



GT 06 – Participação Social, Autoritarismo e Disputas pelo Direito à Cidade no contexto do neoliberalismo

**O DESASTRE DA SAMARCO E O “NEGÓCIO DA REPARAÇÃO”:
UMA BREVE ANÁLISE DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
MARIANA (MG)**

Isabella Walter¹

INTRODUÇÃO

No final da tarde do dia 5 de novembro de 2015 a cidade de Mariana, em Minas Gerais, foi tomada pelo som atordoante de helicópteros e sirenes. Era o prenúncio de um evento catastrófico que afetaria gravemente a vida de inúmeras pessoas e modificaria toda dinâmica daquela região. O desastre da Samarco, produzido a partir do rompimento de uma barragem de rejeitos localizada no complexo minerário da Samarco Mineração S/A - uma joint venture envolvendo a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda – atingiu inúmeros municípios ao longo da bacia do Rio Doce provocando uma vasta gama de danos na região. Foram mais de trinta e quatro milhões de m³ de rejeitos de mineração de ferro que percorreram cerca de 660 km até desaguar no mar (IBAMA, 2015). No caso do município de Mariana a avalanche de rejeitos soterrou grande parte dos subdistritos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, além de atingir várias localidades rurais como Camargos, Ponte do Gama, Pedras, Campinas, Paracatu de Cima, Águas Claras e etc. Na época, o evento foi considerado um dos maiores desastres do Brasil (Zhoury et al., 2016), resultando em graves danos ambientais, na morte de trabalhadores e moradores das regiões atingidas, e em prejuízos imensuráveis.

Frente a magnitude da tragédia e a situação de vulnerabilidade extrema imposta às inúmeras comunidades, tornaram-se obrigatórias ações que visavam “restituir a normalidade” naquela região. Planos de reparação e reconstrução passam a ser demandados, exigindo a

¹Mestre em Arquitetura e Urbanismo, doutoranda em Desenvolvimento Econômico na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), isabellaoliveirawalter@gmail.com



mobilização de recursos financeiros e uma coordenação de esforços entre todas as instâncias envolvidas. Ao analisar o caso do furacão Katrina, a Naomi Klein chama a atenção para a disseminação de processo de reconstrução que visam, em teoria, restituir a situação anterior. Essas intervenções, passam a ser conduzidas por governos paralelos e contratos, constituídos por grandes corporações, formas de consultoria, construtoras, mega-ONGs, agências governamentais e instituições financeiras internacionais, determinando a distribuição de serviços públicos essenciais e o desenvolvimento de políticas públicas que impactam diretamente o espaço urbano. Neste caso, como a criação da Fundação Renova, entidade privada que foi responsável pela gestão e reparação do desastre e comandada pelas empresas responsáveis.

Mesmo após nove anos do rompimento da barragem de Fundão, o desastre da Samarco segue promovendo um conjunto de transformações que alteraram significativamente a vida e a produção do espaço construído em inúmeras cidades, principalmente em Mariana (MG). Para compreender essas transformações, tornou-se fundamental investigar e discutir a gestão do desastre. Assim, este trabalho investiga o processo de reparação e reconstrução dos danos causados pelo desastre da Samarco e as repercussões na produção e no planejamento do espaço urbano, analisando especificamente ações executadas pela Fundação Renova como a revisão do plano diretor de Mariana (MG).

Ademais, durante várias décadas, explorou-se o fenômeno da urbanização brasileira como um processo induzido principalmente a partir da industrialização e isso tem nos levados a desprezar, de certa forma, as especificidades deste processo, como a formação urbana dentre das condições de uma economia baseada na exportação de *commodities* agrominerais (Oliveira, 1982). Dessa forma, a pesquisa busca, contribuir com interpretações futuras, articulando teoria e prática, uma das características fundamentais do campo dos estudos urbanos no Brasil (Fix; Arantes 2022).

DIREITO À CIDADE OU À MINERAÇÃO?

Em 2016, foi orquestrado a portas fechadas um grande arranjo institucional entre o Estado e as empresas responsáveis pelo rompimento da barragem de Fundão para a gestão do desastre. A União, Estado de Minas Gerais e Espírito Santo e empresas assinaram um acordo extrajudicial, conhecido como “Acordão”, que determinou que a Samarco Mineração

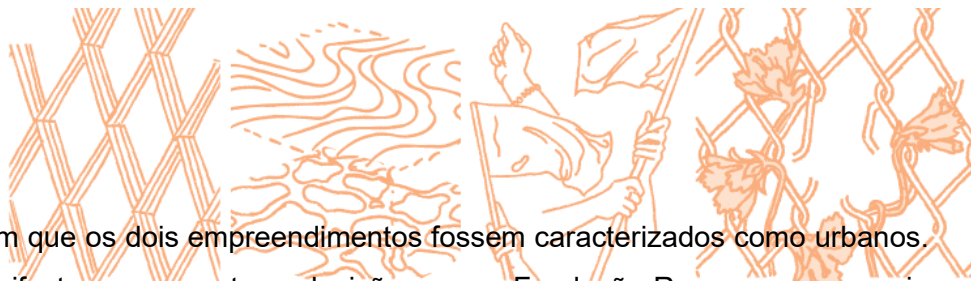


S/A, a Vale S/A e a BHP Ltda. instituiu uma Fundação, que seria responsável por gerir e executar todas as medidas de reparação e compensação, incluindo os “aportes” que seriam transferidos pelas empresas responsáveis. Além disso, determinou-se também o escopo de atuação da Fundação, que ficou conhecida como “Fundação Renova” e que contou a criação de 42 programas, subdivididos em programas socioeconômicos e socioambientais (TTAC, pg. 14). Tal dispositivo foi mobilizado sob a justificativa de uma ação mais célere e eficaz, distanciando a discussão sob a responsabilização dos agentes corporativos e sob a participação social das comunidades atingidas (Zhourri et al. 2016, p. 36)

Desde a década de 1990, observa-se na América Latina a disseminação de instrumentos para a resolução de conflitos ambientais, que marcam desastres como o produzido pela Samarco S.A. Nesse cenário ganhou destaque o “Termo ou Compromisso de Ajustamento de Conduta”, conhecido como “TAC”, um instrumento extrajudicial, que tem como objetivo estabelecer as condutas a serem adotadas para o cumprimento da legislação, no que se refere aos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, em especial relacionados à proteção do meio ambiente do consumidor; da ordem urbanística; do patrimônio cultural; da ordem econômica e a economia popular; dos interesses de crianças e adolescentes..

Vale ressaltar que o “Acordão” reforçou não só a hegemonia do pensamento neoliberal, que redefine o papel do Estado, mas também a aliança do Estado com as grandes corporações ligadas a atividades do setor primário. O “Acordão” foi amplamente questionado por instituições e sociedade civil, visto que não houve participação das populações atingidas na sua elaboração e execução. Em entrevista, ativista da Bancada Socialista das Cidades Mineradoras e do Movimento Mulheres em Luta (MML) destacou que a Fundação Renova passou a ser conhecida no município de Mariana (MG) como a “Prefeitura de verdade”, demonstrando que a criação de entidades como a Fundação Renova possibilitou que grandes corporações assumissem um papel ativo na distribuição social dos bens públicos influenciado inclusive políticas que determinam o uso e a ocupação do território.

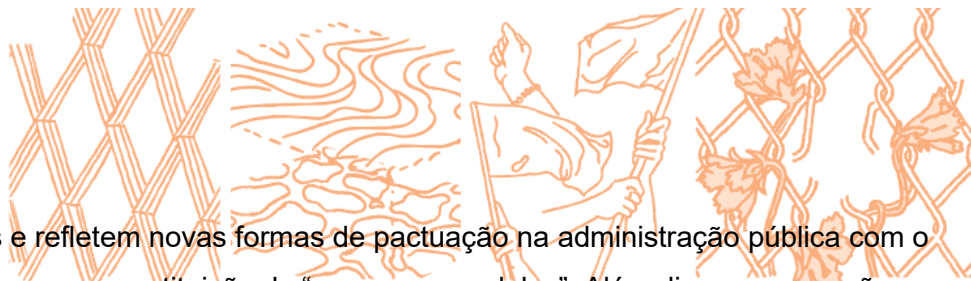
O reassentamento proposto para as comunidades de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo em Mariana (MG), destruídas no desastre, foi conduzida e executada pela Fundação Renova ao longo desses anos, sendo adquiridos terrenos que totalizaram 441,63 hectares para os reassentamentos. Um ponto que merece destaque é que apesar das populações deslocadas possuírem anteriormente modos de vida que condizem com o ambiente rural, os



projetos determinaram que os dois empreendimentos fossem caracterizados como urbanos. As comunidades manifestaram-se contra a decisão, mas a Fundação Renova com o apoio do Estado impôs o modelo com a justificativa que estaria cumprindo com as obrigações dos quadros reguladores e a legislação de uso e ocupação do solo.

Além disso foi proposto como uma ação compensatória pelo desastre da Samarco, através Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), a revisão do Plano Diretor de Mariana (MG). A Fundação Renova além de financiar o processo, também passou a ser responsável pela contratação da empresa que executaria a revisão, além de gerir todo o processo em acordo com a Prefeitura Municipal. Em março de 2019, foi concluído o processo de contratação da empresa mineira ERG Engenharia, que teve por objeto não só a execução dos serviços de revisão e atualização do plano diretor para o município de Mariana, como também o mapeamento georreferenciado, cadastramento de imóveis, elaboração de proposta de projeto de lei com a nova configuração documental e legislações complementares, criação e suporte técnico e atualização do Sistema de Informação para Gestão Cadastral, em plataforma WEB. No site da empresa conta que ela que atua no segmento de Engenharia, Meio Ambiente e Geotecnologias, atendendo o mercado de Mineração, da Indústria de Transformação e de Infraestrutura em geral, constando na sua carteira de cliente grandes corporações da indústria extrativa como a Vale, Usiminas, CSN, Samarco Mineração etc. Ademais, fizeram parte da equipe que desenvolveu os trabalhos empresas subcontratadas da área da arquitetura, urbanismo, topografia e georreferenciamento.

Ações de compensação como está, foram definidas através de negociações entre empresas, Fundação Renova, Prefeituras Municipais e Estado, e na maioria das vezes homologadas através de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), tornando-se o resultado de um crescente processo de contratualização que se realiza em detrimento dos espaços de participação de atingidos e apoiadores, cristalizando as assimetrias de poder. Em um cenário de crise fiscal, na busca por soluções de financiamento das utilidades públicas, a nova forma de governar é por meio de contratos. Instrumentos como os Termos de ajustamento de conduta, contratos de gestão com organizações sociais, parceria público-privadas, concessões de serviços públicos se tornaram facetas dos processos de contratualização na administração pública com o setor privado, principalmente da contratualização do urbano. Esses novos arranjos contratuais têm se disseminado rapidamente em regiões atingidas por



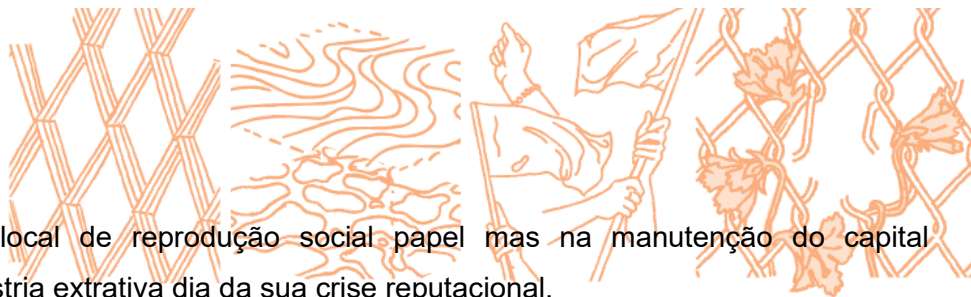
desastres ambientais e refletem novas formas de pactuação na administração pública com o setor privado, até mesmo na constituição de “governos paralelos”. Além disso, poucas são as informações disponíveis sobre as licitações e usos dos recursos, tudo justificado sobre o discurso da emergência e excepcionalidade do desastre.

Apesar dos diagnósticos apontaram a mineração no município como principal causadora de impactos ambientais e de indicar a necessidade pensar medidas em que se modere os usos da mineração, percebe-se que a EOET consolidou a região noroeste do município como lugar de concentração das atividades extrativas ligadas ao minério de ferro, ampliando esta área em comparação com o plano diretor anterior. Além disso, essa região abriga uma das principais sub-bacias responsáveis pela captação de água do município.

Além dos pólos de desenvolvimento territorial, também é foi definido o Eixo de Investimentos Reparatórios, que inclui a área atingida pelo rompimento da barragem de Fundão em 2015 e concentra a implementação de projetos de reparação dos impactos decorrentes do referido desastre. Destaca-se também a proximidade do Polo Minerário com as áreas propostas para reassentamento das comunidades atingidas e as áreas delimitadas de expansão urbana do município. Dessa forma, a tentativa de integração da regulação ambiental com a regulação urbanística através do plano diretor, acaba por explicitar as contradições existentes no território e o agravamento dos conflitos entre os diversos usos do solo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada vez mais a contratualização da política urbana tem possibilitado uma via para a flexibilização de normas sendo o resultado, na verdade, de uma política de desregulamentação dos dispositivos que garantem direitos sociais e ambientais. Como vimos, em Mariana (MG) a flexibilização de normas e o desmanche institucional intensificaram-se com o desastre da Samarco, mas tornaram-se um padrão característico de regiões que se especializam em commodities. O processo de reparação vai impondo e constituindo uma “ordem urbana” que acima de tudo é uma ordem produtiva e política, a serviço de grandes corporações do setor primário, representando um retrocesso e um desafio para o Estado Democrático no Brasil. Além disso, o espaço urbano toma um protagonismo

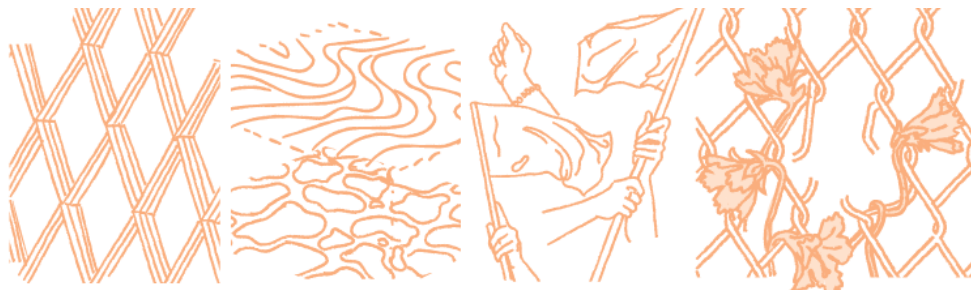


não apenas como local de reprodução social, papel mas na manutenção do capital reputacional da indústria extrativa dia da sua crise reputacional.

Percebe-se que a gestão dos desastres possibilitou que a Fundação assumisse um papel estruturante na definição da política urbana, executando a revisão do plano diretor e de mobilidade de Mariana (MG), e definindo as estratégias de uso e ocupação do solo. Apesar dos estudos produzidos apontarem a mineração no município como principal causadora de impactos ambientais, e de indicar a necessidade de pensar medidas que limitem da mineração, percebe-se no macrozoneamento e a expansão da fronteira da mineração na região norte. Destaca-se ainda, que a região abriga uma das principais sub-bacias responsáveis pela captação de água do município e a proximidade com as áreas de expansão urbana.

Percebemos assim que “novas oportunidades” se articulam com as relações sociais e estruturas de poder já estabelecidas, atualizando padrões que se perpetuam ao longo das décadas nessas regiões, além de enfatizar processos de dominação vivenciados na periferia do capitalismo. Instrumentos como acordos extrajudiciais, planos de reconstrução e até mesmo fundações privadas tendem a ser cada vez mais reproduzidos diante dos efeitos da crise ecológica e podem muito bem ser mobilizadas pelo capital como forças renovadas de dominação social, onde mesmo os interesses internos de um país passam a ser mediados pelos recursos globais de capitais, capazes inclusive de destituir intuições políticas tradicionais (Oliveira, 2006).

Longe de representar uma crise para o capital, esse cenário tem exposto a capacidade do capitalismo de se reinventar, transformando-o em um grande negócio, no “capitalismo do desastre” (Harvey, 2016, p.231). O caso do desastre da Samarco, em Minas Gerais, tem demonstrado como grandes corporações transnacionais, neste caso da indústria extrativa mineral, podem continuar perfeitamente a circular e acumular sob as condições de catástrofe, ainda que a indústria sofra uma grave crise de reputação e credibilidade em escala mundial (Milanez, 2021). As ações de reparação desenvolvidas localmente vêm, principalmente, a atender a expectativas e demandas dos acionistas das corporações, do capital internacional.



REFERÊNCIAS

ERG Engenharia Ltda. Diagnóstico integrado – **Volume I: leitura técnica dos eixos temáticos de aspectos ambientais, aspectos socioeconômicos e turismo. Revisão do Plano diretor de Mariana.** Fundação Renova. 2019

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro. **On urban studies in Brazil: The favela, uneven urbanisation and beyond.** Urban Studies 59 (5), 893-916, 2022

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2018.

IBAMA. **Laudo Técnico Preliminar. Impactos ambientais decorrente do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais.** Novembro de 2015

MILANEZ, Bruno. **Crise climática, extração de minerais críticos e seus efeitos para o Brasil.** Brasília: Diálogo dos Povos, Sinfrajupe, Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM), 2021

OLIVEIRA, Francisco.. **O Estado e o Urbano.** Espaço & Debates: São Paulo, 1982

SANTOS, R; MILANEZ, B. **Estratégias corporativas no setor extrativo: uma agenda de pesquisa para as ciências sociais.** Caderno Eletrônico de Ciências Sociais, v. 5, p. 1-26, 2017.

ZHOURI, A. et al. **O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social.** Ciênc. Cultura. 2016; 68(3):36-40

UNIÃO et al. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC).** Tribunal Regional federal da Sexta Região. 12ª Vara Federal Cível e Agrária de Minas Gerais. Processo judicial n. 0069758-61.2015.4.01.3400