

ALINE XAVIER E HAROON GUNN-SALIE. *PROFECIA (JEREMIAS)* – DA SÉRIE AGRIDOCE, ESCULTURA EM POLIURETANO, 2017. FOTOGRAFIA: VICTOR GALVÃO.



# PRÁTICAS EMPRESARIAIS E POLÍTICAS DE RESIGNAÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PÓS-DESASTRE CAUSADO PELA SAMARCO NA BACIA DO RIO DOCE

GUSTAVO SCHIAVINATTO VITTI\*

**RESUMO** Dois grandes desastres envolvendo barragens de mineração atingiram o estado de Minas Gerais e provocaram diversos tipos de dano ao meio ambiente e às populações atingidas. Este texto busca observar as práticas empresariais efetivadas após o rompimento da barragem da empresa Samarco, na Bacia do Rio Doce. Nesse sentido realiza-se uma análise de ações no pós-desastre, a partir de um conjunto de três políticas: políticas de resignação, políticas de gestão do risco social e políticas de afetações. Destacam-se, assim, elementos relacionados às ações de negação do dano ou gestão das afetações e da crítica social realizadas pela empresa Samarco, como alguns elementos relacionados à Fundação Renova, entidade criada por meio de um acordo para realizar os programas de reparação.

**PALAVRAS-CHAVE** catástrofe; meio ambiente; responsabilidade.

## CORPORATE PRACTICES AND THE POLITICS OF RESIGNATION: CONSIDERATIONS ABOUT THE POST-DISASTER CAUSED BY SAMARCO IN THE RIO DOCE BASIN

**ABSTRACT** Two large-scale disasters involving mining dams have occurred in the state of Minas Gerais (Brazil), causing various types of damage to the environment and to the populations affected. This text seeks to observe the corporate practices conducted after the rupture of the Samarco dam, in the Rio Doce Basin. In this sense, it analyzes the actions taken in the post-disaster period, based on a set of three policies: politics of resignation, social risk management policies and policies of affectation. In this way, we highlight elements associated with the actions of denial of harm or management of affectations and social criticism carried out by Samarco and Renova Foundation, an entity created to carry out the reparation programs.

**KEYWORDS** post-disaster; mining; corporates.

\* Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

É importante destacar que a adoção de uma entidade privada (fundação de direito privado) para a execução do processo de reparação já estava previsto tanto na Ação Civil Pública que deu origem ao TTAC, de 30 de novembro de 2015, quanto no relatório do grupo de trabalho promovido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana do Governo de Minas Gerais, que contou com a participação de cerca de 35 “instituições públicas e privadas”. Aponta-se também aqui que esse dispositivo discursivo bastante empregado nas práticas de “resolução negociada” e no uso de Termos de Ajustamento de Conduta, como apontado anteriormente, baseia-se em um princípio que parte da morosidade e da burocracia do aparelho do Estado e do poder público, de forma a buscar, no campo de resolução de conflitos, mecanismos entendidos como de maior celeridade ou de menor obstacularização (VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014).

Essa visão ideológica encontra respaldo no processo descrito por Laval e Dardot (2016) acerca da “forma empresa”, em que os pressupostos apontam que o setor privado “é mais reativo, mais flexível, mais inovador, tecnicamente mais eficaz, porque é mais especializado, menos sujeito que o setor público a regras estatutárias”.

## 1. Introdução

Em cinco de novembro de 2015 ocorre o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, de propriedade da empresa Samarco, no município de Mariana (MG), no Brasil. Após esse período se inicia um conjunto de negociações entre o Estado brasileiro, a partir de diversas instituições locais, estaduais e nacionais, e as empresas responsáveis pelo desastre – Vale e BHP Billiton, proprietárias da Samarco. As negociações estabelecidas vão determinar, por meio de uma série de acordos de resolução negociada, como vai se configurar o processo de tratamento e a suposta recuperação dos impactos sociais, econômicos e ambientais causados pelo rompimento. Desastre que em si mesmo já possibilita a observação de uma série de elementos contraditórios da relação entre Estado e empresas, no atual período, mas que ganha ainda maior complexidade em sua tentativa de “resolução” ou de mitigação dos impactos sociais, econômicos e ambientais. Essas relações se desdobram a partir do acordo, do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), entre as empresas causadoras do desastre e o Estado brasileiro na criação de duas entidades *ad hoc*: a Fundação Renova,<sup>1</sup> sob controle das empresas causadoras do desastre e responsável por elaborar e implementar os programas de reparação/mitigação/compensação/indenização, até 2030, com aporte de cerca de R\$ 20 bilhões, a serem repassados pela Samarco (ou, em caso de não repasse, pelas empresas Vale e BHP); e o Comitê Interfederativo (CIF), responsável por monitorar, analisar, validar e verificar os programas implementados pela Fundação. A adoção desses acordos de resolução negociada foi realizada com a justificativa de utilizar uma “forma mais célere e efetiva para resolução da controvérsia” (AGU, 2016). A partir de diversas críticas por parte das instituições de justiça, dos movimentos sociais e de grupos acadêmicos e científicos diversos, outros acordos e instrumentos foram realizados de forma a modificar elementos do TTAC, sem, no entanto, modificar sua estrutura principal, pautada na Fundação Renova e no Comitê Interfederativo. Dentre esses termos, podemos destacar três: o Termo de Ajuste Preliminar (TAP), um

aditivo a este e um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), conhecido como “TAC Governança” ou “TAC Gov”. O TAP entre o Ministério Público Federal (MPF) e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton foi assinado em janeiro de 2017, de forma a considerar a ação que deu origem ao TTAC e a ação civil pública ajuizada pelo MPF (que aponta um valor de R\$ 155 bilhões), também na 12ª Vara Federal, e estabelecia a contratação de um conjunto de empresas para realizar um diagnóstico aprofundado dos impactos socioeconômicos e dos processos de recuperação realizados pela Renova, dando embasamento, assim, às ações do MPF. Em novembro de 2017, foi assinado entre o MPF e as empresas um aditivo ao TAP que modifica principalmente a questão referente à assessoria técnica às comunidades atingidas, algo previsto no TAP, colocando esse processo sobre coordenação do Fundo Brasil de Direitos Humanos, e acerca do diagnóstico socioeconômico, sob responsabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Por fim, destaca-se o TAC Governança,<sup>2</sup> efetivado em junho de 2018, que implementou alguns instrumentos de participação e consulta nas esferas de governança da estrutura criada a partir do TTAC como uma resposta ao processo de mobilização dos atingidos e da atuação das instituições de justiça.

Acordos, ou Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), como os realizados no caso do rompimento da Barragem de Fundão têm sido bastante empregados nos últimos anos e inserem-se em um processo mais ampliado de constituição de formas de “resolução negociada de conflitos”, conformados a partir de um movimento de disseminação e multiplicação de dispositivos de negociação e produção do consenso. Processo que se instala, na América Latina e no Brasil, a partir de 1990, como uma forma de arbitragem e desjudicialização de conflitos ambientais, por meio de acordos extrajudiciais. Esses acordos expressam processos mais gerais de neoliberalização pelos quais os países latino-americanos têm passado nos últimos anos. Inclusive a própria criação da Fundação Renova se trata da expressão de um processo de neoliberalização, conformando formas de “autorregulação” (seletiva) ou de “regulação privada” pelos setores empresariais (MILANEZ; SANTOS, 2017; ST-LAURENT; LE BILLON, 2015). E busca efetivar formas de ocultamento e desresponsabilização das três empresas, Samarco, Vale e BHP, frente ao desastre.

Como expõem Benson e Kirsch (2010, p. 465, tradução nossa):

<sup>2</sup> Vamos trazer no texto alguns elementos importantes para a compreensão das políticas analisadas relacionadas à estrutura de governança, principalmente no dimensionamento da Fundação Renova, sem, no entanto, nos debruçarmos diretamente sobre as análises dos mecanismos de participação. Para um aprofundamento sobre esse debate, ver Losekann e Milanez (2018).

3 No original: “*Neoliberal policies of deregulation commonly transfer to corporations the responsibility to monitor their own impacts, raising questions about the ways in which industries package and use science, contour expertise and experimentation, and compromise public debate*”.

4 As reflexões contidas nesse texto são fruto da análise de um conjunto de materiais e documentos relativos ao caso, bem como se embasaram no acompanhamento de atividades virtuais realizadas por instituições de justiça, grupos de pesquisa e movimentos sociais e na observação participante de dois eventos de discussão e balanço do processo de reparação, em que foi possível realizar conversas e entrevistas não estruturadas com atingidos e representantes de movimentos sociais: o Seminário de Balanço de 2 anos do Rompimento da Barragem de Fundão, realizado na UFES, em Vitória (ES), em 2017, e o Seminário de Balanço de 4 anos do Rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão, realizado em Governador Valadares (MG), em 2019. No que diz respeito aos documentos analisados, destacamos: o acompanhamento por meio de notícias nos jornais de circulação nacional e regional; os documentos divulgados pelos movimentos sociais

As políticas neoliberais de desregulamentação geralmente transferem para as empresas a responsabilidade de monitorar seus próprios impactos, levantando questões sobre como os setores empacotam e usam a ciência, contornam a experiência e a experimentação e comprometem o debate público.<sup>3</sup>

No caso da constituição da Fundação Renova, não se transferiu às empresas (causadoras do desastre) apenas o monitoramento de seus próprios impactos, mas também o controle sobre as formas de “resolução” dos danos. Por meio do desenho e da operacionalização dos programas de reparação e compensação, estabeleceu-se um conjunto de políticas sobre a região atingida. Nesse texto trabalharemos três grupos de políticas empresariais que ganham forma a partir das ações no “pós-desastre”. Um deles é o que Benson e Kirsch (2010) chamam de “políticas de resignação”. O segundo se enquadra no que podemos definir como “políticas de gestão do risco social”. E por fim outro tipo de prática empresarial que pode ser denominado de “políticas das afetações” (ZHOURI *et al.*, 2016; ZHOURI *et al.*, 2017), que são as formas perpetradas pela Renova em lidar com os atingidos, caracterizando, conceituando e gerindo “o que é ser atingido” por meio de cadastros, com uma variante de números e códigos, bem como na inserção das formas de “sofrimento social” em uma “matriz de danos”. Ainda que apresentemos uma divisão por fins organizativos, acreditamos que as “políticas das afetações” e as “políticas de gestão do risco social” inserem-se dentro do que Benson e Kirsch (2010) vão denominar de “políticas de resignação”.<sup>4</sup>

Esse primeiro tipo de política, ainda que também apresente técnicas de gerir as afetações dos atingidos, tem como finalidade promover formas de gerir a imagem da empresa diante de seus críticos ou do público em geral, de forma a garantir a concretização de seus projetos (como o retorno das atividades da Samarco) ou a manutenção do valor de suas ações e de sua capacidade de atrair investimentos e financiamentos. Tal interesse da Vale e da BHP se relaciona com a queda bastante abrupta dos valores de suas ações nas bolsas de valores após o rompimento.

Buscamos, ainda que de forma embrionária,<sup>5</sup> trazer elementos referentes às ações pós-desastre perpetradas pela Samarco, e posteriormente pela Fundação Renova, a partir dessas três grupos de práticas empresariais: “políticas de resignação”, “políticas de gestão do risco social” e “políticas de afetações”.

## 2. Políticas de resignação

Tivemos recentemente o desastre em Mariana, que não contribuiu [para a reputação do setor mineral]. Mas aquilo tem que ser encarado como o que de fato foi: um acidente. E nós temos que trabalhar para que outros não ocorram, mas com uma fatalidade você não tem controle sobre isso (FLECK, 2017).

A citação acima foi proferida pelo então ministro de Minas e Energia, Coelho Filho, em um seminário a investidores americanos em Nova York, nos EUA, em setembro de 2017. Expressa, de certa maneira, o que Benson e Kirsch (2010) chamam de políticas de resignação. Os autores vão dividir as políticas de resignação em três fases de resposta das empresas à crítica social: a primeira seria a negação da responsabilidade, a segunda o reconhecimento dessa e a terceira o que chamam de “acomodação simbólica” (*token accommodation*) e engajamento. Tais “fases” ocorrem de forma conectada, sendo operadas pelos agentes vinculados ao poder público e pelas empresas e seus órgãos de consultoria em distintos momentos, de forma a operacionalizá-las da maneira mais eficaz na resolução dos problemas. Os autores apontam – assim como trataremos na questão do “cálculo de riscos”, dispositivo da “política de gestão de risco sociais” – que elementos relativos aos custos desses três tipos de respostas são calculados diante de questões colocadas socialmente pela crítica. No caso do desastre da Samarco/Vale/BHP, podem-se observar em diversos momentos posteriores ao 5 de novembro de 2015 manifestações destas três fases das políticas de resignação.

Mesmo com as proporções do desastre e seu caráter de curto prazo (no que diz respeito ao evento em si, e não às suas implicações), agentes do Estado e das empresas operaram discursos de negação, tanto da extensão do impacto quanto dos reais danos, buscando diminuir discursivamente a extensão da contaminação presente na lama de rejeitos. Ocorreram também tentativas de desresponsabilização das empresas, atribuindo ao desastre o caráter de acidente, fatalidade, ou mesmo de desastre natural, como observa-se na fala do Ministro de Minas e Energia. Este processo vai ao encontro do que aponta Valêncio (2016) acerca dos discursos e das práticas operadas após desastres causados por grandes empresas.

Megaempreendimentos são sistemas gigantescos, em termos econômicos e espaciais, e cuja cultura organizacional é orientada para uma perfeita acoplagem à dinâmica do

atuantes na região, com destaque Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) e Movimento por Soberania Nacional Frente a Mineração (MAM); os documentos, as notícias e as materiais veiculados por meio da página oficial da Fundação Renova; as atas e as deliberações do Comitê Interfederativo, até dezembro de 2018 e; os processos das Câmaras Técnicas de Organização Social (CT-OS) e de Participação, Diálogo e Controle Social (CPDCS) até março de 2018.

5 Reconhece-se que essas três políticas não apresentam uma classificação rígida de formas de políticas *stricto sensu*, mas, sim, uma maneira de compreender as ações empresariais ao lidar com seus críticos e as comunidades atingidas. Destaca-se, ainda, que essas políticas podem se combinar e se sobrepor, a depender do contexto e das práticas empresariais.

6 Uma das tentativas de naturalização do desastre da Samarco/Vale/BHP se deu pela justificativa que haviam ocorrido três terremotos de pequena intensidade momentos antes do rompimento da barragem. Ainda que se tenha reconhecido implicações de ordem técnica ao longo dos anos na barragem de Fundão, esta foi usada como uma das principais justificativas para o rompimento, em que se apontou a aceleração do processo decorrente dos “sismos”.

mercado ao qual estão atrelados. Quando deflagram um desastre, o meio jurídico desses sistemas age para garantir, em primeiro lugar, os interesses corporativos; tudo se passa como se um “mal maior” tivesse que ser evitado, qual seja, a eventual inviabilidade econômica da empresa para a continuidade de suas operações. Nesse jogo, as medidas mitigadoras postas em curso procuram cercar-se de competências científicas e métodos que possam subestimar os danos ecológicos e sociais provocados; posterga-se o tanto quanto possível o pagamento de indenizações e tornam-se lentas as medidas recuperativas. Espera-se que o “retorno à normalidade”, no autoajustamento das dinâmicas ambientais e dos recursos socioecológicos sobranes, faça desaparecer os vestígios mais comprometedores da tragédia e as alegações correspondentes dos que reivindicam compensações. Sempre que possível, as forças naturais aparecem no argumento empresarial para atenuar e mesmo contestar as suas responsabilidades no episódio e, se possível, torná-la uma das incontáveis vítimas do desastre “natural”<sup>1</sup> (VALÊNCIO, 2016, p. 42) .<sup>6</sup>

Kirsch (2014) vai demonstrar, a partir do caso da *BHP Billiton em Ok Tedi*, as técnicas empregadas pelas empresas transnacionais na operacionalização e no uso da ciência (dos pesquisadores e da produção científica) como forma de negar e rebater as afirmações dos críticos quanto às proporções dos impactos. Este processo também foi perpetrado nos meses posteriores ao rompimento da barragem de Fundão, podendo ser percebido continuamente ao longo dos anos, como por meio das práticas da Samarco, em um primeiro momento, e pela Fundação Renova, posteriormente.

A primeira operação de negação, realizada pela Samarco, foi direcionada aos posicionamentos de órgãos ambientais, organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), e instituições acadêmicas, que demonstravam o grau de contaminantes e metais pesados presentes na lama que avançava pelo Rio Doce.

A mineradora Samarco, cujas donas são a Vale e a *BHP Billiton*, divulgou nesta quinta-feira [26 de novembro] um comunicado afirmando que os rejeitos da barragem do Fundão “não oferece (sic) perigo para as pessoas”. Na véspera, a ONU divulgou comunicado afirmando que “nova evidência mostra” que o rompimento da barragem da Samarco em Mariana (MG), no dia 5 de novembro, “lançou 50 milhões de toneladas de resíduos de minério de ferro, continha altos níveis de metais pesados tóxicos e outros produtos químicos tóxicos no rio Doce”. Nesta quinta, a Samarco informou que pediu para que uma empresa especializada, a SGS Geosol Laboratórios, realizasse uma análise do material, e que ele “foi classificado como não perigoso”. “Isto significa que o material analisado não apresenta periculosidade às pessoas e ao meio ambiente, tendo em vista que não disponibiliza contaminantes para a água, mesmo em condições de exposição a chuvas”, diz a Samarco (FOLHA, 2016).

Respaldada, assim, em estudos técnicos, a empresa buscou negar os reais impactos e deslegitimar a crítica ao apontar que a lama era composta basicamente de material inerte, inofensivo. Este discurso foi largamente combatido por organizações e pesquisadores, que indicaram por meio de estudos (como do *Greenpeace* e das Universidades Federais do Espírito Santo e do Rio de Janeiro) a presença de altos níveis de metais pesados (como ferro, bário, níquel) não só no Rio Doce, mas também no lençol freático, nas margens do rio, em poços artesianos e também na área marinha (BASSO, 2017).

Essa política se materializa também na ação do poder público, que faz uso de uma “técnica”, segundo Kirsch (2014), bastante empregada pelas empresas para deturpar os reais impactos ambientais decorrentes de suas ações: a de visitar comunidades a jusante de uma mina e demonstrar a qualidade e a transparência da água, enfatizando sua potabilidade.

No mês de novembro de 2015, tendo em vista o impacto da lama no Rio Doce, foi suspenso o abastecimento de água nas cidades que captavam água no rio.<sup>7</sup> Com a retomada do abastecimento, o ex-prefeito de Colatina, Leonardo Deptulski, atualmente presidente do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) Rio Doce e membro do CIF, buscou demonstrar a não contaminação do Rio Doce por meio da mesma prática:

O abastecimento com água do Rio Doce foi retomado em Colatina nessa quarta-feira (25), após a prefeitura ter fechado a captação por 24 horas por causa da elevada concentração da lama de rejeitos que vazaram em Minas Gerais. Na Estação de Tratamento de Água do Bairro Aparecida, o prefeito de Colatina, Leonardo Deptulski, bebeu a água tratada direto da torneira para mostrar que não está contaminada. “Pode ser consumida sem receio pela população, sem qualquer risco”, afirmou. Apesar de o líquido estar lamacento, testes feitos por quatro laboratórios apontaram que água do Rio Doce está em condições normais para distribuição. Por isso a captação foi retomada por volta de 1h da manhã de ontem (TRIBUNA, 2015).

A negação quanto aos danos do desastre também se revela na negativa das extensões do impacto, desde as práticas de não reconhecimento das comunidades atingidas pela Renova no atendimento dos Programas de Levantamento e Cadastro de Impactados (PLCI) e do Programa de Indenização Mediada (PIM) até os momentos imediatamente posteriores, como no caso da extensão da pluma de rejeitos pelo mar, chegando a atingir o arquipélago de Abrolhos, na região do sul da Bahia:

<sup>7</sup> As populações desses municípios são as que estão contempladas no Programa de Indenização Mediada (PIM/Água). Segundo dados da Renova, 258.700 pessoas se inscreveram no programa e 98% aderiram às propostas, somando, até nove de novembro de 2017, cerca de 172 milhões de reais.

Fizemos uma inspeção no Parque de Abrolhos e registramos a presença de uma lama que, pelo aspecto visual, tudo indica que seja a própria mancha bastante diluída que está se estendendo no Espírito Santo”, afirmou ela [Presidente do IBAMA] na quinta-feira (7). Um dia depois, a Samarco respondeu em nota que tem acompanhado o comportamento da mancha na região marinha e, até agora, não há comprovação técnica de que o material observado em Abrolhos tenha relação com o desastre de Mariana. “Existem outros fatores de influência de movimentação de sedimentos na região costeira do Espírito Santo e sul da Bahia, bem como o registro de fenômenos climáticos que ocasionaram, nos últimos dias, a formação de ondas no litoral entre 1,5 m e 2,5 m que provocaram ressuspensão natural de sedimentos outros que não têm relação com o acidente ocorrido na Barragem de Fundão”, diz a empresa (FOLHA, 2016).

Ainda que as narrativas de negação tenham sido operadas nos meses iniciais após o desastre, dada a grande proporção dos impactos e a ação da sociedade civil (pesquisadores, ONGs, movimentos sociais e atingidos), tornou-se difícil para a empresa negar os impactos. Aciona-se assim, uma segunda fase das políticas de resignação, que é o reconhecimento:

8 No original: “Phase 2 corporate response to critique involves the acknowledgment that a problem exists, that something is defective or harmful, and that the basis of critique has some scientific or ethical validity. However, phase 2 responses are primarily limited to symbolic gestures of recompense or amelioration. [...] The core of phase 2 corporate responses to critique is the desire to avoid paying the full costs of solving the problems that corporations have caused”.

A resposta corporativa da fase 2 à crítica envolve o reconhecimento de que existe um problema, que algo é defeituoso ou prejudicial, e que a base da crítica tem alguma validade científica ou ética. No entanto, as respostas da fase 2 são limitadas principalmente a gestos simbólicos de compensação ou melhoria. [...] O núcleo das respostas corporativas da fase 2 à crítica é o desejo de evitar pagar os custos totais da solução dos problemas que as empresas causaram (BENSON; KIRSCH, 2010, p. 465, tradução nossa).<sup>8</sup>

Ainda que no caso do Desastre da Samarco/VALE/BHP a passagem dessa segunda fase para a terceira tenha se dado concomitantemente e de forma bastante articulada, a operacionalização das práticas de reconhecimento (ainda que ativando técnicas de negação) e “minimização” do desastre, com fins de resguardar a imagem da empresa, ocorreram logo após o rompimento. Estas se deram, por exemplo, por meio do que executivos chamaram de ajuda humanitária, voltadas ao auxílio das comunidades diretamente atingidas. Essa tática da empresa pode ser muito bem observada a partir da campanha publicitária “É sempre bom olhar para todos os lados”,<sup>9</sup> que permeou o horário nobre da televisão brasileira após o desastre. A campanha apela para depoimentos de funcionários, comovidos com o desastre e “vestindo a camisa” em prol de ajudar as comunidades atingidas, e busca mostrar a contribuição econômica da empresa para

9 Um dos vídeos da campanha pode ser acessado em: <https://www.youtube.com/watch?v=oaZYpRMr2Co>. Acesso em: 22 out. 2019.

a região, como quantidade de minério exportado e pessoas empregadas. Trata-se de buscar mostrar que a empresa estava “preocupada” com a resolução dos impactos, de forma a proteger seu “capital reputacional”, práticas que caminham muito próximas das formas de gestão do risco social (ACSELRAD; PINTO, 2009) e das ações de “responsabilidade social empresarial”.

Além disso, pode-se destacar a criação de um fundo emergencial, em caráter de doação e anunciado seis dias após o desastre, pela Vale e BHP, indicando a Samarco como gerenciadora das ações. Uma ação que buscou blindar a imagem das duas empresas, se eximindo da responsabilidade do desastre, deixando nas mãos da Samarco todo o processo relacionado à reparação e à recuperação emergencial do Rio Doce. Realiza-se, assim, um reconhecimento parcial como uma tentativa de dar uma resposta às críticas decorrentes do desastre feitas às empresas, sem, no entanto, assumir uma responsabilidade direta, diminuindo o papel na implementação dos processos de reparação por parte das duas empresas.

Esse processo de reconhecimento parcial e de desresponsabilização se concretiza no fato de as duas empresas (Vale e BHP) adentrarem na assinatura do termo como “responsáveis indiretas”, tendo obrigações, apenas, em caso de não pagamento por parte da Samarco dos valores acordados. Esses elementos relativos aos valores trazidos pelo TTAC para o processo de reparação do Rio Doce – cerca de 20 bilhões de reais – vão ao encontro das razões expostas por Benson e Kirsch (2010) no que diz respeito às fases das políticas de resignação. Devido ao acordo entre o Estado e as empresas, estabelecem-se valores pré-definidos, sem haver diagnósticos precisos sobre a extensão do dano. Apesar de ser reconhecida parcialmente a responsabilidade sobre a reparação, o processo é blindado por meio da definição de valores, em um acordo feito de forma célere sem a participação popular. Ademais, há a tentativa das empresas – ainda que isso não esteja estabelecido em nenhum acordo e não tenha nenhum respaldo legal, tendo em vista que as empresas Vale e BHP possuem um conjunto de outros empreendimentos – de relacionar e de tentar condicionar os pagamentos para os programas de reparação e compensação ao retorno das atividades da Samarco. Kirsch (2014) descreve um processo muito semelhante a este na análise que faz do desastre ocorrido em Papua-Nova Guiné, em que as compensações destinadas às comunidades ao longo do Rio Ok Tedi estavam vinculadas a um percentual dos lucros das operações da empresa mineradora:

A mineradora Samarco – pertencente à Vale e à BHP Billiton – têm condições de retomar as operações ainda em 2016, mas isso depende de liberação de licenças que passam por decisões técnicas, políticas e sociais, de acordo com análise de diretor de controladoria e relações com investidores da Vale, Rogério Nogueira. O executivo ponderou, no entanto, que a data para retomada das operações permanece incerta. Por conta desse cenário, ele admitiu a possibilidade de faltarem recursos futuramente para cumprir com as obrigações impostas para compensações dos estragos provocados pela ruptura da barragem. Até aqui, a Samarco já realizou investimentos em compensações que totalizam “algumas centenas de milhões de dólares”, conforme mencionou o diretor durante reunião promovida pela Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais (Api-mec), na capital paulista. Se faltarem recursos, Nogueira afirmou que a Vale considera realizar aportes, embora as dívidas da Samarco não contem com garantias dos acionistas, segundo o executivo. “A dívida da Samarco não tem garantia dos acionistas. Então, qualquer aporte que venhamos a fazer, tem a perspectiva de retomada das operações. Não iremos fazê-lo se não houver a perspectiva de que a Samarco voltará a operar”, afirmou (ESTADÃO, 2016).

No entanto, como apontam Benson e Kirsch (2010), as respostas da segunda fase se dão em casos em que as ameaças são limitadas, o que não é o caso do rompimento da barragem de Fundão, um dos maiores desastres relacionados à mineração no mundo, que vai implicar, assim, em formas de gerenciamento de crises. Para estes autores, a motivação das políticas empresariais nessas situações se dá a partir de uma terceira fase, em que a ação mais direta, diante de críticos e comunidades, justifica-se tendo em vista os possíveis ganhos econômicos (ou diminuição das possíveis perdas). As empresas, assim, são levadas a se envolverem mais ativamente e participar da formulação de políticas e formas de regulamentação e gerenciamento de problemas relacionados à indústria ou decorrentes de suas ações.

É nessa fase que parece estar situada as ações das empresas Samarco, Vale e BHP na articulação com o Estado, com o objetivo de assinar o TTAC e apontar tal estrutura de governança. Tal estrutura cria uma quarta “empresa”, entidade privada, que materializa no seu próprio nome o que Benson e Kirsch (2009), em outro texto, vão denominar de Oxímoros Corporativos.

Os autores vão empregar esse conceito para refletir sobre a capacidade das empresas no mundo contemporâneo de produzir figuras linguísticas que combinem palavras que parecem excluir-se mutuamente. Essa prática de produção de codificações busca

neutralizar a crítica, por meio da promoção de dúvidas ou ambiguidades quanto aos danos causados: “[...] os oxímoros corporativos promovem a resignação porque aparentemente provocam ceticismo enquanto promovem simultaneamente a aceitação dos mesmos fenômenos que parecem problemáticos” (BENSON; KIRSCH, 2009, p. 47, tradução nossa).<sup>10</sup> Essa estratégia parece concreta quando se observa a confirmação do desastre pelas empresas, mas, em paralelo, efetiva-se a Renova, que, nos discursos de Roberto Waack, ex-diretor presidente da Fundação, pretende fazer o Rio Doce chegar a condições melhores que antes do rompimento. A relação Desastre-Renova parece materializar, assim, no campo da ação prática, os Oxímoros discursivos, produzidos pelas práticas de responsabilidade social das empresas:

A característica definidora do capitalismo contemporâneo é a resposta corporativa à crítica. O capital gerencia a crítica de tal maneira que o reconhecimento e o descontentamento em relação aos danos são convertidos em estruturas de sentimentos que promovem o cinismo sobre a capacidade de alterar estruturas sociais e fazem da renúncia um modo dominante de ação política. As indústrias conseguem consistentemente enfrentar as crises, os litígios que ameaçam sua capacidade de continuar operando e a mobilização de seus oponentes, reconhecendo estrategicamente algum grau de risco, fazendo parceria com governos ou ONGs e adotando a linguagem da crítica (BENSON; KIRSCH, 2010, p. 474, tradução nossa).<sup>11</sup>

Nesse sentido, antes de partir para a análise propriamente do que chamamos de gestão do “risco social”, vamos observar de forma geral como se efetiva a estrutura de governança estabelecida para o processo de reparação e mais especificamente o funcionamento da Fundação Renova.

A Fundação Renova, como apontamos, teve sua criação possibilitada pela assinatura do TTAC. No entanto, o início de suas atividades se realiza a partir de agosto de 2016 com a realização dos 42 programas previstos no TTAC. Conjuntamente à Fundação, foi estabelecido a criação do Comitê Interfederativo, que trata-se da contrapartida estatal da Fundação privada, com função fiscalizadora e deliberativa. Esta entidade do poder público, também já estava prevista, tanto na Ação Civil Pública, que indicava que as ações do fundo privado deveriam ser aprovadas “por um consórcio ou comitê integrado por representantes dos órgãos públicos envolvidos (federais, estaduais e municipais, se for o caso)” (AGU, 2015, p. 67), quanto nas recomendações do relatório da Força-Tarefa:

10 No original: “[...] corporate oxymorons foster resignation because they seemingly invite skepticism while simultaneously promoting acceptance of the very phenomena that seem problematic”.

11 No original: “The defining feature of contemporary capitalism is the corporate response to critique. Capital manages critique in such a way that recognition of and discontent about harm are converted into structures of feeling that promote cynicism about the ability to alter social structures and makes resignation a dominant mode of political action. Industries consistently manage to weather crises, litigation that threatens their ability to continue operating, and the mobilization of their opponents by strategically acknowledging some degree of risk, partnering with governments or NGOs, and coopting the language of critique”.

Formatação de um consórcio público com a participação da União, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo e os municípios atingidos pelo desastre. *O consórcio, dotado de personalidade jurídica de direito público, teria por finalidade coordenar e integrar as decisões estratégicas do Poder Público para deliberar sobre as ações de recuperação [...]* A opção pela formatação do consórcio público foi também sugerida pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais – AGE, em reunião da Força-Tarefa (SEDRU, 2016, p. 177, grifos nossos).

Dessa forma, o CIF, de acordo com seu regimento, aprovado em portaria do IBAMA nº 18, de 7 de julho de 2016, tem a finalidade de

[...] orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas impostas, no TTAC, à Fundação de Direito Privado – FUNDAÇÃO – de que trata a sua cláusula 209, promovendo a interlocução permanente entre a Fundação, os órgãos e as entidades públicas envolvidas e os impactados (Art.1º). (IBAMA, 2016)

Vitti (2019) reflete sobre as questões relativas ao CIF, sejam as problemáticas apontadas pelo Ministério Público, que este figuraria como um “órgão público interferativo ‘disfarçado’” e seu caráter de inconstitucionalidade por ter sido criado por uma autarquia federal de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA, sejam os processos de neoliberalização decorrentes de sua criação, como reescalonamento, estatalidade e a concretização de regimes híbridos de governança (STLAURENT; LE BILLON, 2015; LAVAL; DARDOT, 2016). No entanto, aqui nos interessa indicar que o CIF compõe a estrutura de governança criada como uma contrapartida de controle à Fundação Renova, seja por meio das notas realizadas pelas Câmaras Técnicas, seja por meio das Deliberações gerais do Comitê Interfederativo.

Ainda no escopo da observação da estrutura de governança, é importante destacar que a Fundação Renova tem sido alvo de críticas de movimentos sociais e diversas organizações, desde sua constituição, pelo caráter não participativo de sua gestão, bem como de sua proximidade com as empresas causadoras do desastre, até o desenvolvimento de suas práticas sobre os territórios, excluindo populações atingidas dos processos indenizatórios e reparatórios.<sup>12</sup> Após a assinatura do TTAC, como apontamos, outros três acordos foram estabelecidos entre o Estado, em seus diversos níveis e instituições, e as empresas causadoras do desastre, em parte adotando elementos de participação da população na estrutura de governança criada. Após o TAC Governan-

<sup>12</sup> A Fundação tem sido alvo de diversas denúncias e ações ao longo de seus anos de atuação, seja no interior da estrutura de governança criada, seja frente a instâncias nacionais e internacionais, como por exemplo o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) em fevereiro de 2021, pedindo sua extinção em razão de um conjunto de irregularidades, bem como não cumprimento dos elementos estabelecidos no acordo (MPMG, 2021).

ça, de junho 2018, a estrutura de funcionamento da Fundação Renova é a seguinte: Conselho Curador formado por nove membros, seis indicados pelas empresas mantenedoras da Fundação (Samarco, Vale e BHP), dois pela articulação das câmaras regionais dos atingidos e um pelo CIF, e é responsável por “aprovar, no âmbito da Fundação, os planos, programas e projetos” (Cláusula 212) e “deliberar sobre os atos de gestão estratégica da Fundação, como o planejamento anual e plurianual, orçamento e contratações”, (Cláusula 212, § 1º) (AGU, 2016, p. 97-98); uma Diretoria Executiva, composta por quatro membros atualmente, que é constituída a partir das decisões, por meio de votação, do Conselho Curador e tem a função de elaborar e executar os planos e programas aprovados pelo Conselho Curador; um Conselho Fiscal, composto por sete membros, dos quais um é indicado pelo Conselho Curador, um por cada uma das empresas mantenedoras, um pela União, e um por cada um dos estados (MG e ES); e um Conselho Consultivo, como órgão de assessoramento da Fundação e não vinculante, composto por quatro representantes do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, sete representantes de atingidos indicados pelas comissões locais, dois representantes de ONGs ligadas à vida marinha indicados pelo CIF e direitos ambientais indicados pelo MP, três representantes de instituições acadêmicas indicados, respectivamente, por Fundação Renova, CIF e Ministério Público, um representante de entidade atuante em desenvolvimento econômico indicado pela Fundação Renova e dois membros de ONGs atuantes em direitos humanos indicados por Ministério Público e Defensoria.

Dessa forma, o TAC governança se constituiu como uma resposta as ações das populações atingidas e movimentos sociais, bem como do Ministério Público e Defensorias, que apontavam diversos problemas na condução do processo de reparação, que deixava à margem das decisões e controle os grupos atingidos. Além da inserção de representantes dos atingidos no Conselho Curador e Consultivo, destaca-se a criação das Comissões Locais, que seriam as entidades reconhecidas como interlocutoras legítimas da participação do processo, sendo formadas de forma voluntária pelos atingidos, e as Câmaras Regionais, que dimensionaram um processo de participação e controle (agregando representantes das comissões locais), de forma a, em princípio, poderem propor ações e modificações nos programas e nos projetos de reparação. Contudo, alguns trabalhos (LOSEKANN; MILANEZ, 2018; FERREIRA, 2020) apontam que essa estrutura de governança, que pressupõe a participação, adota uma lógica

13 Mesmo após a homologação da escolha das assessorias técnicas, estas não tiveram seus planos de trabalhos aprovados e custeados pelas empresas causadoras do desastre (MAB, 2020b), e, como apontam os relatórios da Ramboll (2020), a não instalação das câmaras regionais tem sido prejudicial à participação equilibrada na estrutura de governança. participativa restritiva e uma estrutura intrincada, o que vem a dificultar os mecanismos concretos de participação e controle dos atingidos sobre a definição do processo de reparação. A definição de um mecanismo de participação sem a construção coletiva por parte dos atingidos, ainda que seja um avanço do ponto de vista da estrutura de governança anterior e complexifique a análise da Fundação Renova enquanto uma entidade controlada apenas pelas empresas causadoras do desastre, não promove necessariamente a efetiva participação desses no processo de reparação, uma vez que muitos desses instrumentos (comissões locais, câmaras regionais e assessorias técnicas) não foram ainda concretizados,<sup>13</sup> mesmo após o TAC Governança. Como aponta Ferreira (2020, p. 167-168),

O receio de uma participação meramente representativa ou discursiva não é infundado. Passado mais de um ano e meio da homologação conjunta do Termo Aditivo ao TAP e do TAC Governança em agosto de 2018, ainda não há um cronograma factível sobre quando as instâncias de governança entrarão efetivamente em funcionamento. Da mesma forma, as entidades escolhidas pelas comunidades para realizarem a assessoria técnica aos territórios ao longo da bacia ainda não foram formalmente contratadas, o que inviabiliza o exercício de diversos direitos pelos atingidos, dentre eles, o acesso à informação de confiança - fundamental para a busca da reparação integral.

O objetivo deste artigo, como indicado, não é realizar uma análise ou balanço das formas de participação social no interior do processo de reparação. Contudo, consideramos importante situar aqui que a abordagem da Fundação Renova não pode se dar como essa, tratando-se como uma empresa *strictu sensu*, tendo em vista esses mecanismos de acompanhamento e controle estabelecidos tanto por essas instâncias internas à estrutura da Fundação como pelo CIF (e suas Câmaras Técnicas) e pelas outras instâncias envolvidas na estrutura de governança. Após essas considerações, buscamos observar que mesmo a Fundação Renova não se concretizando como uma empresa nos moldes clássicos é possível observar em suas práticas e discursos o que chamamos de políticas de gestão do “risco social”.

### 3. Políticas de gestão do “risco social”

*Então, como minimizar riscos socioambientais?* A resposta aqui é clara: Incorporar a visão dos *stakeholders*<sup>14</sup> na gestão antes de que uma crise aconteça. Mas como? O primeiro passo é construir um mapa de materialidade identificando temas ambientais (ex. escassez de água) ou sociais (ex. bloqueio de acesso da fábrica pela comunidade) que impactam os resultados econômicos da empresa. A empresa precisa ainda iniciar um diálogo proativo com os temas mais relevantes para o negócio (SPITZECK, 2017, p. 1).

O excerto acima se refere a uma fala de Roberto Waack, ex Diretor-Presidente da Fundação Renova, em uma palestra intitulada “Como convencer o Conselho de Administração a gerir riscos socioambientais antes que se materializem?” (SPITZECK, 2017), realizada em um conjunto de palestras sobre o “Futuro da Governança Corporativa”, promovida pela Fundação Dom Cabral. Pode-se destacar que essa fala expressa um processo – que foi ganhando corpo a partir da década de 1990 – em que as “comunidades” e o relacionamento com essas comunidades vão adentrar na prática das empresas capitalistas como uma questão a ser resolvida. Prno e Slocombe (2012) destacam esse movimento no que diz respeito aos projetos mineradores.

Onde os projetos de mineração não atendem às demandas da sociedade civil, e das comunidades locais em particular, paralisações e lentidão nos processos tem ocorrido frequentemente. Protestos e bloqueios, não emissão ou retração de permissões governamentais, campanhas da mídia e de acionistas e lobby de governos tem provado o poder da ação da sociedade civil em todo o mundo (PRNO; SLOCOMBE, 2012, p. 346, tradução nossa).<sup>15</sup>

Nesse contexto, a partir dos anos 1980, é que as empresas, através de seus consultores e departamentos de recursos humanos e comunicação, passam a se preocupar não apenas com as relações com os poderes públicos e seus empregados (trabalhadores), mas também com as comunidades direta ou indiretamente relacionadas aos seus projetos. A população é transformada em *stakeholder*, parte interessada, a partir do momento em que as empresas começam a ver que suas ações podem influenciar a rentabilidade, a produtividade e a lucratividade dos projetos, bem como sua imagem perante a sociedade e seus acionistas. Com isso, consolida-se um processo em que se entende as “comunidades locais como árbitros chave desse processo, em virtude de sua proximidade com projetos, sensibilidade aos efeitos e capacidade de afetar seus resultados” (PRNO, SLOCOMBE, 2012, p. 347).

<sup>14</sup> *Stakeholder* é uma palavra bastante utilizada no universo corporativo e pode ser traduzida por “parte interessada”. Waack, ex-presidente da Renova, definia em suas falas a Fundação como uma instituição “*multi-stakeholder*”.

<sup>15</sup> No original: “*Where mining projects have not satisfied the demands of civil society and of local communities in particular, shutdowns and slow-ups have frequently occurred. Protests and blockades, non-issuance or retraction of government permits, media and shareholder campaigns, and government lobbying have proven the power of civil society action across the globe*”.

Dessa forma, como apontam Acselrad e Pinto (2009) e Gaviria (2015), as ações da sociedade civil passam a ser compreendidas por consultores empresariais e pelas empresas como um “risco social” que “ocorre quando um *stakeholder* empoderado leva adiante uma questão social e pressiona a corporação (explorando sua vulnerabilidade através da reputação da imagem corporativa)” (KYTLE; RUDGE, 2005 *apud* ACSELRAD; PINTO, 2009, p.54).

A gestão e o gerenciamento do “risco social” passam a fazer parte, assim, das atividades empresariais, consolidando, inclusive um ponto importante no interior da lógica da deslocalização dos empreendimentos. Isto é, a capacidade de ação, resistência e mobilização de uma comunidade passam a ser vistas como critérios a serem considerados na decisão locacional de um novo empreendimento. No entanto, no caso da mineração, esse aspecto de capacidade de mobilidade do empreendimento apresenta algumas limitações. De um lado, devido ao caráter geograficamente rígido das matérias-primas a serem exploradas, e, de outro, a necessidade de grande quantidade de capital fixado para a realização dos empreendimentos. Tendo em vista esse caráter mais rígido e a necessidade de grandes áreas para a efetivação dos projetos mineradores (com cavas, minerodutos ou ferroviários e poros), a gestão do risco social nos empreendimentos minerais ganha um caráter bastante central e busca se efetivar por meio do relacionamento direto com as comunidades afetadas. Esse caráter pode ser observado em uma série de iniciativas relacionadas à mineração, como nas estratégias do Internacional Council of Mining & Minerals (ICMM) ou na ação do Instituto Kellogg, que aponta que

A mineração enfrenta desafios únicos devido à necessidade de estar onde estão os corpos de minérios; o fato de desenvolver recursos não-renováveis; a dependência de cooperação e apoio das comunidades locais; e o alto nível de dependência dos governos em relação ao licenciamento, regimes fiscais, energia, infraestrutura e outros facilitadores. Esses fatores deixam as empresas de mineração excessivamente vulneráveis às intervenções das comunidades e dos governos <sup>16</sup> (KIN, 2015, p. 8; tradução nossa) <sup>17</sup>

Enquanto característica do setor de extração mineral, o desenvolvimento de técnicas de gestão do risco social utilizadas como forma de relacionamento com as comunidades, na busca do consentimento para ações, acompanha os processos capitalistas contemporâneos, seja a partir da discussão de Foucault (2008) da constituição de uma biopolítica, seja nos apontamentos tecidos por Guattari (2004).

16 A iniciativa parece desconsiderar o poder das empresas em influenciar governos e “controlar” as comunidades.

17 No original: “Mining faces unique challenges because of its need to be where the ore bodies are; the fact that it develops non-renewable resources; the reliance on cooperation and support from the host communities; and the high level of dependence on governments with respect to licensing, fiscal regimes, energy, infrastructure and other enablers. These factors leave mining companies overly vulnerable to community and government interventions”.

Em certo sentido, ao capitalismo mundial integrado interessará evitar ao máximo soluções autoritárias clássicas que implicam no apoio e manutenção de burocracias políticas, castas de militares, e adoção de fórmulas de compromisso com as estruturas nacionais tradicionais suscetíveis de ir contra sua própria lógica transnacional e desterritorializante. Preferiria apoiar-se em alguns sistemas de controle mais flexíveis que colocassem em marcha mecanismos miniaturizados: em vez de repressão policial direta, vigilância mútua das instituições, de trabalhadores sociais e psiquiatras, uma televisão “sedutora” em vez de uma pesada burocracia que esmague toda iniciativa das instituições (GUATTARI, 2004, p. 50, tradução nossa).<sup>18</sup>

**18** No original: “En cierto sentido, al capitalismo mundial integrado le interesará evitar al máximo las soluciones autoritarias clásicas que implican el apoyo y el mantenimiento de burocracias políticas, de castas militares, y la adopción de fórmulas de compromiso con las estructuras nacionales tradicionales susceptibles de ir en contra de su propia lógica transnacional y desterritorializante. Preferiría apoyarse en unos sistemas de control más flexibles que pusiesen en marcha mecanismos miniaturizados: en vez de la represión policial directa, la vigilancia mutua de las instituciones, de los trabajadores sociales, de los psiquiatras, una tele «seductora» en vez de una pesada burocracia que aplaste toda iniciativa en las instituciones”.

Assim, a extração mineral se constitui como um setor de atividade com fortes investimentos em inovação na área de relacionamento com comunidades e “responsabilidade social empresarial”. Segundo Acselrad e Pinto (2009), os consultores empresariais, relacionado a um certo mercado de consultores,

[d]efendem que programas sociais protagonizados pelas empresas, sejam eles de geração de renda, educação ou saúde, ao proporcionarem melhores condições sociais às comunidades, diminuiriam a probabilidade de surgirem riscos para as empresas. Seria fundamental para a sobrevivência das empresas a antecipação dos “riscos sociais”, através da criação de sistemas de gestão que incluam “conexão com as comunidades, partilha de informação e integração da RSE com suas operações comerciais” (ACSELRAD; PINTO, 2009, p. 55).

Os investimentos financeiros, nos campos técnicos e regulatórios, realizados nessas atividades, denominadas de “responsabilidade social empresarial”, buscam então antecipar e resolver os “riscos sociais”. Isto é, prevenir e resolver os futuros e atuais conflitos que envolvam as comunidades, agora tornadas *stakeholders* centrais nos empreendimentos, realizando-se por políticas de engajamento, comunicação, negociação, resolução de conflitos e programas de desenvolvimento (OWEN; KEMP, 2013). É como aponta Stengers (2015, p. 48), uma mudança que “já não se trata de política, mas de gestão, e em primeiro lugar de gestão de uma população *que não deve se imiscuir naquilo que a afeta*”. Esse processo ganha verdadeira materialidade na reparação do Rio Doce, deixando os atingidos à margem de qualquer processo decisório sobre a implementação dos programas socioeconômicos.

Gestão que, no capitalismo contemporâneo, realiza-se a partir de práticas de governança, controle e operação de mecanismos semióticos necessários aos agenciamentos

produtivos chave para seu funcionamento. Articula-se, assim, um conjunto de aspectos da sociedade, radicalmente heterogêneos, no interior de um mesmo processo geral de inscrição, colocando-os em um processo de equivalência geral: sem bens materiais e econômicos, atividades humanas individuais e coletivas ou processos técnicos industriais e científicos (GUATTARI, 2004).

Essa antecipação e resolução dos possíveis conflitos, que se realizam por meio de elementos discursivos e semióticos como “responsabilidade social”, “desenvolvimento sustentável”, “valor compartilhado”, “investimento social privado”, vão buscar garantir, portanto, no escopo da “governança” e do gerenciamento, o que tem sido denominado de “licença social para operar” (PRNO; SLOCOMBE, 2012; GAVIRIA, 2015), conceitos esses que têm seu surgimento no âmbito da influência do Banco Mundial (ACSELRAD; PINTO, 2009).

Essa “licença social” não se trata de um processo formal garantido, como as licenças de instalação e operação dos empreendimentos (ainda que possa influenciá-las), mas sim uma “aprovação” pelos *stakeholders*, produzida empresarialmente, por meio de um conjunto de ações do projeto minerador. Não se compreende também a “licença social” como um mero momento do processo de operação dos empreendimentos, mas sim um processo dinâmico e complexo (OWEN, KEMP, 2013; PRNO; SLOCOMBE, 2012; GAVIRIA 2015) que apresenta diferentes formas de concretização durante a vida do empreendimento, bem como busca acompanhar as diferentes formas de organização e mobilização das comunidades. Assim, opera em diferentes mecanismos, a depender dos processos e dos fluxos em curso, bem como das realidades específicas engendradas. Experimentando e tateando, construindo e inovando os instrumentos regulatórios, as formas de gestão, do início ao fim do empreendimento minerador. É, assim, “uma estratégia empresarial de intervenção política orientada à consecução do consentimento, quando considerado relevante para fazer mais eficiente a atividade extrativa ou mesmo para garantir sua continuidade” (GAVIRIA, 2015, p. 143).

Essas questões ganham materialidade no que diz respeito à retomada das operações da Samarco e à concretização dos diversos programas da Renova. Quando entrevistado, cerca de 20 dias depois do desastre, o então Diretor-Presidente da Samarco, Ricardo Vescovi, já indicava que o retorno da empresa dependeria também da sociedade, prevendo possíveis enfrentamentos e questionamentos nesse processo.

Para uma empresa operar, ela depende de duas coisas, alguém precisa querer que ela exista e é preciso que a *sociedade permita isso*. Essas duas posições precisam ser colocadas e, no momento, nós estamos muito focados na ajuda humanitária. Já estamos com equipes em campo em Minas Gerais e no Espírito Santo cadastrando as pessoas impactadas direta e indiretamente e trabalhando para mitigar os efeitos no meio ambiente. Essas são nossas duas prioridades no momento. A discussão se a Samarco vai voltar ou não a operar virá em um outro momento mais a frente e aí vai depender da capacidade da empresa oferecer para sociedade alguma coisa que seja possível e da sociedade entender se ela quer ou não (SÁ; FILHO, 2015, grifo nosso, n.p).

Nesse sentido, as ações de reparação e compensação realizadas pela Renova no Rio Doce, assim como toda a estrutura de *marketing* operada pela empresa, indicam a construção de uma forma de gestão do “risco social” depois que o dano já ocorreu. Isto é, depois que a capacidade de geração do projeto extrativo já se fez visível. Uma gestão do “risco social” que busca relegitimar a imagem da empresa Samarco internacionalmente e para os acionistas, por meio das “boas práticas” da Renova. Busca-se construir a imagem desta como uma “parceira confiável”

a Fundação capacita e apoia as comunidades afetadas para reconstruir suas vidas e meios de subsistência. Restaura e aumenta os valores ambientais da bacia do Rio Doce e seus afluentes, bem como suas comunidades vizinhas, ao mesmo tempo que demonstra elevados padrões de transparência, integridade e responsabilidade (RENOVA, 2016).

A partir da observação das ações da Renova e dos processos de sua efetivação enquanto responsável por todo o processo pós-desastre é possível identificar um caráter dual em sua efetivação. De um lado há essa busca de relegitimar as empresas causadoras do desastre como promotoras de boas práticas de governança e sustentabilidade, por meio do discurso de *marketing* da Renova;<sup>19</sup> e, de outro, por meio da própria atuação e criação da imagem Renova, que passa a estar à frente de todos os processos ao longo do Rio Doce, há a tentativa de proteger e invisibilizar a imagem das empresas causadoras do desastre diante das comunidades e das populações atingidas. Dessa forma, por meio da ação da Renova, direciona-se toda a crítica social voltada ao não cumprimento dos acordos e à promoção de impactos no Rio Doce à Fundação, e não às empresas Samarco, Vale e BHP. A Fundação nesse sentido funcionaria como uma ferramenta de contenção das críticas e dos possíveis conflitos na região – destacando que trata-se de uma região importante para a empresa Vale, dado seu grande histórico de

19 Ao longo dos últimos anos diversas denúncias, tanto de atingidos quando das instituições de justiça, têm apontado a priorização dentro da comunicação da Fundação em materiais de defesa da reputação e não de transparência e informação à população (MACIEL, 2018; FERNANDES, 2020). Como aponta o relatório de monitoramento da Ramboll de 2020 a Fundação apresenta a prática de “investir em uma comunicação institucional focada em propaganda e marketing na maior parte das suas publicações. E, nelas, busca defender a marca da organização em vez de mostrar, de forma transparente, as lacunas dos programas de reparação e as posições questionadoras das pessoas que ainda não tiveram seus direitos reparados. Esse tipo de comunicação eleva o risco de conflitos nos territórios (RAMBOLL, 2020).

20 Há estudos realizados por consultores das empresas, como Davis e Franks (2014) – e já apontaremos o papel desses em todo esse processo –, que buscam demonstrar quais são efetivamente os custos desses conflitos. Realizam inclusive uma tipologia sistemática das implicações dos conflitos para as companhias nas diferentes áreas de atividade, como o realizado pelo Center for Social Responsibility in Mining da University of Queensland, na Austrália.

21 Essa importância aos investimentos anteriores, em busca de ter uma “boa relação com as comunidades” inclusive é pensada por Roberto Waack, ex-diretor da Renova, em questões referentes aos desastres. Ao indicar que um trabalho prévio poderia facilitar o tratamento dos conflitos e possivelmente a retomada das operações da empresa. “Como isso não fosse suficiente, o pensamento de Roberto Waack vai ainda além quando pensamos em planos de contingências: Se um meteoro caísse na sua barragem (você tem zero culpa para isso) qual papel sua empresa teria na recuperação?”. Segundo ele, se você construiu um tecido social forte e relações de confiança com seus stakeholders, o trabalho vai ser muito mais fácil. “Um dos grandes desafios na gestão de riscos tradicionais é a combinação entre

atuação e número de empreendimentos –, absorvendo as ações e as manifestações ao se consolidar como o principal foco das atenções das organizações e dos movimentos sociais, uma vez que trata-se do agente em contato direto com o processo de “recuperação” no Rio Doce.

O texto acima, da própria Renova, está presente no “Manual de Gestão de Programas” da Fundação, de 29 de agosto de 2016. Esse manual estabelece os procedimentos operacionais a serem utilizados na implementação dos programas, definindo a forma de condução destes dentro da estrutura de governança da Fundação. A partir deste manual, podemos destacar dois elementos que vão ao encontro das discussões se inserem no escopo das práticas de resolução do risco “social”. Diante da identificação de um programa e da abertura deste pela Fundação, é iniciado o que se denomina de “planejamento do programa”, no qual são elaborados seis “processos/documentos”: plano mestre do programa, plano de gestão de riscos, plano de gestão de *stakeholders* (ou plano de engajamento de stakeholder), plano de benefícios, matriz de interface dos programas e plano de recursos humanos. Demonstra-se, a partir de então, que a gestão de riscos e a gestão e o engajamento dos *stakeholders* é uma parte central da operacionalização e da implementação dos programas pela Fundação Renova. Observaremos alguns objetivos desse plano de gestão de *stakeholders* mais a frente, mas, primeiramente, é importante compreender um pouco da importância que as empresas têm destinado a esse processo de “antecipação” de conflitos.

De forma geral, os consultores (DAVIS; FRANKS, 2014, p. 10) apontam, que um “efetivo gerenciamento das expectativas das comunidades requer uma ‘antecipação’ dos investimentos da companhia em relações comunitárias”, e não somente uma resolução de conflitos posteriormente. Pois esta pode vir a causar perdas de valor, ou maiores custos, <sup>20</sup> que estão frequentemente associados à perda da produtividade, fruto de paralisações e atrasos, além de que os maiores custos dos conflitos, no sentido de perda do valor, devem-se a projetos futuros, planos de expansão ou vendas que não se concretizaram. <sup>21</sup>

No entanto, há no campo discursivo e nas práticas das empresas de consultoria uma mudança no que diz respeito no relacionamento com comunidades, destacando a “importância de se distinguir os custos de investimento social da companhia ou os programas de desenvolvimento comunitário das medidas específicas para prevenir e mitigar os riscos do conflito empresa-comunidade” (DAVIS; FRANKS, 2014, p. 24)

Dessa forma, os consultores vão apontar elementos importantes para se observar as formas de produção do consenso através das práticas empresariais no capitalismo contemporâneo, não se centrando somente em um “filantropismo corporativo” (BALLARD; BANKS, 2003), ao apontar que não há “efetividade” na realização de escolas e postos de saúde no gerenciamento de comunidade, mas destacando

a importância de um gasto comunitário “inteligente” com o foco na contratação da equipe certa, comprometida em construir os tipos de relacionamento com as comunidades locais, que evitam e mitigam o risco de conflito. Como alguém disse: “Você investe recursos na equipe, não nas coisas. Você investe em pessoas, não em tijolos e argamassa” (DAVIS; FRANKS, 2014, p. 25, tradução nossa).<sup>22</sup>

Notamos, assim, uma possível mudança na abordagem da licença social para operar por parte das empresas de consultoria que tem buscado atender a indústria extrativa. Indicando que o conjunto de ação não deve ser mais de caráter pontual, o que é possível notar no crescimento dos programas de relacionamento com comunidades, no departamento de comunicação, entre outras formas e práticas desdobradas por empresas mineradoras.

Esse processo pode ser observado no caso da Fundação Renova, dado a presença de um “plano de gestão de *stakeholders*” elaborado para cada um dos 42 programas operados pela Fundação. Plano que busca mapear quem são os *stakeholders* relacionados a esse programa (que afetam ou são afetados por esses), quais são seus interesses, definindo formas de gestão frente a esses. Definindo assim, formas de ação, individualizadas, que buscam atuar diretamente sobre as motivações e interesses dos ditos *stakeholders*.

Compreende-se, assim, as práticas de responsabilidade social empresarial como de fato uma gestão do risco social, pautada em perspectivas de mudança da percepção (operação semiótica) da comunidade sobre empreendimentos, programas e empresas. Destaca-se aqui uma ressonância com o que apontam os consultores Davis e Franks (2014) acerca da importância de se realizarem ações previamente à consolidação do empreendimento e de forma contínua. Segunda Gaviria (2015) é esta licença que

representa 75% do preço especulativo mais alto de um depósito de classe mundial, prévio a sua exploração e pronto para seu desenvolvimento. Ela garante que o projeto seja desenvolvido sem interrupções, evitando o incremento dos custos, incluindo as taxas de juros,

probabilidade e impacto financeiro. Na Barragem de Fundão, a probabilidade é muito baixa e o impacto financeiro muito alto” (SPITZECK, 2017, p. 2).

<sup>22</sup> No original: “The importance of an “intelligent” community relations spend that focuses on hiring the right staff who are committed to building the kinds of relationships with local communities that prevent and mitigate the risk of conflict. As one put it: “[Y]ou invest resources in staff, not in stuff. You invest in people, not in bricks and mortar”.

23 A Ainda nesse sentido, podemos observar no PLCI, a partir da análise realizada pelo GESTA (2016), que algumas perguntas objetivam mais realizar um mapeamento das comunidades e da ação dos movimentos sociais do que dar base material para os programas socioeconômicos. Como pode-se notar nas questões a seguir, presentes no Cadastro Integrado: 28.28.36 – “A família sabe indicar até 3 pessoas que considerem como lideranças locais?”; 28.28.37.1 – “Indique 3 pessoas que a família considere como lideranças locais”; 28.28.38 – “A família sabe indicar organizações/instituições que tem atuado no território após o evento?”; 28.28.39.1 – “Identifique as organizações/ instituições que tem atuado no território após o evento”, apresentam conteúdos irrelevantes, configurando-se, na verdade, mais como um mecanismo de controle da empresa sobre os grupos sociais atuantes nos locais afetados. Entre as opções de resposta, figuram movimentos sociais como MAB e Comitê em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, o que revela que os objetivos do cadastro se relacionam ao levantamento e controle de informações para os propósitos corporativos, inclusive de mapeamento e identificação dos stakeholders” (GESTA, 2016, p. 72).

e, com isso, impede o comprometimento da capacidade futura de a empresa conseguir financiamento e manter os lucros dos acionistas (GAVIRIA, 2015, p. 145).

Ainda que a Fundação Renova não esteja operando empreendimentos minerários (apesar de certa forma garantir a proteção da imagem das empresas causadoras do desastre e criar bases para o retorno das operações da Samaco), seu plano de gestão de *stakeholders* encontra consonância com as indicações e os manuais de boas práticas dos consultores e entidades ligadas ao setor extrativo, principalmente no que diz respeito ao mapeamento, à identificação e à definição das ações de forma antecipada. Plano de gestão que busca identificar previamente possíveis problemas e definir estratégias de ação, de maneira a não comprometer a concretização dos programas na forma com que estes foram formulados pela Renova.

A gestão dos *stakeholders* tem o objetivo de antecipar as possíveis reações e interesses dos grupos ou indivíduos que afetam ou são afetados pelos programas e projetos da Fundação, buscando a satisfação e concordância dos *stakeholders* chaves na entrega dos resultados. Os processos de gestão dos *stakeholders* contemplam o mapeamento das partes interessadas, a identificação das suas necessidades críticas e a definição de como deve ser a *comunicação com cada público*. Os responsáveis pelos programas devem promover a realização destes processos contando com a parceria da Gerência de Comunicação e relações governamentais (RENOVA, 2016, p. 19).

Destacam-se, do trecho acima, alguns elementos interessantes para essa política de gestão do risco social realizada pela Renova. O *Masterplan* ressalva que o objetivo do plano de gestão de *stakeholders* é antecipar as reações dos grupos (aqui pode-se pensar que a Fundação está refletindo sobre as organizações comunitárias e movimentos sociais) ou indivíduos, que afetam (pode-se imaginar então que essa antecipação prevê as ações do Movimento dos Atingidos por Barragem [MAB], da Defensoria Pública ou do Ministério Público Federal [MPF], por exemplo, no caso do Programa de Indeni-zação Mediada) ou são afetados pelos programas e projetos (o que aponta dimensões consideráveis tendo em vista que os programas se realizam em grande parte da Bacia do Rio Doce).<sup>23</sup>

Indo além o plano de gestão aponta que essa antecipação busca “a satisfação e concordância” dos “*stakeholders*” chave, o que podemos inferir busca diminuir o conflito e a crítica aos impactos decorrentes do desastre. Aponta, também, que a gestão se dá

no objetivo de mapear as partes interessadas, a identificação de suas necessidades e a definição de como deve ser a comunicação com cada público. Destaca-se, portanto, que o mapeamento dos interesses dos atingidos, bem como das diferentes organizações, da sociedade civil ou do setor público, são levantados na busca da delimitação das diferentes formas de comunicação e ação por cada funcionário da Renova em todas as etapas referentes ao programa, diante de cada um dos grupos e indivíduos mapeados.

Essas formas de gerenciamento do risco social, ademais a viabilidade de um programa ou projeto específico, objetiva, assim, garantir o capital reputacional (ACSELRAD, 2014) (tanto da Renova quanto das empresas causadoras do desastre), facilitando a abertura de canais de diálogos entre as empresas, as comunidades, as organizações não governamentais e outros grupos, como os movimentos sociais. Buscam, também, construir uma imagem da Fundação, no interior das comunidades, de facilitadora do diálogo, promotora de desenvolvimento, e evitar, assim, impedimentos e resistências à concretização dos programas da forma com esses foram formulados pela Renova e validados pelo CIF. Aqui centra-se uma importante diferença na constituição das práticas de gestão social da Fundação – ou nas práticas pós-desastre – que trata-se de viabilizar a concretização (validação pelas comunidades) dos projetos de reparação como eles foram formulados pelas entidades privadas, de forma a realizar projetos com menores custos, protegendo assim o orçamento da Fundação e consequentemente das empresas causadoras do desastre.

Para além das ações da Renova, nas práticas das empresas de mineração como um todo, há também a busca da construção desse capital reputacional (ACSELRAD, 2014). Seja nas ações que se centram no discurso de sustentabilidade e boas práticas que se realizam na busca de atração de financiamentos, seja na manutenção dos rendimentos e da remuneração ao acionista. Isto se dá, tendo em vista que empresas com algum conflito e litígio com as comunidades tendem a ter menores taxas de lucratividade e apresentarem problemas no pagamento de empréstimos (DAVIS; FRANKS, 2014), uma vez que algumas fontes de financiamento tem observado a existência ou capacidade de resolução de conflitos como um ativo importante quando da análise do financiamento (risco). Elemento que também perpassa pela abertura e atração de capitais nos mercados de ações, tendo em vista que conflitos podem implicar riscos aos rendimentos e consequentemente a remuneração dos acionistas, como no caso da Vale e da BHP.

É possível notar que o conjunto das elaborações teóricas e práticas acerca das formas de realização da relação com as comunidades, no sentido de obtenção da licença social para operar, tem como protagonistas consultores, especialistas em técnicas de análise, *advocacy*, relacionamento com comunidades e conjuntos de grupos de pesquisa, vinculados, em muitos casos, a universidades. Esses grupos elaboram teoricamente estudos sistemáticos a partir das experiências das empresas mineradoras, definindo melhores formas de gestão e gerenciamento dos conflitos. Buscam estabelecer, assim, uma nova perspectiva no que tange à licença social para operar, ao mesmo tempo em que se cria, ao popularizar a noção de risco, um campo de atuação próprio. Conformando-se, uma “ecologia da *expertise*” (GAVIRIA, 2015), respaldada pelo conhecimento científico e técnico-administrativo. Stengers (2015, p. 60) reflete sobre o papel que os especialistas, a Ciência – o “*staff*” na fala acima –, possuem em legitimar as ações, indicando que estes conformam no período atual uma “autoridade geral sobre a definição dos riscos a serem levados em conta”, e que vai conceder “todo o seu peso à legitimidade do investidor ‘que investiu’”. Isto é, vai por meio do status de autoridade dentro de um campo, legitimar aquele que investiu capital no estudo, de forma a se blindar dos possíveis estudos relacionados à crítica. Conformam-se assim como ativos importantes na manutenção dos processos de acumulação, pois produzem conhecimento e operam as práticas empresariais de legitimação e consentimento sobre os projetos minerais, como denota-se na fala acima em que se destaca a priorização dos investimentos em “*staff*”, não “*stuff*” (DAVIS; FRANKS, 2014).

24 Essa questão também destaca um elemento importante no que diz respeito a relação entre Renova e Samarco. Tendo em vista que durante o Seminário de 2 anos de balanço, vários atingidos apontaram que o quadro de funcionários da Renova é composto principalmente por antigos funcionários da Samarco. Ao observarmos os dados do LinkedIn (sabendo de suas limitações), em novembro de 2017, destaca-se que, dos 364 funcionários cadastrados na Renova, 73 já trabalharam na Samarco e 58 na Vale, somando um total de 131 funcionários, cerca de 1/3 do total de funcionários cadastrados.

No que tange à Renova, essa expertise apresenta importância considerável se observarmos o PLCI e o PIM. A Fundação, por exemplo, abre constantes chamadas em seu sítio na internet referente à contratação de funcionários: relacionados à gestão de conflitos e à análise de programas socioeconômicos. Por exemplo, a empresa Samarco, em julho de 2016, lançou um processo seletivo dentro do quadro da empresa para funcionários interessados em serem remanejados para o PIM. De acordo com o chamamento do processo seletivo, esses funcionários receberiam treinamento em técnicas de mediação (30h) e técnicas de negociação (30h).<sup>24</sup>

Pode-se destacar, ainda, a partir de documento apresentado pela Samarco na primeira reunião da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial (CT-OS), em 26 de abril de 2016, as bases teórico-metodológicas utilizadas pela empresa

na formulação e de-  
senho dos programas  
socioeconômicos, que  
embasariam poste-  
riormente a Renova.

Essa lógica centra-  
-se, portanto, na pers-  
pectiva de continui-  
dade das formas de  
relacionamento com  
comunidades, uma  
inovação no interior  
nas técnicas de “res-  
ponsabilidade social”  
das empresas, em que  
passa a estabelecer  
o “engajamento das  
“partes interessadas”

**IDENTIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS E ABORDAGEM DE GESTÃO**

Nome do programa: \_\_\_\_\_ Data de atualização: 24-mai-16  
 RG000 - XXXXXX 24-mai-16

>> IDENTIFICAÇÃO E ABORDAGEM DE GESTÃO

#	Nome do Stakeholder	Organização / Função	Papéis no programa	Interesses chaves	Nível de interesse	Nível de poder	Estratégia sugerida	Abordagem de gestão	Controle de Engajamento
1	Fernando José Carneiro Megalhães	Prefeito de Barra Longa	Cliente	Ter a cidade de Barra Longa completamente recuperada em uma situação melhor que a anterior. Ter seu nome associado aos bom trabalhos realizados.	Alto	Alto	Correr de perto	Explicar como você vai efetivamente envolver as partes interessadas durante todo o ciclo de vida dos programas/projetos, com base em suas necessidades, interesses e potencial impacto sobre o sucesso do programa/projeto.	Descrever o processo de como você vai monitorar e possivelmente ajustar o envolvimento das partes interessadas.
2					Baixo	Alto	Manter satisfeito		
3					Alto	Baixo	Manter informado		
4					Baixo	Baixo	Monitorar		
5							Campo calculado		
6							Campo calculado		
7							Campo calculado		
8							Campo calculado		

Fonte: Renova (2016)

(*stakeholders*) como base teórica e metodológica privilegiada para racionalizar a relação da empresa com as comunidades e para assinalar os procedimentos, técnicas e instrumentos para operacionalizá-la” (GAVIRIA, 2015, p. 148).

O engajamento dos *stakeholders*, no caso da Renova, e das técnicas desenvolvidas pelos responsáveis pelos programas e projetos (pela expertise) pode ser observado no documento denominado “Identificação dos *Stakeholders* e Abordagem de Gestão” (FIGURA 1), também presente no “Manual” da Fundação (RENOVA, 2016). Esse documento, presente em cada um dos 42 projetos, compreende 9 campos: a) nome do stakeholder; b) organização/função; c) papéis no programa; d) interesses chaves; e) nível de interesse; f) nível de poder; g) estratégia sugerida; h) abordagem de gestão, em que o responsável deve indicar como vai envolver o stakeholder em questão durante todo o ciclo de vida do programa, observando as necessidades, interesse e potencial impacto sobre o programa; i) controle de engajamento, onde o responsável deve descrever o processo de monitoramento e de engajamento do *stakeholder*.

25 A presente reunião tinha como objetivo discutir o Sistema Simplificado de Indenização (Novel) que passou a ser aplicado no fim de 2020 e vai bastante ao encontro do que temos apontado nas políticas aqui analisadas, pois visa ampliar de forma massiva o número de indenizações a atingidos, por meio da criação de Comissões Locais validadas pela 12ª Vara Federal, no entanto, com uma matriz de danos com valores abaixo dos levantados pelo Ministério Público Federal. Diversos outros problemas decorrentes desse Sistema têm sido apontados pelo MPF, que impetrou em outubro de 2020 contra esse processo. No entanto, não abordaremos nesse artigo as questões relativas a esse sistema, em razão das políticas aqui presentes terem sido analisadas principalmente em momento anterior a sua implementação.

26 Trazemos aqui apenas alguns exemplos de ações e práticas da Fundação Renova e da Samarco no que diz respeito às políticas de afetações. Uma vez que, desde novembro de 2015, uma constante na relação entre empresas e atingidos tem sido a negação dos direitos de reconhecimento e reparação ao longo de toda a bacia do Rio Doce e área litorânea atingida pela pluma de rejeitos.

Ainda nesse escopo da gestão da crítica podemos indicar o condicionamento do processo de indenização ao fato da não realização de manifestações políticas por parte dos atingidos. Como denota-se na fala de uma advogada da Fundação Renova em uma reunião<sup>25</sup> com os atingidos em janeiro de 2021.

Eu vou reforçar uma coisa e deixar muito clara: se tiver manifestação, manifestação onde vocês colocarem pessoas em risco, vocês paralisarem ferrovia, vocês fecharem... Enfim, manifestação que não seja pacífica, isso vai parar. Não pensem vocês, não pensem, ninguém aqui pense, que foi por causa de manifestação que a coisa está andando, porque vai ser o contrário, por causa de manifestação a coisa vai parar”, provocou a advogada da Renova, referindo-se ao pagamento das indenizações devidas às vítimas (MACIEL, 2021).

Buscamos apontar nessa seção que apesar de não se tratar de uma empresa no sentido stricto a Fundação Renova, na materialização de seus programas, utiliza “políticas de gestão do risco social”. A partir de estratégias e formas de mapeamento das partes interessadas em cada um de seus programas, identificação dos interesses e necessidades, bem como nas abordagens de gestão a Fundação age de forma a legitimar sua atuação e diminuir os conflitos desdobrados. Processos que buscam promover formas de legitimação dos acordos estabelecidos e dos critérios definidos pelo TTAC no que diz respeito aos programas, promovendo e implicando, assim, em formas de desresponsabilização das empresas causadoras do desastre.

## 4. Políticas de Afetações<sup>26</sup>

Esse processo de criação da Fundação Renova vai conceder – por meio do PLCI e do PIM, previstos no TTAC – à fundação formas de categorização, classificação e diferenciação dos atingidos, conformando o que Zhouri *et al* (2017) vão denominar de *políticas de afetações*:

As diversas experiências e linguagens das pessoas afetadas são transformadas em atributos fixos, capazes de serem instantaneamente apreendidos, medidos e colocados em registros padronizados e numéricos de instrumentos como o ‘levantamento cadastral socioeconômico’ das vítimas e a ‘matriz de perdas e danos’ (Zhouri *et al.*, 2017, p. 86).<sup>27</sup>

Essa política de afetações que se dá na implementação dos programas, demonstra uma tentativa por parte da Renova (e de suas empresas controladoras) de restringir o número total de atingidos, seja ao considerar que as comunidades não se encontram em área atingida pela lama de rejeitos, seja ao indicar que estes não tiveram sua atividade econômica comprometida, ou ao não reconhecer a elegibilidade ao PIM por falta de comprovação pelo atingido, justificando que este pode estar incorrendo em fraude.

Na análise de alguns meandros da implementação do PLCI pela Fundação ao definir os critérios de inelegibilidade ou na definição da matriz de danos que compõe o PIM, podemos observar de que forma a Fundação opera e gere essas políticas de afetações. A partir da observação das atas das reuniões do CIF, das atas de algumas reuniões da CT-OS e de audiências públicas, bem como das notas técnicas e deliberações do Comitê, foi possível observar alguns aspectos mais concretos das ações da Renova em deslegitimar os atingidos, ancorando-se em interpretações do TTAC que reduzem os direitos dos atingidos. Esses processos se desdobram principalmente a partir da questão relativa às comunidades pesqueiras ao longo do Rio Doce, principalmente no Espírito Santo.

As Notas Técnicas 15 e 16 da CT-OS resgatam de forma breve o processo histórico acerca das divergências do CIF com as formas de definição dos atingidos pela Renova, mais precisamente às “políticas indenizatórias” desenhadas pelas empresas e não previstas inicialmente no PIM. A principal discussão teve origem no fato da Fundação considerar que o pagamento de lucros cessantes passados e futuros implicava na suspensão do pagamento do valor do relativo ao auxílio emergencial, previsto no TTAC.

Esse posicionamento da Renova demonstra a não compreensão da diferenciação entre os programas PIM, que tem como função indenizar (danos morais, físicos e lucro cessante), e o Programa de Auxílio Emergencial (PAE), que tem função de garantir a subsistência e assistência aos atingidos pelo Desastre, tendo como parâmetros a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), bem como a tentativa de diminuir os gastos com os programas (ao já deduzir os pagamentos), de forma a garantir o interesse das empresas causadoras do Desastre. O CIF, apoiado pelas notas técnicas da CT-OS e do Grupo Interdefensorial (composto pelas defensorias estaduais e federais de MG e ES), estabelece “os parâmetros necessários para a efetivação das indenizações relativas ao PIM, bem como autorização a pagamento do lucro cessante” (CIF, 2017a), de forma a obrigar a Renova a reconhecer o caráter diferenciado dos programas.

**27** No original: “The diverse experiences and languages of the affected people are transformed into fixed attributes apt to be instantly grasped, measured and placed in standardized and numerical registers of instruments such as the ‘socioeconomic cadastral survey’ of the victims and the ‘matrix of losses and damages’”.

28 São inúmeras as denúncias realizadas por grupos sociais atingidos, acadêmicos e movimentos sociais sobre o não cumprimento das deliberações do CIF, seja no cadastro dos atingidos, seja no pagamento do auxílio emergencial ou da indenização sobre os danos causados (MAB, 2020a).

Para além desse caso, o tensionamento do reconhecimento das áreas atingidas pela Fundação Renova esteve presente no não cumprimento das recomendações da CT-OS e das deliberações do CIF em diversos aspectos. Podemos destacar, por exemplo, o descumprimento da Deliberação n° 58, que indicava um conjunto de municípios atingidos no Espírito Santo em razão da expansão da Pluma de Rejeitos, mas que, ainda em 2019, não haviam sido atendidos pela Fundação Renova (RAMBOLL, 2019).<sup>28</sup> Dessa forma, anos após a primeira nota técnica do grupo de Defensores e após o desastre, as comunidades (pescadores, marisqueiros, turismo, surfistas) de São Mateus, Aracruz (no Espírito Santo) e outras (atingidas pela pluma) foram mantidas à margem do reconhecimento enquanto atingidas.

Esse não reconhecimento das populações atingidas coloca questões para além do auxílio emergencial, mas também referente ao programa de proteção social, acarretando em sobrecarga dos serviços públicos de saúdes e assistência (dado o grau de vulnerabilidade das populações atingidas) e também, conforme a NT 17 (CT-OS), migrações (deslocamento) das comunidades para áreas “reconhecidas” como impactadas pela Fundação.

O processo de negação de direitos estendeu-se por meses, com ação deliberada da Fundação em não cumprir as deliberações do CIF – o que demonstra o caráter problemático do processo de reparação estar sob controle de uma fundação controlada pelas empresas interessadas –, como o não cadastro de cerca de dez comunidades (Deliberação n° 93 e n° 141) a partir da justificativa da necessidade de realização de estudos quanto a elegibilidade destas comunidades, tendo em vista que o cadastramento “poderia gerar expectativas e deflagrar uma reação negativa e processos de *insatisfação desarrazoada* na população residente nessas comunidades” (CIF, 2017b).

Essa preocupação por parte da Fundação Renova quanto à reação negativa e a deflagração de processos de insatisfação por parte das comunidades vai ao encontro dos interesses de defesa das empresas causadoras do desastre, uma vez que essa reação negativa poderia impactar mais amplamente a reputação da própria Fundação, e consequentemente do processo de reparação e das empresas Samarco, Vale e BHP.

As ações que estão sobre o bojo de uma gestão das afetações buscam diminuir a responsabilidade das empresas sobre os danos. As empresas buscam, por exemplo, questionar a correlação direta entre os problemas econômicos da região atingida e o

desastre, apontando que esses podem ter como fator causador e agravante a crise econômica que atingiu o país. O não reconhecimento das comunidades pode apresentar de um lado o objetivo de não gerar expectativa e reações negativas no sentido de não deslegitimar a ação da Renova, mas, de outro, há o fato dessas comunidades estarem distantes dos projetos mineradores das empresas (Vale e Samarco), e assim com menor capacidade de atingir interesses econômicos diretos, diferentemente dos municípios da Região do Rio Doce em Minas Gerais.

## 5. Considerações Conclusivas

As práticas empresariais e políticas que destacamos se dão por meio da negação da responsabilidade das empresas em um primeiro momento e a partir de um conjunto de formas de manipulação das informações por meio do uso da mídia e da ciência, como forma de resposta à “crítica”. Essas ações buscando gerir o debate acerca dos danos, de maneira a dissuadir as populações e garantir a aceitação da forma com que o processo é realizado. Assim, as políticas de resignação e de “gestão do risco social” em processos de pós-desastre se articulam de forma a estabelecer mecanismos que busquem proteger a imagem das empresas causadoras do desastre e também seu patrimônio, a partir da gestão das afetações, e tentativa de redução da percepção do grau de dano causado ou mesmo do número de atingidos. Esse processo se expressa, por exemplo, por meio das definições, pela Fundação, dos critérios de elegibilidade dos atingidos aos programas indicando na aplicação de um cadastro operacionalizado em mecanismos binários (elegível-inelegível) e na mensuração e na quantificação do sofrimento social por meio de uma matriz de danos, que indica o quanto em valores monetários vale os anos de impactos contínuos. Esses processos, como demonstramos, dão-se a partir do uso de formas de classificação dos atingidos dentro de matrizes e técnicas de gestão de *stakeholders*, isto é, de gestão do risco que esses atingidos podem engendrar na forma de condução do processo e materialização das ações da Fundação Renova na gestão dos programas. As políticas de resignação e gestão do “risco” social em um cenário de pós-desastre, apesar de trazerem grandes semelhanças às formas de atuação das empresas extrativas na operacionalização de seus projetos – tendo em vista as práticas realizadas nos territórios minerados pelas empresas Samarco, Vale e BHP –, se dão

em um quadro no qual a dimensão do dano na vida das população é latente e inegável. Dessa forma, a operacionalização dos mecanismos de gestão da “crítica” caminham em dois horizontes distintos. Um primeiro se debruça nas estratégias de divulgação e publicidade para a sociedade em geral, buscando estabelecer que o processo de reparação tem sido realizado e tem atendido seus objetivos. Essa prática busca, como apontamos, garantir a imagem da Fundação Renova como entidade isenta e responsável, social e ambientalmente, e consequentemente proteger o capital reputacional (e acionário) das empresas causadoras do desastre. O segundo se estabelece na gestão da crítica social nos territórios, por meio de mecanismos de mapeamento das lideranças e dos movimentos sociais atuantes, tentativa de impedindo de que participantes de organizações sociais participem de comissões de atingidos, pressões condicionando a garantia de indenização apenas em casos de não manifestação, bem como formas de identificação e gestão de partes interessadas. Esses dois elementos destacados nesse trabalho não dão conta da complexidade das formas da Fundação Renova no território do Rio Doce e demandam ainda um conjunto de estudos empíricos para compreender como em cada uma das áreas afetadas esses processos mais gerais se materializam. No entanto, permitem observar alguns elementos de constituição de uma forma de gestão do “risco” social em um contexto de pós-desastre, operado por uma Fundação privada voltado ao processo de reparação.

É nesse sentido que as “políticas de afetações” (ZHOURI *et al.*, 2017) expressam claramente a terceira fase das “políticas de resignação” (BENSON; KIRSCH, 2010) e concretizam também formas de “gestão do risco social”, estas pois operacionalizam formas de engajamento das empresas – no caso a Fundação Renova – na tentativa de controle e decisão sobre a classificação da área atingida, das populações atingidas e das próprias formas de auxílio e indenização a essas populações. Essas políticas demonstram uma tentativa de captura dos interesses públicos por parte dos interesses privados, seja na diminuição dos custos do processo de reparação integral do dano causado, seja na proteção da imagem das empresas, buscando dissuadir possíveis conflitos. Essas políticas são, assim, efeito-consequência das estratégias empresariais e institucionais que se colocam na efetivação de uma arquitetura da impunidade, que busca proteger a imagem e o patrimônio das empresas à custa da completa reparação dos danos causados.

## Referências

ACSELRAD, H. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. *Sociologias*, v. 15, n. 35, p. 84-104, 2014.

ACSELRAD, H.; PINTO, R. A Gestão empresarial do risco social e a neutralização da crítica. *Revista Praia Vermelha*, v. 19, n. 2, p. 51-64, 2009.

AGU – Advocacia-Geral da União. *Termo de Transação e Ajustamento de Conduta*. Brasília: AGU, 2016.

BASSO, G. Estudo revela contaminação por metais pesados na bacia do Rio Doce após tragédia de Mariana. *Notícias R7*, Rio de Janeiro, 26 jul. 2017. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/estudo-revela-contaminacao-por-metais-pesados-na-bacia-do-rio-doce-apos-tragedia-de-mariana-26072017>. Acesso em: 1 nov. 2017.

BALLARD, C; BANKS, G. Resource wars: the anthropology of mining. *Annual Review of Anthropology*, v. 32, p. 287-313, 2003.

BENSON, P. ; KIRSCH, S. Corporate oxymorons. *Dialectical Anthropology*, v. 34, n. 1, p. 45-48, 2009.

BENSON, P. ; KIRSCH, S. Capitalism and the Politics of Resignation. *Current Anthropology*, v. 51, n. 4, p. 459-486, 2010.

CIF. Deliberação n° 119, de 23 de outubro de 2017. Brasília, 2017a.

CIF. Nota Técnica n°17 da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial. Brasília, 2017b.

DAVIS, R.; FRANKS, D. M. *Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector*. Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2014.

ESTADÃO. Se Samarco não voltar a operar, faltarão recursos para indenizações, diz Vale. *Estadão*, 16 jun. 2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,se-samarco-nao-voltar-a-operar-faltarao-recursos-para-indenizacoes-diz-vale,10000057568>. Acesso em: 14 nov. 2017.

FERNANDES, V. MPF recomenda à Fundação Renova que evite gastos com propaganda. *A Gazeta*, 5 nov. 2020. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/mpf-recomenda-a-fundacao-renova-que-evite-gastos-com-propaganda-1120>. Acesso em: 16 mar 2021.

FERREIRA, L. T. “Gato e sapato”: a solução negociada e a pilhagem da bacia do rio Doce. *REDES – Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 8, p. 1, 2020.

FLECK, Isabel. Em NY ministro diz que Mariana foi fatalidade e defende fim da RENCA. *Folha UOL*, 20 set. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2017/09/1920131-em-ny-ministro-diz-que-mariana-foi-fatalidade-e-defende-fim-da-renca.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2017.

FOLHA. Não há provas de que mancha na BA tenha lama de Mariana, diz Samarco. *Folha UOL*, 10 jan. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1727971-nao-ha-provas-de-que-mancha-na-ba-tenha-lama-de-mariana-diz-samarco.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2017.

FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica*: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GAVIRIA, E. A. M. A “licença social para operar” na indústria da mineração: uma aproximação a suas apropriações e sentidos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 2, 2015.

GESTA. Parecer sobre o Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados elaborado pelas empresas Samarco e Synergia Consultoria Ambiental. *GESTA*, 2016. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/02/GESTA-UFMG-Parecer-sobre-Cadastro-Integrado-do-PLCI-Samarco-Synergia.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

GUATTARI, F. *Plan Sobre el Planeta. Capitalismo Mundial Integrado y Revoluciones Moleculares*. Madrid, Traficantes de Sueños, 2004.

IBAMA. Portaria nº18, de 7 de julho de 2016. Brasília, 2016.

KIN. *Reinventing Mining: Creating Sustainable Value: Introducing the Development Partner Framework*. Missouri: KIN, 2015.

KIRSCH, S. *Mining Capitalism: The relationship between Corporations and their critics*. California: University of California Press, 2014.

KYTLE, B.; RUGGIE, J. *Corporate social responsibility as risk management: a model for multinationals*. Corporate social responsibility initiative, Cambridge: Harvard University, 2005

LAVAL, C.; DARDOT, P. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

LOSEKANN, C.; MILANEZ, B. A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC Governança. Versos – Textos para Discussão: Rompimento da Barragem de Fundão. Dossiê TAC Governança. *PoEMAs*, v. 2, n. 1, p. 26-45, 2018.

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens. Fundação Renova e a violação aos direitos à indenização. Fundação Renova e a violação aos direitos à indenização relacionada com renda e trabalho. *MAB*, 4 jun. 2020a. Disponível em: <https://mab.org.br/2020/05/11/funda-reenova-e-viola-aos-direitos-indeniza-relacionada-com-renda-e-trabalho/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens. Quem ganha com a não contratação das assessorias técnicas no Rio Doce. 22 set. 2020b. Disponível em: <https://mab.org.br/2020/09/22/quem-ganha-com-a-nao-contratacao-das-assessorias-tecnicas-no-rio-doce/>. Acesso em: 21 mar. 2021.

MACIEL, A. Raposa no galinheiro. *Agência Pública*, 5 set. 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/09/raposa-no-galinheiro/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

MACIEL, A. Áudio revela ameaças e intimidação de advogada da Renova aos atingidos pelo desastre de Mariana. *Agência Pública*, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://apublica.org/2021/02/audio-revela-ameacas-e-intimidacao-de-advogada-da-renova-aos-atingidos-pelo-desastre-de-mariana/>. Acesso em: 5 abr. 2021

MILANEZ, B; SANTOS, R. S. P. The construction of the disaster and the “privatization” of mining regulation: reflections on the tragedy of the Rio Doce Basin, Brazil. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 127-149, 2017.

MPMG. MPMG pede na Justiça extinção da Fundação Renova. Belo Horizonte, 2021. Disponível em : <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-pede-na-justica-extincao-da-fundacao-renova.htm> Acesso em: 20 mar 2021

OWEN, J; KEMP, D. Community relations and mining: Core to business but not “core business”. *Resources Policy*, v. 38, p. 523-531, 2013.

PRNO, J.; SLOCOMBE, D. S. Exploring the origins of ‘social license to operate’ in the mining sector: perspectives from governance and sustainability theories. *Resources Policy*, v. 37, n. 3, p. 346-357, 2012.

RAMBOLL. Levantamento e Cadastro dos Atingidos: Monitoramento do Programa 01. RAMBOLL, nov. 2019. Disponível em: [https://uploads-ssl.webflow.com/5f729684dc78e883b1boaicb/5f982969c6026d656510b79f\\_2019\\_Folder\\_PG01\\_A4-bifold.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5f729684dc78e883b1boaicb/5f982969c6026d656510b79f_2019_Folder_PG01_A4-bifold.pdf). Acesso em: 26 mar. 2021.

RAMBOLL. Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social: Monitoramento do Programa 06. RAMBOLL, set 2020. Disponível em: [https://uploads-ssl.webflow.com/5f729684dc78e883b1boaicb/5f982b56c9902323b2528628\\_2020\\_Folder\\_PG06\\_A4-bifold.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5f729684dc78e883b1boaicb/5f982b56c9902323b2528628_2020_Folder_PG06_A4-bifold.pdf). Acesso em: 10 abr. 2021

RENOVA. Manual de Gestão de Programas. *Renova*, 2016. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SÁ, C.; FILHO, A. Presidente da Samarco diz que ainda é cedo para saber causas de acidente. *G1*, Rio de Janeiro, 25 nov. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2015/11/presidente-da-samarco-diz-que-ainda-e-cedo-para-saber-causas-de-acidente.html>. Acesso em: 14 fev. 2020.

SPITZECK, H. H. *Como convencer o Conselho de Administração a gerir riscos socioambientais antes que se materializem?* Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2017.

ST-LAURENT, G. P. ; LE BILLON, P. Staking claims and shaking hands: Impact and benefit agreements as a technology of government in the mining sector. *The Extractive Industries and Society*, v. 2, p. 3, p. 590-602, 2015.

STENGERS, I. *No tempo das catástrofes: resistir à barbárie que se aproxima*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

TRIBUNA. Prefeito de Colatina bebe água do Rio. *Tribuna On-line*, Vitória, 10 jun. 2017. Disponível em: <https://www.tribunaonline.com.br/prefeito-de-colatina-bebe-agua-do-rio/>. Acesso em: 10 jun. 2017.

VALÊNCIO, N. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. *Ciência e Cultura*, v. 68, n. 3, p. 41-45, 2016.7

VIEGAS, R.N; PINTO, R. G; GARZON, L. F. N. Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Rio de Janeiro. Fundação Heinrich Böll, 2014.

VITTI, G. S. “Um dano que se Renova”: Estado e F(f)undação de processos de neoliberalização na Bacia do Rio Doce. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ZHOURI, A. *et al.* O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, v. 68, n. 3, p. 36-40, 2016.

ZHOURI, A. *et al.* The Rio Doce Mining Disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectation. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, v. 14, n. 2, p. 81-101, 2017.