahn Books, 2000.

MERGULHÃO, Maria Fernanda Dias. **Indenização integral na responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Parecer Técnico nº 279/2018**. 2018. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-no-279-2018>. Acesso em: 18 nov. 2019.

MUNICIPALIDADE DE MARIANA/MG. **Diário Oficial Eletrônico**, edição n. 820 de 1º de outubro de 2018. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_820_01-10-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

____. **Diário Oficial Eletrônico**, edição n. 883 de 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/diario_oficial_pmm/o_monumento_n_883_20-12-2018.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar Municipal nº 016/2004,** de 4 de novembro de 2014. Disponível em: <http://mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/arquivos/plano-diretor.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

NOCE, Luiz Gustavo Della. **O reassentamento como promotor de capital social em políticas públicas urbanas:** uma análise da ação estatal em três estudos de caso. Tese (doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

NOHLE, E.; GIACCA, G. Economic and social rights in times of disaster — obligations of immediate effect and progressive realization. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Ed.). **Routledge handbook of human rights and disasters**. Routledge, 2018.

O GLOBO**. Mapa da Desigualdade: morador de Cidade Tiradentes vive em média 23 anos a menos que o de Moema em SP**, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/11/05/mapa-da-desigualdade-morador-de-cidade-tiradentes-vive-em-media-23-anos-a-menos-que-o-de-moema-em-sp.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2019.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **FAQ on a human rights-based approach to development cooperation**. Nova York; Genebra, 2006. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

____. Fact sheet no 10 (Rev.1), The rights of the child, 1997. Disponível em: <www.refworld.org/docid/479477390.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

____.Fact sheet no 21 (Rev. 1), The right to adequate housing. Genebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; Nova York: UN-HABITAT, 2009, p.10. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

____. **Fact sheet nº 31, The Right to Health**, 2008. Disponível em: <www.refworld.org/docid/48625a742.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

____. Forced evictions: fact sheet no 25/Rev.1.. Disponível em:<www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. Acesso em 12 nov. 2019.

____. **Frequently asked questions about the guiding principles on business and human rights.** United Nations, 2014. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBussinessHR.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

____; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS UN-HABITAT. **Fact sheet nº 21 (Rev. 1).** The right to adequate housing. Genebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; New York: UN-HABITAT, 2009. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL (ONU BRASIL). **ONU-Habitat elogia Plano Diretor de São Paulo e sugere projeto como exemplo ao mundo**, 5 ago. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-habitat-elogia-plano-diretor-de-sao-paulo-e-sugere-projeto-como-exemplo-ao-mundo/>. Acesso em: 3 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A human rights approach to data:** leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development, 2018.

____. **Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement**, 2007. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

____. **Comentário geral nº 4**, 1991.

____. **Comentário geral nº 7**, 1997. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC>. Acesso em: 31 out. 2019.

____. **Comentário Geral nº 20** (E/C.12/GC/20 2 July 2009).

____. **Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos**, 1996. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: 16 out. 2019.

____. **Declaração universal dos direitos humanos**, 1948. Disponível em: <www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 3 out. 2019.

____. **Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations**, 2015, parágrafos 40 e 95 38. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/28/76>. Acesso em: 12 dez. 2019.

____. **Lessons learned from Tsunami recovery**. **Key propositions for BBB**. A report by the UN Secretary-General's Special Envoy for tsunami recovery, William J. Clinton, dez. 2006.

____. **Objetivo 9 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods9/>. Acesso em 7 out. 2019.

____. **Operational guidelines on the protection of persons in situations of disasters**, IASC, p. 38, 2011.

____. **Princípios orientadores em deslocamento interno,** 1998. Disponível em: <https://drc.ngo/media/1217434/guiding-principles-on-internal-displacement.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

____. **Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises** (E/CN.4/2003/55), 2017, p.16. Disponível em: <https://undocs.org/A/72/162>.

____. **Resolução do Comité de Direitos Humanos 77/1993**, n. 1. Disponível em: <www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjlsfbHk-PUAhXGgZAKHX0fAYAQFggsMAA&url=http%3A%2F%2Fap.ohchr.org%2FDocuments%2FE%2FCHR%2Fresolutions%2FE-CN_4-RES-1993-77.doc&usg=AFQjCNGIb7h-W__UX9OxI8E7h2HytTaC7Q>. Acesso em: 3 dez. 2019.

____. **The Vancouver Declaration On Human Settlements**, 1976. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>. Acesso em: 19 set. 2019.

____. **Women and adequate housing:** study by the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination (E/CN.4/2003/55), 2003.

____; ESCRITÓRIO CONTRA DROGAS E CRIME (UNODC). **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Guidelines for aid agencies on involuntary displacement and resettlement in development projects**, 1991. Disponível em: <www.oecd.org/dac/environment-development/1887708.pdf>. Acesso em: 1º out. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração sobre os Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho**, 1998.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Carta de Ottawa**, Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, nov. 1986. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

____. **Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde (WCSDH)**, 2011. Disponível em: <http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/08/Primeira_versao_documento_tecnico_CMDSS.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **Impacto de los desastres en la salud publica**. Bogotá, Colômbia, 2000. Disponível em: <www.bvsde.paho.org/texcom/desastres/opsnojii.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

____. Acesso desigual aos serviços de saúde gera disparidades na expectativa de vida, diz OMS, 4 de abril de 2019.Disponível em: <www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5904:mulheres-vivem-mais-do-que-homens-e-acesso-desigual-aos-servicos-de-saude-gera-disparidades-na-expectativa-de-vida-diz-oms&Itemid=843>. Acesso em: 29 nov. 2019.

PEEK, Lori et al. Children and disasters. In: RODRÍGUEZ, Havidán; DONNER, William; TRAINOR, Joseph E. **Handbook of disaster research**. 2. ed. Springer, 2018. p. 243-262.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. **Factory at Chorzów**, Germany v. Poland, Judgment, claim for indemnity, n. 13, PCIJ Series A (1928).

PHILLIPS, Brenda D.; METZ, William C.; NIEVES, Leslie A. Disaster threat: preparedness and potencial response of the lowest income quartile. **Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards**, v. 6, p. 123-133, 2005. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1464286706000027?token=2BC272CF3D03A38C7A56085B1C8681FFAEEA164866A3E2ABFA7FC2E22055EE11D1E3062F155FDF87B3255BB928A71FAA>. Acesso em: 17 out. 2019.

PIERRE, Philippe; LEDUC, Fabrice (Org.). **La réparation intégrale en Europe:** études comparatives des droits nationaux. Bruxelas: Larcier, 2012.

PORTUGAL. **Código Civil**. Decreto-Lei nº 47344. Diário do Governo nº 274/1966.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Bilhete Único Especial Idoso garante gratuidade no transporte**, 12 jul. 2018. Disponível em: <www.capital.sp.gov.br/noticia/bilhete-unico-especial-idoso-garante-gratuidade-no-transporte>. Acesso em: 7 dez. 2019.

____; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (SMDHC). **Políticas para população em situação de rua**. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/institucional.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

____. Lei nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014 (Projeto de Lei nº 688/13, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo). Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo. Disponível em: < https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXTO/201

4-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRATÉGICO.pdf> Acesso em: 9 dez. 2019.

PRISMMA: **Pesquisa sobre a saúde mental das famílias atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana**. Organização de Maila de Castro Lourenço das Neves et al. Belo Horizonte: Corpus, 2018. Disponível em: <https://site.medicina.ufmg.br/inicial/wp-content/uploads/sites/7/2018/04/Relatorio-Prismma-.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT). **Forced eviction:** fact sheet nº 25, 2014. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS25.Rev.1.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

____. **Handbook assessing the impact of eviction**, 2014.

____. **Housing rights legislation:** review of international and national legal instruments. Disponível em: <www.un.org/ruleoflaw/files/3667_74890_HS-638.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

____. **Human right in cities handbook series volume I.** The human rights based approach to housing and slum upgrading. United Nations Human Settlements Programme, 2017. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/UNHABITAT_HumanRights-BasedApproch.pdf>. Acesso em: 9 out. 2019.

____.**Losing your home**. Assessing the impact of eviction, 2011. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/10/assessing-the-impact-of-eviction.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

____. **Participatory monitoring and evaluation of the impacts of Project CMB/00/003:** Phnom Penh urban poverty reduction project. A comparative analysis of recent resettlement projects in Phnom Penh, dez. 2001.

____; OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR); UNITED NATIONS HOUSING RIGHTS PROGRAMME (UNHRP). **Assessing the impact of eviction**. Jun. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT); AXA Supporting safer housing reconstruction after disasters — planning and implementing technical assistance at scale, 2019. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Supporting%20Safer%20Housing%20Reconstruction%20After%20Disasters%20%28English%29.pdf>. Disponível em: 25 set. 2019.

QUARANTELLI, Enrico L. Patterns of sheltering and housing in US disasters. **Disaster Prevention and Management: an International Journal**, v. 4, n. 3, 1995.

RAMBOLL. **Dossiê do reassentamento**, mar. 2019.

____. **Dossiê do reassentamento**, jun. 2019.

____. **Monitoramento do Programa de Estímulo à Contratação Local**. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg20_v03_08nov2019_web.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2019.

____. **Relatório consolidado de danos**, 2017. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorio-ramboll>. Acesso em: 16 dez. 2019.

____. **Relatório de monitoramento do Programa 05 — proteção social**. Disponível em <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg05_v01_08nov2019.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2019.

____. **Relatório de monitoramento mensal — mês 031 — jul./2019. Período: 16/03/2019 a 15/07/2019**. Disponível em: <www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/Relatorio_Quadri_Dossies_Julho19_Vfinal_20-08_19_com_anexos.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

____. **Relatório de monitoramento quadrimestral — compilado de dossiês de questões críticas**, jul. 2019.

____. **Relatório mensal consolidado mar./2018 a nov./2018**, 2018.

RAPOPORT, Amos. **House, form and culture**. Nova Jersey: Prentice-Hall Inc., 1969.

REBOUÇAS, Lidia Marcelino. **O planejado e o vivido:** o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000.

REDE NACIONAL DE MÉDICAS E MÉDICOS POPULARES. Algumas análises sobre os impactos à saúde do desastre em Mariana (MG). In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Christiana. **Desastre no vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**, 163-193, Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. P. 163-193. Disponível em: <www.global.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Milanez-2016-Desastre-no-Vale-do-Rio-Doce-Web.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

RICCARDI, Alice. The right to know. The role of transparency, acess to information and freedom of expression. In overcoming disasters. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. **Routledge handbook of human rights and disasters**. Routledge, 2018. p. 228-244.

RICHARDSON, Jason W. et al. **Mental health impacts of forced land evictions on women in Cambodia**. Lexington, KY: University of Kentucky.

ROLNIK, Raquel. **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?** 2018.

____. The human right to adequate housing in post-disaster contexts. In: GIUSTINIANI, Flavia Zorzi et al. (Org.). **Routledge handbook of human rights and disasters**. Nova York: Routledge, 2018.

RUIZ, Gerardo Ruiz-Rico. **El derecho constitucional a la vivienda:** un enfoque sustantivo y competencial. Madri: Ministerio de Vivienda, 2008.

SCABIN, Flávia et al. A violação de direitos dos ribeirinhos no contexto Belo Monte e os processos de assistência jurídica na DPU, em Altamira. In: MAGALHÃES, Sônia Barbosa; CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte:** relatório da SBPC. São Paulo: SBPC, 2017. p. 235-262.

SCHILDERMAN, Theo. Putting people at the centre of reconstruction. In: LYONS, Michal; SCHILDERMAN, Theo; BOANO, Camillo. Building back better. Delivering people-centred housing reconstruction at scale. **Pratical Action Publishing**, p. 7-37, 2010.

SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO GLOBAL; MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos.** Implementando os parâmetros "Proteger, Respeitar e Reparar" das Nações Unidas, 2019. Disponível em: <www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2019.

SHELTER CENTER. **Transitional settlement:** displaced populations. University of Cambridge, shelterproject, 2005.

SHELTON, Dinah. **Remedies in international human rights law.** 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

SMITH, Keith. **Environmental hazards.** Assessing risk and reducing disaster. 6. ed. Routledge, 2013.

SPECK, Jeff. **Cidade caminhável.** São Paulo: Perspectiva, 2016.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STONE, Michael E. **Shelter poverty:** new ideas on housing affordability. Philadelphia: Temple University Press, 1993.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **Recurso Especial nº 1.440.721-GO (2014/0050110-0)**, Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti, j. 11/10/2016.

____. **Recurso Especial nº 1.757.936-SP (2018/0050733-1)**, relator: ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 20/8/2019.

____. **Recurso Especial nº 1.737.412-SE (2017/0067071-8)**, relatora: ministra Nancy Andrighi, j. 5/2/2019.

THE SIXTY-SECOND WORLD HEALTH ASSEMBLY. **Resolution WHA62.14**. Reducing health inequities through action on the social determinants of health, 2009. Disponível em: <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA62-REC1/WHA62_REC1-en-P2.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

THOMPSON, **Determining criteria to evaluate outcomes of businesses' provision of remedy:** applying a human rights-based approach, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG), Comarca de Mariana, 2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Criminais. **Ata de audiência judicial realizada aos 6 de fevereiro de 2018**, em que foram acordadas e homologadas as primeiras diretrizes dos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, nos Autos da Ação Civil Pública nº 0400.17.004149-7 e 0400.15.004335-6.

____. **Ata de audiência judicial realizada aos 27 de março de 2018**, em que foram acordadas e homologadas as segundas diretrizes dos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, nos Autos da Ação Civil Pública Autos nº 0400.15.004335-6.

____. **Ata de audiência judicial realizada aos 12 de julho de 2018**. Autos nº 0400.15.004335-6.

____. **Termo de transação**. Autos nº 0400.15.004335-6, 28 de agosto de 2018.
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Saiba como tirar o primeiro título de eleitor**, 11 fev. 2019. Disponível em: <www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Fevereiro/saiba-como-tirar-o-primeiro-titulo-de-eleitor>. Acesso em: 7 dez. 2019.
TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). **Recurso de Revista nº 105000-35.2010.5.17.003**, relator: ministro Cláudio Brandão, j. 31/5/2017.

TWIGG, John. Technology, post-disaster housing reconstruction and livelihood security. **Disaster Studies Working Paper**, n. 15, p. 3, 2006

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**, A/72/162, 2017, p.23. Disponível em: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/72/162>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Handbook for emergencies**. Genebra, 2007.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030, 2015. Item 7. Disponível em: <www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE OF FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (2010). **Gender and land rights**. Policy Brief 8. Disponível em: <www.fao.org/3/al059e/al059e00.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Realizada a 2ª Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos — HABITAT II, em Istambul**, 2008. Disponível em: <www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47>. Acesso em: 19 set. 2019.

VAHANVATI, Mittul. Participation for disaster resilience: a lifecycle approach to reconstruction projects in India. In: MARSH, Graham et al. **Community engangement in post-disaster recovery**. Nova York: Routledge, pp. 66-88.

VAN DER PLOEG, Lidewij; VANCLAY, Frank. A human rights based approach to project induced displacement and resettlement. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 35, n. 1, 2017.

VERNA, Manish Kumar. **Development, displacement and resettlement**. Nova Delhi: Rawat Publication, 2004.

WATES, N. **Community planning handbook:** how people can shape their cities, towns and villages in any part of the world. Londres: Earthscan, 2000. Disponível em: <http://library.uniteddiversity.coop/REconomy_Resource_Pack/Community_Assets_and_Development/The_Community_Planning_Handbook-How_People_Can_Shape_Their_C.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At risk:** natural hazards, people's vulnerability and disasters. 2. ed. Nova York: Routledge, 2004.

WORLD BANK; GLOBAL FACILITY FOR DISASTER REDUCTION AND RECOVERY (GFDRR). **Housing and settlements.** Disaster recovery guidance series. Washington, DC, 2017. Disponível em: <www.recoveryplatform.org/assets/tools_guidelines/GFDRR/Disaster%20Recovery%2

0Guidance%20Series-%20Housing%20and%20Settlements%20Recovery.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

XI, Juan; HWANG, Sean-Shong; CAO, Yue. Risk information sharing: an empirical study on risk perception and depressive symptoms among those displaced by the Three Gorges Project. In: SATIROGLU, Irge; CHOI, Narae (Org.). **Development-induced displacement and resettlement:** new perspectives on persisting problems. Nova York: Routledge, 2015.

ZAMPIERI, Ana Maria Fonseca. Traumas, sociodramas construtivistas e EMDR: promoção de saúde com pessoas afetadas por catástrofes naturais. Universidad del Salvador — Buenos Aires — Argentina. **Rev. Bras. Psicodrama**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 75-86, jan./jun. 2019. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psicodrama/v27n1/08.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.