

políticas sociais privadas – não estariam comprometendo a capacidade da sociedade debater livremente as condições de implantação de tais negócios? Em que medida as atividades empresariais destinadas a antecipar e pretensamente “resolver” os conflitos desencadeados por seus empreendimentos não estariam neutralizando, em seu nascedouro, as condições de construção democrática dos territórios e de respeito aos direitos básicos das populações atingidas por tais projetos? Diversas pesquisas empíricas têm sustentado que as práticas desenvolvidas por departamentos de “relações comunitárias” de grandes corporações têm sido pensadas como meio de desmobilização da crítica e de isolamento daqueles que tentam fazê-la audível na esfera pública. O presente livro discute as condições nas quais as chamadas ações sociais das grandes corporações, associadas a renovados discursos e práticas de filantropia, “responsabilidade social” e “investimento social privado” têm sido acionadas para legitimar as estratégias territoriais das empresas, afetando, por distintos meios, o exercício dos direitos pelas populações atingidas por grandes projetos de desenvolvimento.



Este livro parte de uma preocupação central: em que medida as políticas empresariais voltadas à estabilização do terreno social – desde a realização de estudos de prevenção dos chamados “riscos sociais” até a aplicação de investimentos em políticas sociais privadas, em lugar de “incluir os excluídos”, não poderiam estar comprometendo a capacidade de a sociedade debater livremente as condições de implantação de tais negócios? Em que medida as atividades empresariais destinadas a antecipar - e pretensamente “resolver” - os conflitos desencadeados por seus projetos não estariam neutralizando em seu nascedouro as condições de construção democrática dos territórios e o exercício dos direitos básicos das populações atingidas por tais projetos.

www.garamond.com.br



POLÍTICAS TERRITORIAIS, EMPRESAS E COMUNIDADES

Henri Acelrad (organizador)

Henri Acelrad  
(organizador)

## POLÍTICAS TERRITORIAIS, EMPRESAS E COMUNIDADES

*O neoextrativismo e a gestão  
empresarial do “social”*

Garamond

Em grande parte dos países da América Latina, os modelos de desenvolvimento que prevaleceram desde os anos 1990 tiveram por base a expansão territorial das frentes da mineração, do agronegócio, da monocultura de árvores, da exploração de petróleo e gás. Em paralelo ao discurso neoliberal pró-mercado, de forma aparentemente paradoxal, a inserção internacional da economia extrativista latino-americana foi sendo acompanhada pela crescente presença do setor empresarial na esfera política.

Tornaram-se visíveis, por um lado, os esforços empresariais no sentido de intervir na condução dos assuntos públicos relativos à apropriação de territórios e dos recursos ambientais neles contidos. Por outro lado, através do que as empresas designam por “estratégias de não-mercado” ou políticas de responsabilidade social, multiplicaram-se as ações voltadas à legitimação de grandes projetos de investimento e das práticas espaciais próprias à produção de commodities.

As novas articulações entre Estado e capital colocam novas questões. Em que medida as políticas empresariais de estabilização do terreno social – que incluem ações que vão desde a realização de estudos destinados a prevenir “riscos sociais” até os investimentos empresariais em

Políticas territoriais,  
empresas e comunidades



CONSELHO EDITORIAL

Bertha K. Becker (*in memoriam*)

Candido Mendes

Cristovam Buarque

Ignacy Sachs

Jurandir Freire Costa

Ladislau Dowbor

Pierre Salama

Henri Acselrad  
(organizador)

**Políticas territoriais,  
empresas e comunidades**  
*O neoextrativismo e a gestão  
empresarial do “social”*

Garamond

Copyright © dos autores, 2018

Direitos cedidos para esta edição à

*Editora Garamond Ltda.*

Rua Cândido de Oliveira, 43

CEP 20261-115 – Rio de Janeiro – Brasil

Telefax: (21) 2504-9211

e-mail: [editora@garamond.com.br](mailto:editora@garamond.com.br)

website: [www.garamond.com.br](http://www.garamond.com.br)

*Revisão* Alberto Almeida

*Projeto gráfico e capa* Estúdio Garamond

Sobre *stacking chairs abstract*, disponível em [https://farm3.staticflickr.com/2242/2214976055\\_5e4b2b0388\\_b.jpg](https://farm3.staticflickr.com/2242/2214976055_5e4b2b0388_b.jpg), sob licença Creative Commons “Atribuição”.

Apoio



FORDFOUNDATION

*Na linha de frente das mudanças sociais*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

P829

Políticas territoriais, empresas e comunidades : o neoextrativismo e a gestão empresarial do “social” / organização Henri Acselrad. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Garamond, 2018.

292 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 9788576174684

1. Recursos naturais. 2. Desenvolvimento econômico - Aspectos ambientais. 3.

Responsabilidade social da empresa. I. Acselrad, Henri.

18-52659

CDD: 658.408

CDU: 005.35

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária CRB-7/6439

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	7
<i>Henri Acsehrad</i>	
As empresas multinacionais: um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas.....	13
<i>Alain Deneault</i>	
Territórios do capitalismo extrativista: a gestão empresarial de “comunidades” ....	33
<i>Henri Acsehrad</i>	
A organização do <i>Cluster</i> Minerador Global para a instauração de horizontes de coerção sobre sociedades locais à luz do caso mexicano.....	61
<i>Claudio Garibay Orozco</i>	
As multinacionais e a governança da segurança nas comunidades: participação, disciplina e governo indireto .....	107
<i>Jana Hönke</i>	
Apropriações empresariais das ciências sociais: o caso da “responsabilidade social corporativa” no setor extrativo.....	131
<i>Raquel Giffoni Pinto</i>	
A Responsabilidade Social Empresarial no setor da mineração em grande escala na Argentina .....	159
<i>Julieta Godfrid</i>	
Não causar danos? As respostas da indústria da mineração às pressões por respeito aos direitos humanos.....	177
<i>Catherine Coumans</i>	
Apropriações da “governança” nas estratégias de controle territorial do capitalismo extrativo.....	209
<i>Edwin Muñoz Gaviria</i>	
Ação empresarial e planejamento social privado: um estudo de caso sobre relações empresa-sociedade.....	235
<i>Igor Pantoja</i>	
Estratégias das empresas de mineração e comunidades no Peru.....	261
<i>Gerardo Damonte Valencia, Camilo Leon Castro, Boris Dávila Caceresi</i>	
<b>Sobre os autores</b> .....	289



# Apresentação

*Henri Acselrad*

As reformas liberais introduzidas na economia brasileira a partir dos anos 1990 foram acompanhadas, em aparente paradoxo, pela presença crescente do setor empresarial na esfera política. Por um lado, os diferentes Estados-nação passaram a empenhar-se em gerar condições favoráveis à atração de investimentos internacionais, o que resultou em níveis variáveis de desregulação social e ambiental. Frente às facilidades oferecidas à operação de transnacionais nas economias latino-americanas, os processos de acumulação de riqueza passaram a assumir predominantemente uma forma extensiva, expressa notadamente na expansão territorial das frentes da mineração, do agronegócio, monoculturas de árvores, exploração de petróleo e gás. A demanda crescente da economia chinesa por recursos naturais, juntamente com o afrouxamento das restrições sociais e ambientais aos negócios das multinacionais, favoreceu uma onda de aprofundamento da divisão internacional do trabalho do tipo da que prevalecera na primeira metade do século XX, especializando a economia brasileira nas exportações de produtos primários. Desta feita, sob a égide do capital financeiro e, durante certo período, estimulado por governos progressistas na América Latina, esta nova configuração econômica é dita neoextrativista. Por outro lado, a aplicação das políticas orientadas por preceitos de desregulação de diversos âmbitos e assuntos públicos provocou uma reacomodação nas relações de força em favor de empresas de grande porte, tanto no plano nacional como no local.

Assim é que, paralelamente a um insistente discurso sobre as virtudes do livre-mercado, observou-se, ao longo destes processos, a disseminação de políticas empresariais que visam intervir crescentemente na forma como são conduzidos os assuntos públicos e os processos de decisão; entre outros, em particular aqueles relativos às formas de apropriação de territórios e dos recursos ambientais neles contidos. Exemplos disso são, no Brasil, a revisão do

Código Florestal, as pressões empresariais do agronegócio e da mineração em torno ao novo código mineral, à redução de áreas de unidades de conservação, à flexibilização das leis proteção das terras indígenas, entre outros. Foram, assim, se estabelecendo situações tendentes a comprometer a reprodução sociocultural de grupos sociais e étnicos que ocupam tradicionalmente as áreas situadas na fronteira dos interesses empresariais. Muitas comunidades indígenas e tradicionais viram-se, assim, fragilizadas pelos constrangimentos econômicos, pela desproteção legal e pelos frequentes esforços de deslegitimação de suas reivindicações, ainda que sendo, simultaneamente, alvo de políticas empresariais ditas compensatórias ou de responsabilidade social.

O presente livro procura discutir os sentidos, as estratégias e os efeitos sociais daquilo que, sob a denominação de políticas de responsabilidade social empresarial, tem configurado um espectro de práticas voltado à legitimação de grandes projetos de exploração privada dos recursos do território nacional. Buscamos aqui reunir elementos de informação e análise que permitam caracterizar as condições nas quais as chamadas ações sociais das empresas, associadas a renovados discursos e práticas de filantropia, ‘responsabilidade social’ e ‘investimento social privado’ são acionadas, assim como discutir suas implicações para o exercício de direitos de habitantes de núcleos urbanos, de pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais atingidos por tais ações.

Partimos de uma preocupação central: em que medida as políticas empresariais voltadas à estabilização do terreno social – desde a realização de estudos de prevenção dos chamados “riscos sociais” até a aplicação de investimentos em políticas sociais privadas, em lugar de “incluir os excluídos”, não poderiam estar comprometendo a capacidade de a sociedade debater livremente as condições de implantação de tais negócios? Em que medida as atividades empresariais destinadas a antecipar – e pretensamente “resolver” – os conflitos desencadeados por seus projetos não estariam neutralizando em seu nascedouro as condições de construção democrática dos territórios e o exercício dos direitos básicos das populações atingidas por tais projetos.

A formulação de tal pergunta veio se esboçando ao longo de pesquisas que alguns dos autores presentes neste livro desenvolveram, entre 2008 e 2013, a respeito das experiências de cartografia social, através das quais povos e comunidades tradicionais fazem um automapeamento de seus espaços de vida e trabalho. Como se sabe, estas práticas, adotadas com frequência crescente

no Brasil a partir dos anos 2000, visam a afirmar identidades, reivindicar direitos territoriais e fortalecer processos políticos autônomos, buscando deter os efeitos expropriatórios de um modelo de desenvolvimento baseado na expansão do agronegócio, da mineração, da exploração de petróleo e gás<sup>1</sup>. Ao longo de tal pesquisa, verificou-se, entretanto, que as grandes corporações também faziam mapas, não só para identificar recursos e possibilidades de negócios, mas para observar e classificar as próprias comunidades situadas em espaços de interesse para os negócios empresariais.

Estes “mapas” ou diagramas descrevem algo como esquemas estratégicos de distribuição de comunidades e pessoas num campo de forças, segundo a maior ou menor capacidade delas afetarem o rumo dos negócios. Com base neles, as empresas estabelecem as prioridades para uma ação sobre “o social” – quer dizer, sobre as sociedades locais e, em particular, sobre as comunidades mais críticas aos projetos de investimento. As metas dos programas sociais das empresas serão consideradas alcançadas à medida que indivíduos e grupos possam ser retirados do campo crítico para o campo dos partidários dos projetos.

Tais mapeamentos e diagramas, assim como os programas sociais deles decorrentes, são considerados, pela literatura do *management*, parte das estratégias empresariais de “não mercado”. As corporações procuram por meio delas mapear os graus de organização e mobilização da sociedade; através de seus mecanismos de observação e antecipação de conflitos, procuram construir estas espécies de mapas políticos do tempo e do espaço das lutas sociais.

Boa parte da literatura conhecida sobre a gestão empresarial do “social” se concentra na descrição e debate das práticas que são nomeadas como responsabilidade social empresarial. Estas são, em geral, referidas ao período que se segue ao momento específico em que esta denominação surgiu (anos 2000). O que procuramos aqui, diferentemente, é entender tais práticas como parte de uma linha contínua de estratégias empresariais de controle e administração de espaços que antecedem em muito o surgimento do vocabulário da responsabilidade social empresarial.

Ao longo da história do capitalismo, observou-se uma divisão política do trabalho de disciplinamento social. Valeu, desde seus primórdios, a

---

1 Acselrad, H. (org.) *Cartografia sociais e dinâmicas territoriais: marcos para o debate*, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

autoridade do capital no interior das fábricas, e do Estado nas áreas externas aos espaços fabris. Em estágios iniciais da organização industrial do capitalismo, a implicação dos trabalhadores fora da fábrica pelas práticas do que alguns autores chamam de um “taylorismo brando” combinou uma disciplina estrita do trabalho, no interior da fábrica, e um paternalismo que buscava enquadrar a vida quotidiana dos trabalhadores fora da fábrica através da filantropia, da oferta de creches, de colônias de férias etc.

Nos anos 1990, verificamos a ocorrência de uma mudança na conhecida divisão do trabalho de disciplinamento social. Surgiram e se difundiram desde então práticas empresariais de gestão de territórios – fala-se de uma “ancoragem territorial dos negócios” – situados fora dos perímetros estritos da propriedade privada de unidades produtivas. As empresas envolvidas em atividades econômicas fortemente dependentes do território passaram a investir na estabilização sociopolítica dos “entornos” dos estabelecimentos produtivos. As teorias gerenciais passaram a incorporar as relações extramercantis das empresas com a sociedade ao próprio cálculo econômico da eficiência dos investimentos. Dizia Freeman, autor inspirador das políticas sociais empresariais: “se as empresas quiserem ser eficazes, terão que prestar atenção aos grupos que detêm algum poder “de atrair a atenção da mídia”, ou “de exercer coerção sobre o andamento dos negócios”<sup>2</sup>.

Com a nova configuração do capitalismo flexível neoliberalizado, as empresas passaram a requerer, portanto, novos tipos de disciplina capazes de assegurar a continuidade das conexões entre os diferentes fluxos produtivos distribuídos no espaço. A produção industrial tendeu a se fluidificar, integrando um movimento mais geral de aceleração da circulação de matéria, moeda e informação. A rentabilidade dos negócios passou a depender então de investimentos no espaço não diretamente produtivo, ou seja, na logística da rede de relações não mercantis, dos arranjos “não diretamente produtivos” locais. Tais investimentos seguem, por sua vez, lógica semelhante à da manutenção técnica dos equipamentos, buscando assegurar, no caso, a estabilidade política extramuros da empresa. Programas sociais de grandes corporações ganham este caráter de “técnicas de manutenção” da estabilidade do entorno dos fluxos produtivos, prevenindo o surgimento de

---

2 Freeman, Edward 1999. Divergent stakeholder theory, *Academy of Management Review*, vol. 4 pp. 233-236.

eventos aleatórios indesejáveis, garantindo a continuidade e a velocidade da recuperação dos investimentos.

Adaptando a retórica neoliberal da “sociedade que toma em suas mãos a solução de seus próprios problemas”, as grandes corporações procuram resolver seus próprios problemas autoatribuindo-se um papel político direto na sociedade, criando seu próprio “espaço público” particular, decidindo unilateralmente quais são as “partes interessadas” e quais não o são. A gestão empresarial dos segmentos sociais situados extramuros procura, assim, visualizar as comunidades, analisar e orientar suas condutas, contabilizar o que chama de “custo indígena ou quilombola”, ao mesmo tempo em que busca recompensar comportamentos tidos por desejáveis para a valorização das ações das empresas, fazendo valer o direito dos investidores em detrimento dos direitos dos atingidos. Os programas sociais das empresas procurariam interpretar aquilo que violaria os princípios de justiça das comunidades locais, e, eventualmente, poderia criar uma situação de conflito por significar, para estas, desrespeito ao que lhes é devido de direito. Por via de consequência, a antecipação e neutralização de tais conflitos tendem a esterilizar no nascedouro um debate que é essencial para a democratização do que se costuma entender por desenvolvimento. O debate sobre impactos dos projetos de investimento reduz-se, assim, com frequência, à fixação do montante de repasses monetários que venham favorecer a obtenção de consentimento por parte da sociedade. Assinam-se termos de compromisso com entidades associativas prevendo oferta de recursos condicionados à não realização de manifestações e interrupções do tráfego de ferrovias; põem-se em marcha processos de negociação que buscam institucionalizar a desorganização social, com cláusulas formais de restrição de direitos, como a obrigação de desfiliação a grupos associativos, de desconstituição de assessorias, de abdicação de direitos de assentados da reforma agrária ou quilombolas. Frente a isto, assegurar políticas públicas de proteção da cidadania e dinâmicas de mobilização e informação dos grupos sociais mais vulnerabilizados, como sustentam os trabalhos aqui reunidos, é o caminho inverso, próprio ao projeto de construção democrática do país.



# As empresas multinacionais

## *Um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas<sup>1</sup>*

*Alain Deneault*

Vou discutir aqui a questão das multinacionais como um poder em si; como uma nova forma de poder. Quando se fala hoje em multinacionais, de uma forma implícita evoca-se um poder de novo tipo, frente ao qual os Estados que quiserem resistir ver-se-ão impotentes, quando não forem completamente cúmplices. Gostaria de tentar explicar o modo como, em diferentes momentos históricos, as firmas multinacionais se tornaram esse poder que conhecemos hoje, sobretudo no que concerne ao setor extrativo: um novo poder, que se qualifica de forma nova e que é preciso pensar estrategicamente. Vou tentar mostrar como, geopoliticamente, certos Estados favoreceram a emergência desse novo poder e, em seguida, como surgiu, do ponto de vista da cultura política, todo um novo vocabulário para pensar a vida em comum no interior de nossas sociedades para se adaptar a esse novo poder. Finalmente, procurarei qualificar mais propriamente o que o caracteriza.

Gostaria de lembrar como apareceram no mundo, com força, as sociedades extrativas, antes do que chamamos a mundialização, insistindo no caso do petróleo. Durante a Primeira Guerra Mundial, as potências europeias engajadas no conflito perceberam a que ponto o petróleo era uma riqueza estratégica. Sua falta poderia significar perder a guerra. Nesse período, um país como a França, por exemplo, constatou que um de seus principais fornecedores, a Standard Oil, da família Rockefeller, vendia petróleo a qualquer um que fosse capaz de ser seu cliente, pouco importando a posição do cliente nessa guerra, quer dizer, podia mesmo vender para o exército alemão.

---

1 Palestra proferida no Seminário Internacional Capitalismo Extrativista e Gestão Empresarial do “Social”, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, setembro de 2016.

Daí que para o Reino Unido, para a França, para a Alemanha, para a Itália e para todos os países da Europa era crucial controlar o abastecimento de petróleo. Isto levou a que, em primeiro lugar, o ministério britânico da Marinha adquirisse ações da Sociedade British Petroleum, para ter acesso ao petróleo. Isso tornou-se um novo modelo. O mais interessante é que na época os Estados não tinham nenhuma sensibilidade em relação ao monstro que estavam criando. Estavam financiando sociedades petrolíferas que iam se desenvolver num plano mundial, tendo como única preocupação o próprio abastecimento, e não controlar essas entidades, ainda que, no que diz respeito ao Reino Unido com a British Petroleum e, um pouco mais tarde, a França com a Companhia Francesa de Petróleo – que depois se denominará Total –, tenha havido um controle sobre as sociedades. O que é preciso compreender também é que nessa época, no que diz respeito a essa riqueza natural que é o petróleo, não cabia conceber necessariamente a sua exploração em grande escala. Poderia ter-se concebido, no século XX, sua exploração por estruturas pequenas, cooperativas, pequenas indústrias que estariam realmente em livre concorrência, numa perspectiva liberal, e não o que vimos acontecer e que continua acontecendo: a constituição de cartéis no domínio do petróleo para explorar esta riqueza. Como isso ocorreu?

Em 1918, com o fim da guerra, os Estados, preocupados em se abastecer, permitiram que grandes grupos petrolíferos – Standard Oil, Shell, British Petroleum e a Total, então Companhia Francesa de Petróleo, constituíram, no Iraque, um cartel que fundaria esse modelo de empresa multinacional que faz a lei, seja no Judiciário, seja num certo número de questões no campo econômico. Tudo começou quando, após negociações entre a França e o Reino Unido, principalmente, organizou-se o desmonte do Império Otomano, criando-se entidades como o Iraque, o Irã e, noutra categoria, o Qatar e outros, de forma a fazer desses países envelopes jurídicos. O modelo para garantir o abastecimento de petróleo foi criar, em regiões dominadas, colonizadas, o que chamamos, ou pelo menos concebemos, como envelopes jurídicos. O Iraque é um país que foi criado exclusivamente para dar segurança jurídica às empresas petrolíferas que ali existiam, garantindo de alguma forma investimentos que poderiam ser importantes, em grande escala, por muitos anos. Investiu-se em estradas, em sítios de exploração, em oleodutos, em portos. Sabiam que teriam um rendimento por muitos anos; então se asseguraram de ter Estados que só existiriam para permitir a exploração – e ponto. Esta ideia

de envelope jurídico de alguma forma foi, notadamente no caso do Iraque, o modelo ao qual se pensou, em seguida, reduzir todos os países nas décadas que se seguiram – todos deveriam se adequar a este modelo. A partir desses diferentes cartéis que as empresas concernidas criaram, elas começaram a impor as suas leis. Houve o famoso acordo AZ IZ, por volta dos anos 1920-30, que consistia em que as empresas poderiam fixar os preços do petróleo em função de um certo número de critérios. E depois o acordo da Linha Vermelha, que consistia em repartir as partes do mercado, as zonas de exploração, de maneira pactuada. Isto, de uma forma totalmente proibida nos Estados – que eram, entretanto, os padrinhos dessas sociedades – em nome das leis antitrustes. As leis antitrustes não permitiam nesses países o que autorizavam, de maneira cúmplice, no Oriente Próximo. E esse modelo continuou a se desenvolver depois da Segunda Guerra Mundial. A França, por exemplo, queria diversificar suas fontes de abastecimento de petróleo, não contar somente com os cartéis do Oriente Médio, e então decidiu desmontar o império francês na África, o que se chamava a “França-África”, convertendo as antigas colônias em entidades, elas também transformadas em envelopes jurídicos, como o Gabão, o Congo Brazaville e, em medida menor, a República dos Camarões, de tal forma que esses países só existem como forma de dar segurança aos investimentos. Pode-se dizer que o desmonte do império britânico deu lugar ao mesmo fenômeno, sendo o Canadá, particularmente regiões como Alberta e Quebec, também envelopes jurídicos. Alberta é um petro-Estado, quer dizer, um envelope jurídico para as empresas petrolíferas, e Quebec é um mineral-Estado que deu aos principais países do mundo um modelo colonial para exploração de riquezas minerais. Não vou entrar em detalhes, mas não duvido que foi segundo este modelo de envelope jurídico que, na América do Sul, os Chicago Boys desembarcaram durante o último triênio do século XX para garantir que os Estados fossem estritamente atores da vida econômica destinados a assegurar esses investimentos.

Nesse contexto geopolítico, apareceu também uma nova ordem – que é a de legislações ultrapermissivas que chamamos correntemente de paraísos fiscais. É preciso compreender rapidamente a história dos paraísos fiscais. Depois da Segunda Guerra Mundial – é sempre depois das guerras que assistimos a essas mutações – os Estados Unidos lançam na Europa e na Ásia o Plano Marshall, para permitir que esses dois continentes se reconstruíssem. O que é o Plano Marshall? É uma máquina de imprimir

dinheiro. Significou imprimir maciçamente milhões de dólares que foram inundar continentes inteiros para permitir às empresas americanas acesso a mercados ao seu alcance.

E foi nesse momento, no momento do Plano Marshall, que o Secretário de Estado do Tesouro disse esta frase célebre: “O dólar americano é a nossa divisa, a nossa moeda, mas é um problema para vocês”, porque a partir de então todo o planeta passou a ter dólares e, pela primeira vez na história das finanças modernas, banqueiros e industriais começaram a manipular maciçamente divisas que não eram as do seu país. De repente, tivemos banqueiros franceses manipulando em massa dólares, assim como banqueiros italianos, belgas ou britânicos que, subitamente, manejavam uma moeda que não era controlada por nenhum Estado. Isto porque os EUA diziam: isto não é problema nosso, vocês têm interesse em que o dólar seja uma moeda forte porque é o que têm em seus bolsos e nos seus cofres-fortes. Por outro lado, os atores financeiros que manipulavam essa moeda podiam servir-se dela a seu bel-prazer, pois em seus próprios países não estavam enquadrados com relação a ela e, rapidamente, procuraram concentrar esses capitais em países ultrapermissivos como revelaram ser os paraísos fiscais. Foi nesses anos que banqueiros canadenses, principalmente no Caribe, Bahamas, Jamaica, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Trinidad Tobago, sem falar em pequenos Estados europeus, como Suíça, Luxemburgo e as Ilhas Jersey, utilizaram as pequeninas legislações de seus países do tamanho de cidades pequenas para, de certa maneira, desviar essas pequenas administrações públicas da sua vocação e fazer desses Estados, com suas pequenas legislações, fantasmas financeiros. “Votem as leis que queremos e lhes daremos Rolls Royces, uma mansão em algum lugar, e nós teremos bases políticas formidáveis para gerir um capital que ninguém mais controla” – é o que chamamos de planeta financeiro. Então, de repente, em algumas décadas, vemos empresas que são capazes de se reunir em cartéis – e não somente no campo do petróleo, mas também dos diamantes e outros. É exatamente o que acontece: se reúnem em cartéis para fixar preços, definir o mercado, estabelecê-lo, fixá-lo, sendo completamente autônomos e gerindo o capital em paraísos fiscais, o que lhes permite fazê-lo sem nenhum controle. Segundo informações disponíveis, há, nos paraísos fiscais, pelo menos vinte e um bilhões de dólares em jogo, vinte e um e doze zeros. Esse modelo de paraíso fiscal se desenvolve e se espalha para outros setores nos países que possuem o que podemos chamar de legislação ultrapermissiva.

Existem cerca de noventa no mundo. Uma legislação ultrapermissiva é aquela que diz aos investidores: “Venham ao nosso país para evitar uma lei que os constranja no seu”. E são Estados muito particulares, porque votam leis sobre um capital que é administrado numa certa estrutura que se pode criar, sob a condição que esse capital não tenha nada a ver com a economia do país. Nas Bahamas, por exemplo, vão dizer: “Vocês podem criar aqui sociedades isentas, por exemplo, não terão impostos a pagar, não haverá nenhum controle sobre os beneficiários reais, não supervisionaremos o que essa entidade faz quanto a operações eventuais de corrupção, de lavagem de dinheiro, de tráfico de armas. A única condição é que haja um dólar de suas operações que circule em nosso território”. Criam-se, assim, zonas de não direito, criam-se entidades que não terão um país com regime fiscal, instituições judiciárias, instâncias de controle. Sempre será possível dizer às autoridades: “Não, não, esse capital está submetido à justiça das Bahamas”. Mas nas Bahamas vão dizer a vocês “Com esses capitais façam o que quiserem, desde que entrem no nosso território”. Então criou-se uma zona SAS, uma espécie de zona tampão entre os Estados tradicionais – Brasil, EUA, Canadá, França, Japão – e Estados completamente fantoches que são os paraísos fiscais, que só existem para permitir aos atores contornar a lei.

Passamos então a ter entidades privadas e multinacionais que são soberanas no sentido de que a soberania consiste em poder tomar decisões, de fato, numa coletividade dada. As entidades privadas podem ser soberanas porque podem estabelecer a direção das ações, entenderem-se entre si, encontrar quem faça as leis que elas querem. Fiz pesquisas sobre isto e ficou claro que são os próprios banqueiros que escrevem as leis, é simples assim. Eventualmente, corromper ditadores, bancar ditaduras, financiar senhores de guerra. É assim que o modelo se desenvolve, muito além do fisco, e se acaba estendendo essa lógica a todo o sistema de atividades. Se queremos fazer crianças trabalharem e isto não é permitido na legislação local, desloca-se a fábrica para onde se aceita que as crianças trabalhem. Se no campo dos seguros queremos empréstimos no mercado financeiro para jogar na bolsa num limite que ultrapassa todos os parâmetros que existem na nossa legislação, iremos para as ilhas Caiman, porque lá tudo isso é possível. Se quisermos lavar dinheiro obtido com o narcotráfico, vamos para o Panamá porque lá tudo está organizado para isso. Se somos um trabalhador autônomo privilegiado e queremos esconder os nossos ativos do governo do país onde vivemos, iremos para Jersey. Se queremos criar

uma sociedade de mineração, iremos ao Canadá porque lá tudo está organizado para cobrir juridicamente essa sociedade quanto ao que possa acontecer na escala internacional. Se queremos registrar um navio sem respeitar as leis ambientais, iremos à Libéria, e assim por diante. Noventa países no mundo permitem que agentes presentes em todos os domínios evitem a lei quando esta seja restritiva. Cito Marie Christine Dupuis-Danon, que diz que o problema, hoje, é que os administradores das sociedades multinacionais não precisam nem mesmo perguntar-se se o que pretendem fazer é legal; só se perguntam onde poderão registrar sua atividade para que aquilo que pretendem fazer, que é problemático, se torne legal. E as legislações ultrapermissivas, de alguma forma, vendem ou alugam o direito de fazer o que é proibido em outro lugar.

É como se colocássemos completamente ao avesso o contrato social. Sabemos que a teoria do Estado e as teorias constitucionais são múltiplas: Hobbes, Hume, Rousseau, Spinoza, Montesquieu, Schmitt não dizem de modo algum a mesma coisa. Mas qualquer que seja a sua corrente, há pelo menos uma constante: o Estado existe para nos permitir sair da lei da selva, do estado de natureza. Quando pensamos na criação de um Estado, procuramos acabar com o caos, organizar regras; trata-se de criar uma ordem na qual vamos nos entender acerca do que fazer com a segurança, a propriedade, a partilha. Os paraísos fiscais fazem o inverso. Eles constitucionalizam o estado de natureza. Permitem aos atores, desde que sejam poderosos, subtrair-se à regra do Direito e dos deveres que prevalece normalmente em um Estado de Direito, para se dedicarem ao que desejam e como o desejam. Portanto, essa lógica fez com que nos vejamos diante de multinacionais soberanas, poderosas, a tal ponto que dizemos que são, elas próprias, economias que se misturam aos Estados. Podemos constatar que, entre as cem maiores economias do mundo, a maior parte é privada. A Coca Cola é uma economia, a Warners é uma economia, o Brasil é uma economia, o Canadá é uma economia... E assim vemos que as economias mais possantes são poderes privados.

Meu segundo ponto é que chegamos finalmente, pela força das coisas, a abandonar completamente o vocabulário político do Estado de Direito e, num tipo de revolução anestesiante, passamos a integrar ao nosso vocabulário, na vida cotidiana, na nossa cabeça, um discurso empresarial que não tem nada a ver com a política. Trata-se do discurso da “boa governança”, e a boa governança é o título de um novo *corpus* político, de um novo léxico

político que visa a substituir as expressões tradicionais da política por expressões gerenciais.

De onde vem esta palavra “governança”? É uma antiga palavra francesa utilizada nos séculos XII e XIII que caiu no esquecimento, que abandonamos, e que teóricos da empresa privada, de um jeito um pouco pedante, recuperaram depois da Segunda Guerra Mundial para designar sua teoria a respeito das empresas privadas. Por quê? Porque cada vez mais vimos aparecer grandes grupos privados, grandes entidades multinacionais que administram o equivalente a uma cidade, que têm milhares de empregados e executivos em diferentes países. A teoria da governança é uma espécie de constituição dessas empresas para pensar uma forma de repartir o poder – o poder dos acionistas em relação ao poder dos administradores, àquele dos quadros superiores, dos quadros intermediários, dos fornecedores, dos clientes.

Eu pessoalmente não vejo nenhum problema se as pessoas se divertem chamando isso de governança... O problema ocorre quando pegamos essa teoria, que trata de empresas privadas voltadas para obter lucros empregando ou explorando pessoas e a transportamos ao setor público – o que Margareth Thatcher fez nos anos 1980. Ela adotou para o Reino Unido a teoria da governança que diz respeito a empresas privadas.

A teoria da governança visa à eficácia, ao rigor, ao controle, à anulação dos gastos inúteis – esta era a perspectiva de Thatcher, de Reagan, do Banco Mundial, dos grupos que fornecem fundos a universitários, que dão dinheiro a ONGs, a grupos comunitários, ou à mídia de modo a que adotem este discurso.

Em pouco tempo o discurso da governança apareceu em toda parte, sem que nenhuma escola o tenha desenvolvido. Não se sabe de onde vem essa teoria do *management*. Mas, de um ponto de vista político, ela se impôs de maneira ideológica. É um conceito subvencionado, imposto quase à força aos grupos e atores a quem ele concerne. É por isso que hoje em dia falamos cada vez menos de política ou de democracia, e mais de governança. Não falamos de povo, e sim de sociedade civil. Não temos projetos de sociedade, mas sim consenso. Aliás, esta palavra é muito utilizada de forma absurda: diz-se “o consenso é amplo” – o que é uma contradição, pois o consenso ou existe ou não existe, não pode haver um “consenso amplo”. Ele é incontornável, mesmo quando utilizado de forma absurda. Não se fala mais de luta social, mas de aceitabilidade social. Não se fala mais de princípio de

precaução ou de natureza, mas de desenvolvimento sustentável. Não há mais solidariedade, e sim parceria. Não se denuncia mais a propaganda, fala-se da responsabilidade social das empresas etc. etc.

Um parênteses: andei lendo sobre as técnicas de uma firma especializada em consultoria sobre populações. Uma empresa petroleira ou de mineração, digamos, subcontrata uma de consultoria e diz: é preciso consultar os moradores de um povoado que não conhecemos; vocês poderiam fornecer esses serviços? Então a empresa contratada, juntamente com a firma-cliente, estabelece temas e questões e vão procurar uma trintena de formadores de opinião – sindicalistas, médicos, professores, representantes municipais, e apresenta a eles um questionário. Todas as questões tratam de temas que representam um desafio e perguntam: “Isto representa um impacto para vocês?”. E o que é interessante é que não se presta atenção ao conteúdo das respostas. O que importa é que os entrevistados preencham os quadrinhos quantificando de 1 a 4 a importância relativa de cada tema. Há um impacto importante, um impacto mais ou menos importante, ou um nada importante. Não interessa o que dizem. A linguagem não existe mais. Quer-se consultar as pessoas para não ter de escutá-las. No final, fazem um retrato-robô, gráficos, curvas e dizem à comunidade: eis os que vocês pensam. E as soluções apresentadas serão pensadas pelo computador. Há um algoritmo que dirá: aparentemente a saúde é importante, vamos dar-lhes recursos para um ambulatório; ou então, a estrada é importante e vamos dar-lhes recursos para uma estrada. Mas tudo é pensado pelo *software*. E é também uma forma de se obter informação para o dia em que a população resistir.

É aí que encontramos a governança, não só como forma de fazer-nos perder de vista o vocabulário tradicional do pensamento político. A governança é um modo de nos enquadrar dentro de um conjunto de práticas que consistem em fazer do Estado uma entidade isolada à qual a sociedade civil e as empresas vão se contrapor. O Estado não é mais um terceiro – é uma espécie de poder fechado em si mesmo que só representa a ele mesmo. Precisamos partilhar nossas relações frente a ele quanto aos nossos próprios interesses. E então estimula-se uma maneira de fazer política que é o *lobby*. Todos terão que ser lobistas de si próprios, vamos todos fazer *lobby*, e o pensamento político vai se dissolver na cultura do *lobby* – “eu represento o grupo tal, represento tal interesse”.

E o consenso se faz formando um grande caldo com todos esses interesses, tendo como base um princípio grave que é o da teoria da governança, que consiste em abordar as desigualdades dizendo: “Nós somos desiguais, mas temos interesses, temos pessoas de boa vontade e acreditamos no consenso”. Então, vamos dar a um pequeno grupo a chance de asfaltar sua rua, depois vamos dar 5% dos empregos às mulheres, garantir poços de água aos povos indígenas, depois vamos dizer aos sindicatos que haverá um salário mínimo para os 10% dos trabalhadores que não são imigrantes, e assim por diante. E quem sempre estará no coração desses processos são as empresas, porque estamos em condições desiguais e as coisas são postuladas assim. Eu escrevi um livro sobre esta questão, intitulado *Governança: o gerenciamento totalitário*<sup>2</sup>, que se preocupa com a premissa da teoria do *management* aplicado à política.

Assim, nós nos deparamos com as multinacionais que – e este é o meu último ponto – transformam não apenas, de maneira vaga, o modo de pensar e de viver o poder político, mas também a relação que temos com as leis. A partir de agora nos vemos frente a dois regimes de lei. Existem as leis tradicionais, que continuam a ser aplicadas – o governo proíbe certo número de coisas a um certo número de pessoas –, mas existe, sobretudo, uma categoria de novas leis que as multinacionais desenvolveram, que são as leis econômicas, a lei do mercado, a lei da oferta e da demanda, a lei do comércio, que permitem jogar com as divisas, as moedas, a dívida pública – levar à falência um país, por exemplo, se for o caso –, ou permitem especular com o valor das riquezas, e não apenas do setor mineral, mas também os bens alimentares. É um poder enorme.

Tenho me interessado, nos últimos anos, pelos diferentes PDGs da empresa petroleira Total. Gosto muito deles, são muito faladores e por isso aprendemos muito ao escutá-los. Um desses executivos, Christophe de Margerie, sempre dizia que, sim, temos a lei, temos o Estado; os Estados podem votar leis, mas temos que lembrar que há, acima de tudo, a globalização. E esta verdadeira lei do mercado é apresentada como uma algo natural, como se estivéssemos falando de uma espécie lei da gravidade. Então, quando dizem “existe a lei do mercado”, os Estados é que têm que se adaptar a essa lei. É uma completa loucura que um Estado vote contra

---

2 Alain Deneault, *Gouvernance, le management totalitaire*, Lux, Montreal, 2013.

a lei da gravidade. Mas é assim que se apresentam as coisas. Dizem que o Estado é contra a competição, contra a concorrência, contra a oxigenação do capital – quando ele está dopado de nitrox –, contra a livre expressão das forças do mercado. Então terminamos, em nome dessa lei, levando os Estados, por vontade própria ou à força, a transformarem os seus próprios dispositivos legislativos, as leis no sentido tradicional do legislador, fazendo-as se assemelharem, ao fim e ao cabo, à lei do mercado apresentada pelas escolas do comércio, os ideólogos, os especialistas, como a lei natural de referência.

Eu insisto que a cultura do *lobby* opera profundamente e que devemos estudar o lobismo. Isto porque, quando pensamos rápida e espontaneamente, nos vem a imagem de um representante de uma empresa bem vestido, com uma maleta, que vai até o tomador de decisões público e diz: “Caro tomador de decisão, se você seguir os meus conselhos, isto será bom para mim e para o país”. Mas o lobismo não é isso. São empresas muito poderosas que trabalham o real social muito antes de fazerem pressão sobre este ou aquele tomador de decisões – trata-se de ter acesso à mídia, às universidades, à câmara de comércio, aos especialistas, aos órgãos profissionais; de ter uma equipe em rede constituída por detetives, economistas, advogados, especialistas em relações públicas, em gestão de projeto, de maneira a impor à opinião pública, configurando o real, uma espécie de “clima” que faça o legislador ir em determinada direção.

Tente hoje achar uma ordem social que não seja favorável à lei de livre comércio. Trabalhando o conjunto da vida pública, o *lobby* contribui para transformar a ordem pública e a lei dos Estados de tal maneira que, em seguida, as empresas podem se apresentar estritamente como atores cidadãos. Tendo, evidentemente, as convicções e as políticas de responsabilidade social e dos certificados, e insistindo que não são mais que atores tal como outros; elas estão simplesmente no mundo, em seu mundo, no real. É um pouco como se as empresas fossem ao mesmo tempo o marionetista e a marionete. Organizam uma ordem e depois dizem “é a lei”; às vezes, ousarão dizer: “Nós fazemos o que o governo nos autoriza a fazer” – este é o discurso que nos apresentam, por exemplo, em relação aos paraísos fiscais ou no domínio extrativo: “Nós fazemos aquilo que o governo nos permite fazer; se você não está contente, vá falar com o governo”. Ou seja, “nós agredimos, nós corrompemos, nós reprimimos, nós ameaçamos, mas fazemos como se todos já tivessem se esquecido”. E se apresentam como uma instância estritamente de ordem normativa, uma instância objetiva.

Então, estamos muito longe da concepção do sociólogo Émile Durkheim quando dizia que o Direito é a tradução da consciência moral comum. O Direito não é mais isso, é o resultado da pressão dos *lobbies* e das multinacionais sobre o legislador. É por isso que eu falo de um poder novo com o qual nos confrontamos hoje, que é um poder de natureza perversa. Somos confrontados com o perverso. Os perversos tomaram o poder, digamos assim. Podemos distinguir o poder perverso de dois outros tipos de poder, que seriam o poder psicótico e o poder neurótico. O poder psicótico é Hitler, é Stalin, é o grande totalitarismo. No poder psicótico, sabemos onde está a autoridade, não há mistério a respeito: a autoridade é vociferante, ela grita, berra suas ordens, ela é turbulenta, é estridente, é visível, salta aos olhos.

Não tenho referências melhores, desculpem-me, mas eu diria que o poder neurótico seria o gaullismo na França: uma espécie de poder transcendente que impõe um tipo de verdade objetiva na qual acreditamos. Sofremos, mas acreditamos nesse poder e nos submetemos a ele. A maior parte dos psicanalistas nos dirá: numa sociedade, vale mais a pena ser globalmente neurótico do que qualquer outra coisa; seria o melhor que pode nos acontecer.

Eu insisto nesses dois tipos, porque o perverso é, de fato, um psicótico disfarçado de neurótico. O perverso é alguém que trabalha uma ordem para que seu poder possa se exprimir através dessa mesma ordem, preferencialmente por meio das pessoas que constituem esse poder para não precisar mais assumi-lo ele mesmo. As analogias valem o que valem, mas pensem na vida em um escritório: o psicótico é aquele que se senta à mesa e grita suas ordens, o neurótico é o que pensa numa espécie de saber transcendental que teria plena autoridade, e o perverso é aquele que deixa as pessoas enlouquecidas e as domina criando uma ordem objetiva completamente desestabilizada que gira a seu favor. O perverso é isto no mundo econômico atual: as temíveis potências que conseguem fazer com que seu poder seja traduzido pela própria ordem pública – as decisões do governo, as preocupações do sindicato com relação à perda de empregos, as estratégias de um grupo comunitário e das ONG para participarem de um projeto qualquer, as instituições internacionais que falam como as escolas de comércio que são financiadas pelas multinacionais, as quais, por sua vez, falam elas próprias como os *think tanks* que se dirigem ao governo e enviam para as telas da televisão os especialistas que dão as mesmas respostas para tudo – a teoria zumbi. Bem, eu diria que é importante fazer estes questionamentos porque

lutar contra um poder perverso é difícil. É difícil porque a perversão consiste em levar vantagem em tudo o que se passa; fazer com que, de fato, tudo gire a seu favor. Isto porque, de todo modo, o poder parece não estar em parte alguma. Temos o caso de Christophe de Margerie, PDG da firma Total, que morreu no fim do ano de 2014 durante uma aterrissagem em Moscou, e isso não mudou nada. Havia duas torres no centro da cidade de Nova York que se fundiram e, do ponto de vista das finanças, isso não mudou nada. As pessoas dizem no filme de Harold Crooks “O preço a pagar”<sup>3</sup>, sobre os paraísos fiscais, que se as ilhas Cayman, quarta potência financeira do mundo, afundassem no mar das Caraíbas, isso não mudaria nada, porque o poder, de alguma maneira, está integrado à ordem das coisas.

Normalmente, quando se faz uma intervenção como esta, procura-se concluir com algum tipo de nota positiva. Mas eu não consigo chegar a isto porque o problema que enfrentamos é excepcional em termos de dificuldade, e a principal esperança que podemos ter, neste estado, é tentar compreendê-lo.

Segundo Duncan Kennedy, um dos juristas do movimento denominado Critical Legal Studies, que é um crítico da forma como são formados os juristas no Ocidente, a primeira coisa a fazer quando estamos diante de estudantes de Direito é explicar-lhes que o Direito não tem nada a ver com a virtude. Ele começa relatando um caso bem grosseiro: uma empresa de mineração que abusou, poluiu, destruiu tudo o que o que se possa imaginar e, no processo judicial, foi absolvida, enquanto as pessoas lesadas perderam a causa. Isto é um teste para saber se, de alguma maneira, os jovens estudantes que pensam encontrar no Direito o poder de defender a viúva e o órfão serão capazes de manifestar o cinismo necessário para passar para o campo da doutrina jurídica. Do lado oposto ao de Duncan Kennedy, temos Emile Durkheim, que fala do Direito como a tradução do que uma sociedade considera moralmente aceitável. O mais inquietante nos dias de hoje é que aquilo que Kennedy denuncia acaba passando para o plano da Sociologia, e há pessoas que vão dizer: “... mas é normal que eles poluam, destruam, pilhem tudo, porque este é o preço que pagamos para termos empregos”. Vemos cada vez mais, no discurso público, pessoas defendendo o que é contrário aos direitos em nome do Direito, tendo como concepção

---

3 *The Price we Pay*, 2014.

do Direito a concepção cínica; e esta acaba de alguma forma se confundindo com a concepção moral.

Isto é um verdadeiro problema, e também é um problema para o que se tornou a Universidade. Meu trabalho posterior ao livro *Governança* se intitula *A midiocracia*<sup>4</sup>, no qual dedico uma parte importante à instituição universitária. Podemos resistir, mas a universidade ocidental tem, com frequência, transformado professores em consultores que vendem resultados de pesquisa a seus financiadores. Digamos que haja uma empresa que faz sanduíches quadrados e quer produzir tomates quadrados que se adaptem a seus sanduíches; elas procuram a universidade para dizer que os sanduíches quadrados são uma necessidade; e chamarão a tecnologia de produção de tomates quadrados de saber, de conhecimento...

Uma sociedade petroleira que quer construir um oleoduto em Quebec se propõe a financiar uma pesquisa universitária que vai dizer que o oleoduto corresponde a todas as medidas básicas requeridas de ordem ecológica. E certos universitários vendem o seu saber científico para isso. Isto acontece cada vez mais, e é um problema delicado. Frequentemente, a universidade, tal como um escritório de advocacia, ou de arquitetura, segue uma política que consiste em atrair capital, como se fosse para fazer tocar um negócio.

Falemos rapidamente sobre o Banco Mundial e o FMI no que se refere aos paraísos fiscais. Eles também estão na origem dessa dolarização da economia mundial que engendrou o planeta financeiro e, portanto, a concentração de capitais nos paraísos fiscais. E as próprias instituições bancárias se aproveitaram desse contexto. Acho muito interessante a questão da consciência pública: em que ela se transforma e o que podem fazer os atores num contexto como esse? Constatamos que na linguagem corrente utilizamos cada vez mais os pronomes para falar dos poderes que fazem alguma coisa, simplesmente porque não sabemos mais distingui-los. No meu país dizemos “eles vão”: eles vão construir uma ponte, eles vão organizar um festival, eles vão consertar uma torre, eles vão destruí-la, vão investir. Vemos claramente que essas pessoas que dizem “eles vão” não sabem nem mesmo quem são esses que vão. Será a prefeitura? O ministério? Qual ministério? E qual empresa? Todos ao mesmo tempo? Cria-se uma confusão, uma avalanche de logos, e

---

4 Alain Deneault, *La médiocratie*, Lux, Montreal, 2015.

as pessoas não distinguem mais nada. A linguagem da governança consiste justamente em misturar as coisas.

Indo para o aeroporto, num transporte que é um bem público, me tratavam de “caro cliente”. Isto é a governança; todos nos tornamos clientes. Estamos todos à sombra da teoria da empresa privada. Quando vamos à biblioteca pública do meu país, que deveria preservar a língua francesa tão ameaçada, as pessoas nos recebem com um erro de francês: “caro cliente” quando não somos cliente. Não estou falando do ponto de vista da língua francesa, nem da questão ideológica: é que ser cliente implica uma relação comercial, e não é o caso. Portanto, a ambiguidade é cultivada. O elo entre as empresas e o Estado nos leva a pensar na importância dos *lobbies* e das “portas giratórias”. Desde 1979, todos os primeiros ministros do Canadá, ao final de suas carreiras políticas, trabalharam nos conselhos de administração de sociedades mineradoras ou em empresas ou fundações duvidosas, quando não em escritórios de advogados destinados a satisfazer o capital. Evidentemente, o nosso atual primeiro ministro em Quebec já foi ministro da Saúde e logo deixou de sê-lo. Nesse breve intervalo, foi lobista de firmas farmacêuticas, depois se tornou primeiro ministro, depois soube-se que era um homem rico.

Os paraísos fiscais têm a ver verdadeiramente com a ficção contábil. Mas eu não diria que neles os fundos não existem. É que, a partir de um computador, podemos estar em Frankfurt, em São Paulo, em Nova York, em Paris, em Berlim, em qualquer lugar. A partir de um computador podemos decidir que é a firma criada nas Ilhas Cayman, ou em Luxemburgo, ou em Singapura que vai fazer um negócio, que vai assinar um acordo com o governo do Congo, numa transação à distância. Ela não irá fisicamente, mas os fundos existem. Firms em Nova York transferem dinheiro de suas sociedades nas Bermudas, ou passam dinheiro da França para as Bermudas, evitando pagar impostos passando pela Irlanda. Manipulam o dinheiro que fisicamente está nos EUA – se é que ainda existe dinheiro físico, porque sabemos que a informática ultrapassou esta etapa. Porém há ativos, títulos de propriedades que estão fisicamente nos EUA, mas apenas do ponto de vista do Direito, porque este é capaz de criar uma ficção que nenhum romancista jamais conseguiria igualar. Do ponto de vista do Direito, criam-se ficções assim, em que propriedades que estão presentes nos EUA na realidade

pertencem a firmas das ilhas Cayman – para evitar pagar impostos ou prestar contas a uma autoridade qualquer.

O grande problema da legalidade é que falamos muito dela como se se tratasse da vontade dos deuses. Temos chefes de Estado que dirão: “Sim, eu fui citado nos *Panama Papers*<sup>5</sup>; meu nome está lá, mas o que eu fiz é legal”, como se não tivessem contribuído para escrever, eles próprios, essas leis. Vivem uma espécie de esquizofrenia fazendo passar uma lei como se ela fosse a tradução soberana de uma espécie de vontade universal. Mas de fato, como tentei explicar, estão altamente interessados nelas. O problema das multinacionais é que antes de pretender interdita-las seria necessário sermos capazes de nomeá-las com precisão. O problema das multinacionais é que não há nenhum Direito que consiga, com precisão, nomeá-las. Total, Danone, Exxon... as multinacionais não existem enquanto tais. Elas existem de uma forma fragmentada, como miríades de pequenas entidades, de *trusts*, filiais, *holdings*, fundações caritativas, tudo o que se possa imaginar. Não são uma corporação só. A Coca-Cola não existe: o que existe são milhões de filiais que têm o nome de Coca-Cola, pertencem aos mesmos acionistas e são coordenadas pelo mesmo conselho de administração. Mas a Coca-Cola EUA pode enviar uma fatura à Coca-Cola Alemanha que a reenvia à Coca-Cola Bermudas. A Google pagou 2,4% de impostos em 2011 porque a firma colocou dez bilhões de dólares nas Bermudas. E a filial das Bermudas é autônoma. A Shell não pôde ser processada nos Países Baixos pelo que faz na Nigéria, porque é a filial local da Shell que polui intensamente o território do Delta do Nigéria, mas não é a firma central e, então, o tribunal nos Países Baixos vai dizer: “Não posso processar; não posso condenar a filial, porque não é a mesma entidade, em termos do Direito”. E se fôssemos capazes de fazer com que as multinacionais, do ponto de vista do Direito, sejam consideradas *uma* e paguem impostos a este título, e que sejam devedoras no que diz respeito aos direitos fundamentais, já seria um avanço, apesar de termos que continuar a conviver com sua existência, quando não deveriam jamais ter existido. Tornaram-se realidade, e agora estamos presos a esse problema e teremos pelo menos que ser capazes de fazê-las existir do ponto de vista do Direito, já que existem sociológica e historicamente.

---

5 No ano de 2016, foram tornados públicos 11,5 milhões de documentos confidenciais de um escritório de advocacia panamenho, contendo informações sobre as operações de 214. 000 empresas em paraísos fiscais *offshore*.

O problema, quando consideramos uma multinacional, é que todas elas têm a ver com os países onde foram criadas. A Google Canadá é uma entidade canadense, a Google Alemanha é uma entidade alemã, a Google França é uma companhia francesa, a Google dos Estados Unidos é uma companhia estadunidense. Estou falando do ponto de vista legal, claro. E o problema é legal, porque as multinacionais conseguem justamente estar em lugar nenhum, estando em toda parte. Este é o problema da multinacional, ela é ilusória. Quando a Google Alemanha quer aproveitar as infraestruturas públicas, como o fato de haver um sistema de formação profissional e pesquisa de ponta na Alemanha que pode fornecer mão de obra à Google, ela fica bem contente; mas quando se trata de pagar seus impostos, o que os deixa contentes é transferir os fundos que pertencem à Google Alemanha para a Google Bermudas, passando pela Irlanda e pelos Países Baixos, de forma a não enfrentar esse constrangimento que é a autoridade fiscal.

O Estado norte-americano apoia muito mais a Exxon com seus fins imperialistas na Nigéria do que a própria Nigéria como tal, que é muito mais passiva. Mas talvez também no plano das finanças, da especulação, pode haver constrangimentos importantes por parte da FED – o Banco Central dos EUA. De toda forma, em Direito, trata-se de entidades que são pautadas pelo Direito dos Estados onde foram criadas. O que se coloca, então, como problema é que cada entidade pode, o tempo todo, ao fazer seus negócios, transladar uma parte de seus ativos para um país onde há menos constrangimentos. Pode-se contar com os Estados Unidos para ter um braço forte militar que é capaz de invadir o Iraque, para lembrar ao Iraque que foi criado para ser um envelope jurídico e ser o que tentou ser nos anos 70, mas, ao mesmo tempo, quando se trata de pagar impostos, ficam bem contentes de poder pedir à filial de Bermudas para emitir faturas por todo tipo de serviço fictício, de forma a ter dinheiro da sociedade Exxon EUA nas contas da Exxon Bermudas. E o problema que enfrentamos é que as sociedades multinacionais não são poderes concentrados que ditariam suas vontades: elas existem à custa de se dividirem. Poderíamos falar de rizomas, citando Gilles Deleuze: elas são um poder rizomático. As multinacionais são incapturáveis – elas estão um pouco na Alemanha, um pouco no Japão, um pouco nas Ilhas Cayman, um pouco nas Bermudas, um pouco nos Estados Unidos, e quando queremos controlá-las nunca estão onde pensávamos que estavam. Esse é um dos maiores problemas da nossa época. E se quiséssemos

ser otimistas, bastaria dizer que é preciso pensar projetos políticos para, pelo menos no campo do Direito, sermos capazes de controlar as multinacionais. Porque até o momento só conseguimos controlar pequenas partes delas; mas é como se tentássemos pegar um sabonete molhado. Já no plano fiscal, por exemplo, existem pesquisadores do Direito, no Canadá, que formularam modelos interessantes que permitiriam cobrar impostos às multinacionais considerando o seu balanço consolidado, com base no montante que elas dizem aos seus acionistas que possuem. Vocês sabem que quando a Coca-Cola diz aos seus acionistas “eis o montante da nossa renda neste ano”, não é Coca-Cola que conseguiu essa renda, foi toda a estrutura adicionada. O Brasil, por exemplo, poderia muito bem se inspirar numa política assim, sem esperar que a ONU crie uma instância mundial de impostos. O Brasil poderia perfeitamente dizer: “Pouco importa a transferência de dinheiro que vocês fazem entre vocês, entidades de um mesmo grupo; a partir de agora, por um método que considera o faturamento, o número de empregados, os ativos, o capital e assim por diante, cobraremos impostos sobre a parte da sua renda global que tem a ver com a presença de vocês em nosso país. Estima-se que Coca-Cola tem o lucro que tem porque 8% de sua atividade, ou 5%, ou 3%, acontecem aqui e, em virtude deste método, cobraremos impostos em função de seus ativos globais”. Seria uma forma de avançar em termos de justiça social, capaz de recuperar fundos que permitiriam, em seguida, financiar escolas, estradas, hospitais, sistemas públicos que são necessários. Assim, é preciso domesticar as multinacionais e também, por outro lado, construir Estados numa base original – e nisto a América do Sul tem sido inspiradora, desde o início do século XXI.

No que se refere aos investimentos diretos no estrangeiro e à questão da pilhagem dos recursos, o que devemos compreender é que, quando a Exxon, quando Barry Gold, quando a Price Waterhouse, quando a BHP Bilton dizem aos seus acionistas “eis aqui o dinheiro que temos”, esse dinheiro não está num cofre forte único, não está numa única conta. Esse dinheiro está espalhado pelo mundo, ele está um pouco nas ilhas Cayman porque a firma tem filial nas ilhas Cayman com fundos em sua conta. Está um pouco no Japão, um pouco em Papua-Nova Guiné, está um pouco no Chile, está um pouco nos Estados Unidos, e é este o problema. As multinacionais são refratárias, são fragmentadas, não há uma autoridade única capaz de controlá-las porque elas vão, sempre, fazer um certo tipo de operação

onde não são sancionadas. E, assim, têm dinheiro em toda parte. Sim, esses fundos são verificáveis, eles realmente estão inscritos em contas bancárias e em diferentes bancos no mundo. E este é todo o problema, porque não há uma estrutura capaz de obrigá-las a um certo número de coisas no que diz respeito à justiça fiscal, à justiça social, aos direitos fundamentais. É exatamente o contrário, as multinacionais são de tal forma poderosas que dizem a um chefe de Estado: “Se você não nos der a taxa de lucro que desejamos, se não financiar a estrada, se não tornar legal tal ou qual operação, você vai perder as eleições, vamos vender as obrigações públicas que temos, vamos perseguir sua moeda, vamos financiar a oposição, vamos financiar os jornais”. Existe aí um poder impressionante. Assim, pensar o caráter perverso do mundo em que estamos é uma forma de avançar, é uma forma de ter esperança, porque só fazendo bons diagnósticos é que podemos chegar um dia a ter boas soluções.

Falar de um poder perverso não é fazer uma metáfora psicanalítica. Em Freud, há um aspecto sociológico que está em *Totem e tabu*, em *O futuro de uma ilusão*, em *O mal-estar na civilização*, textos que foram trabalhados recentemente, entre outros, por um autor francês chamado Dany-Robert Dufour, professor na Universidade de Paris VIII. Eles consistem em pensar as questões psicanalíticas não apenas no interior do consultório do médico, mas em escala social. Porque é exatamente nessa escala que se geram as pulsões, e a política é sempre uma questão de paixão – as paixões são irredutíveis na política. Trata-se de pensá-las quanto ao seu modo de expressão.

John Perkins, François Xavier Verschave e outros pesquisadores do CADTM<sup>6</sup>, da Bélgica, mostram a que ponto a dívida é uma forma de privar os Estados de sua soberania. Este é o objetivo da dívida. E nós estamos *ainda* na legalidade. Dou um exemplo: o governo francês se ressentia em relação à Argélia, ainda nos anos 1990, porque perdeu esta antiga colônia e seus formidáveis campos petrolíferos. Para recuperá-los, poderia muito bem enviar o exército; é um governo que capaz disso, é um governo que o fez na Líbia, alguns anos mais tarde. Mas isso tem um preço, e o endividamento é uma estratégia mais elegante, quer dizer, com a dívida mantém-se um poder corrompido, um poder odioso, escandaloso: “Damos mais dinheiro para que vocês comprem outras mansões, outros Rolls Royce, financiem um

---

6 *Comité pour l'abolition des dettes illégitimes.*

*status* de vida alto para suas famílias, e quando não forem mais capazes de pagar, então nos darão a metade da sociedade petroleira, um acesso a suas riquezas”. E, em *todas* as etapas, é o povo quem paga. Porque há uma dívida formidável inscrita no contrato, o povo não se beneficia, os juros sobem, é sempre o povo quem paga, e enquanto isso os fundos criados não foram transformados em nenhum investimento público, não há estradas, não há escolas, não há bem-estar, não há infraestrutura, não há nada. É uma forma de negar a soberania dos Estados, procedendo assim. Ou seja, esta noção de dívida odiosa é algo que deveríamos ter interesse em desenvolver criticamente. Sabemos que é com este mecanismo que os bancos e as instituições financeiras criam dinheiro. São eles que criam o dinheiro: agregam uma linha de crédito nas contas de uma instância, e só quando a instância o reembolsa é que o dinheiro passa a existir; ele não existia antes. Nos paraísos fiscais é mais fácil que antes gerar dinheiro, como descrevi brevemente.

Quando disse que é difícil ser otimista, isto não significa que devemos ser pessimistas. Não vivemos uma dicotomia pura, mas podemos respeitar suficientemente a inteligência das pessoas para sermos capazes de perceber o tamanho dos nossos problemas de hoje. Vamos falar sério: estamos diante de grandes poderes que têm sua parte de fragilidade. Resta saber qual seria o preço para todo o mundo de sua derrocada, porque nos tornamos dependentes deste poder. Entende-se que há duas coisas em discussão, que me parecem fundamentais: de um lado está a crítica, e de outro, a ideologia. A diferença entre o pensamento crítico e a ideologia está na pessoa que recebe esses dois discursos, não no próprio discurso. A ideologia entra no cérebro de imediato. Dizemos a palavra governança, ela entra na nossa cabeça e a utilizamos na primeira reunião que tivermos, para dar a impressão de que somos conhecedores.

Isto é a ideologia: usamos todas as palavras que estão na moda, nos servimos delas e ao usá-las temos a sensação de poder. O que faz o pensamento crítico? Mais do que deixar essas palavras ocuparem a sede da subjetividade, faz delas objetos, e me ocorre uma expressão: somos uma espécie de fiscais intelectuais que imobilizam essas palavras, para congelá-las e estudá-las. Em 90% dos casos não fazemos isso, que é muito importante – e os professores deveriam saber quando preenchem pedidos de subvenções. As palavras são mais fortes que nós. Quando escolhemos uma palavra, não se trata de um elemento retirado de uma caixa de ferramentas. Essa palavra é mais forte que nós, ela nos captura na sua memória, na sua filologia, nas suas premissas, ela

nos captura. Então temos interesse em escolher as palavras que utilizamos, e escolhê-las bem.

É aí que o pensamento crítico está em jogo. Não, não direi que eu, diretor de um teatro, acolho “clientes”: continuo a dizer que são espectadores, porque o que apresento é uma obra e não uma produção cultural, se falar assim entro de imediato no campo da indústria cultural, do comércio, faço *business*, e então e perco completamente o sentido de minha vocação. Isto é o pensamento crítico, é o que nos resta.

O outro ponto é fundar instituições que se pareçam conosco. Não chegamos ainda à modernidade. A modernidade é um projeto inacabado. Não criamos instituições que se pareçam conosco. Criamos instituições que *falam* em nosso nome, satisfazendo interesses particulares. Teremos que fazer isso historicamente, é um vasto projeto, é um vasto campo muito exigente, e se não o fizermos coletivamente teremos diante de nós soberanias que vão falar permanentemente em nosso nome servindo a interesses bem específicos. É um problema difícil, e inserir as multinacionais em conceitos operacionais do Direito já é uma forma de avançar, porque poderemos pelo menos entrever uma forma de imobilizar o adversário, seríamos pelo menos capazes de nomeá-lo, diagnosticá-lo.

Mais um comentário sobre as desigualdades: o capital *deseja* as desigualdades, senão elas não existiriam, porque permitem colocar os proletários em concorrência. A desigualdade é formidável: nós não paramos de pensar, não paramos de criticar, ficamos preocupados, inquietos com a hipoteca a ser paga, com a nossa renda. É assim que se reina. Os atores que nos dizem que querem lutar contra as desigualdades e ao mesmo o tempo se aproveitam delas não são dignos de crédito.

Os Estados e as repúblicas, tais como foram pensados na modernidade, ainda não aconteceram. A república, para tomar um caso referencial como a república da França, a partir de 1870, foi totalmente cooptada. Os monarquistas entenderam que era mais fácil manipular o povo utilizando o seu nome do que o nome de um rei: “Vamos nos declarar republicanos, de toda forma as pessoas votarão sempre nos notáveis, e em nome do povo ele será mais bem manipulado do que se o fizéssemos em nome de outra fonte”. Por isso, temos uma república que não conseguiu cumprir o seu projeto, porque o projeto não é o Estado tal como ele existe hoje, mas aquele no qual nos propomos a criar instituições que se assemelhem a nós.

# Territórios do capitalismo extrativista

## *A gestão empresarial de “comunidades”*

*Henri Acsehrad*

Em paralelo aos processos de liberalização das economias nacionais, ao longo das últimas décadas do século XX, pôde-se verificar a crescente difusão de ações empresariais voltadas ao “entorno” das instalações produtivas. Na perspectiva de uma “eficiência empresarial extramuros”, foram sendo desenvolvidas estratégias ditas de “não-mercado” que procuram se antecipar aos “riscos” que movimentos sociais possam apresentar aos negócios. O presente texto procura inserir analiticamente tais discursos e práticas de gestão empresarial do “social” na continuidade histórica dos diferentes modos capitalistas de construção de consentimento. Ele sustenta igualmente que as corporações têm acionado tais microtecnologias de poder para, ao mesmo tempo, evitar rupturas nos fluxos de mercadorias e materiais e legitimar, no plano local, o regime neoliberal que predomina no plano macroeconômico.

A literatura sobre mudanças políticas e institucionais associadas aos processos de liberalização das economias nacionais desencadeados a partir dos anos 1980 concentrou-se na discussão das novas condições de mobilidade internacional dos capitais, assim como das formas renovadas de organização dos fluxos financeiros e de comércio. Enquanto a retórica neoliberal justifica tais processos insistindo nas virtudes do livre-mercado, as grandes corporações, em sentido inverso, passaram a se preocupar, como nunca, em intervir nas diferentes instâncias da política<sup>1</sup>. Exemplo disto são

---

1 A este respeito, Pierre Veltz (1988:36) já destacara o surgimento do “paradoxo expresso no fato que no momento onde a ‘mão invisível’ do mercado efetua o retorno ideológico e político florescente que conhecemos, a multiplicação de redes onde se entrelaçam intimamente o espaço administrado não-mercantil da produção com os espaços de mercado parecem abrir uma etapa qualitativamente nova do reino da ‘mão visível’ cujas implicações societais são ainda pouco analisadas”.

os estudos empresariais dos fenômenos por eles chamados de “riscos sociais” – aqueles que, na perspectiva das empresas, a população poderia eventualmente oferecer aos negócios. Por meio de tais estudos, as corporações têm demonstrado seu crescente interesse em registrar os graus de organização e mobilização social em seus territórios de operação, procurando observar e antecipar conflitos, construindo uma espécie de mapa político do tempo e do espaço das lutas sociais.

O presente texto pretende discutir práticas empresariais situando-as no bojo “do jogo dinâmico de relações sociais, interesses econômicos e disputas de poder em pauta na economia política da extração” (Gilberthorpe, Rajak, 2016: 1). Trata-se, em particular, de analisar uma das estratégias pelas quais as empresas “engajam-se no terreno escarpado da política”, articulando “governo político e governo gestor” (Brulois, Viers, 2011: 50): as ações de gestão territorial extramuros desenvolvidas, com maior frequência, por firmas atuando em setores industriais fortemente dependentes de recursos materiais localizados em áreas delimitadas do espaço. Trataremos aqui de construir quadros de análise que possam dar conta da emergência e difusão de práticas empresariais que dizem respeito à gestão – não imediatamente econômica – destes territórios situados fora dos perímetros estritos da propriedade privada de unidades produtivas. Tais práticas, que se têm tornado mais visíveis em paralelo aos processos de globalização das economias, desenrolam-se para além dos espaços estritos do exercício da autoridade empresarial privada corrente, tal como essa se empenhou, de praxe, na gestão de equipamentos ou de coletivos de trabalhadores a ela subordinados pelos laços da relação salarial. Tratam-se de atividades originadas no exercício de um imaginário gerencial e sociotécnico (Jasanoff, Kim, 2009) que se vê confrontado às contradições peculiares a formas de exploração econômica fortemente dependentes da estabilidade sociopolítica dos “entornos” de estabelecimentos produtivos e de equipamentos conexos de infraestrutura. Boltanski e Chiapello (2009:124) já haviam sugerido “considerar a história da gestão empresarial como a história da sofisticação permanente dos meios de dominar aquilo que ocorre na empresa e em seu ambiente”. Referiam-se às técnicas que visaram ao controle das máquinas e do pessoal, dos mercados e da concorrência, do circuito de distribuição, dos clientes e de seus comportamentos aquisitivos, assim como dos fornecedores, da imprensa e dos poderes políticos. Faltou, no entanto, a estes autores mencionar as

estratégias que buscam o controle sobre as condições sociopolíticas do “entorno” espacial dos empreendimentos quando estes dependem de recursos territorialmente situados.

A gestão da incerteza é uma das motivações básicas para que determinadas grandes empresas procurem expandir o raio de ação de suas estratégias para territórios extramuros, tomando por objeto os modos de ser de indivíduos e coletivos aí instalados. Com respeito às populações do “entorno” das instalações extrativas ou produtivas, a perspectiva de cultivar relações baseadas na confiança e na proximidade é que levou as corporações a buscarem conhecer os modos de vida dos residentes na região, seus costumes, hábitos, formas de agir e pensar.

Na literatura da gestão empresarial, a compreensão e a intervenção no ambiente externo às empresas têm sido objetivadas nas chamadas “estratégias de não mercado”, orientadas, nos termos do *management*, a gerir as interações institucionais, políticas e sociais da empresa. As ações empresariais desenvolvidas no “entorno” dos grandes projetos de desenvolvimento estão, com frequência, associadas ao estabelecimento de relações com as comunidades através de programas de “gestão social”. São particularmente conhecidas as ações desenvolvidas pela indústria extrativa mineral, setor em que os conflitos entre empresas e comunidades locais têm sido avaliados como uma das principais fontes de risco aos negócios (Ernst & Young, 2014). Os dirigentes de corporações mineradoras se esforçam para ampliar as coalizões desenvolvimentistas em seu favor, alegando que a presença de conflitos os leva a deixar de investir milhões de dólares<sup>2</sup>. Consultores destas corporações chegam a definir conflito social, na perspectiva dos negócios privados, como “o meio pelo qual as populações comunicam percepções de risco e geram custos para as companhias” (Davis *et al.*, 2014:7577). Advertem, por outro lado, que os agentes empresariais “compreenderiam melhor” os conflitos com as comunidades se avaliassem os custos que deles decorrem; e acrescentam: “os custos mais frequentemente subestimados pelas corporações”, “são os custos indiretos das equipes absorvidas pela necessidade de administrar

---

2 No Peru, país com alta concentração de conflitos entre mineradoras e comunidades, a ameaça empresarial de não realizar investimentos alegando a presença de conflitos sociais é corrente. cf. “El 2015 será clave por las decisiones en inversión minera local”, *El Comercio*, Lima, 5 de janeiro de 2015; “Conflictos sociales en minería ponen en riesgo inversiones por US\$ 8,000 millones”, *Gestión*, Lima, 2 de abril de 2015; “\$63 mil millones de la minería en riesgo”, *Correo*, 26 de maio de 2015.

conflitos – em particular o tempo da alta gerência, incluindo os Diretores Gerais” (Davis e Franks, 2014).

Os conflitos desencadeados pelas reações das sociedades locais a impactos como assoreamento de rios, poluição do ar, disposição inadequada de rejeitos e escórias, desmatamento, poluição do solo e do lençol freático, alterações na paisagem e extinção de espécies vegetais e/ou animais, utilização inapropriada de rejeitos, questões fundiárias, problemas relacionados ao fechamento de minas (Araujo, Fernandes, 2014) – e, poderíamos acrescentar, rompimento de barragens – têm explicado os propósitos da adoção de políticas sociais privadas direcionadas aos territórios extramuros das empresas, tanto deste como de outros setores da atividade agrícola e industrial<sup>3</sup>.

O presente texto pretende discutir as condições nas quais as chamadas ações sociais das grandes corporações têm sido acionadas para legitimar as estratégias de controle territorial por parte das empresas. É fato que os investimentos sociais privados, as práticas da chamada “ancoragem territorial dos empreendimentos”, as “políticas de *stakeholder*” e de “responsabilidade social empresarial” (RSE) são, via de regra, apresentados como inovadores. Entretanto, boa parte da literatura sobre tais práticas concentra-se na descrição e debate de diferentes ações que se inscrevem sob a denominação de RSE, como se as mesmas tivessem sido adotadas, historicamente, a partir do momento em que tal denominação foi cunhada e disseminada. Os marcos da análise pecam, portanto, frequentemente, por estarem atrelados à literalidade do discurso empresarial sobre as práticas empresariais: sua gênese, suas justificativas, sentidos estratégicos, modalidades etc. desde a publicação do livro de Howard R. Bowen *The social responsibilities of the businessman*, em 1953, até a incorporação desta ideia pelo Fórum Econômico de Davos em 1999 e sua posterior institucionalização pelo chamado Pacto Global, em 2000 (Postel, Cazal, Chavy, Sobel, 2011).

3 Analisando a abrangente atuação da CVRD e da Fundação Vale em municípios do Maranhão, Pantoja chama de “Planejamento Privado Social” as estratégias que “articulam ações típicas da área de planejamento: levantamento de dados, construção de indicadores e diagnósticos; tudo isso conjugado ao esforço de elaboração de planos de ação (como o Plano de Gestão Integrada em Socioeconomia – PGI) e acompanhado do desenvolvimento e execução de projetos, porém tudo isso realizado pela iniciativa privada e aplicado à população de diversos municípios a partir das políticas públicas municipais – se utilizando, para tanto, de fartos recursos públicos em sua execução”. Igor Pantoja, “Políticas Públicas e Planejamento Privado: a atuação da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (Vale S.A.) no Maranhão”; Diss. Mestrado IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

Os limites destes marcos para fins de análise mostram-se presentes, por exemplo, quando certos autores se perguntam se a RSE, “enquanto compromisso político com o tratamento das externalidades da produção”, poderia ou não induzir um novo modo de regulação do capitalismo (Lamarche, 2011); ou em que medida, “entre a regulação restritiva e a autorregulação dos mercados, poderia haver lugar para esta modalidade de ‘soft law’ baseada em formas híbridas do respeito a direitos fundamentais e procedimentos empresariais voluntários” (Capron e Petit, 2011); ou ainda, se a RSE pode vir a se inscrever numa análise polanyiana dos limites da mercantilização do mundo, por “buscar conciliar o modo de acumulação financeira com certas exigências sociais e ambientais” (Postel e Sobel, 2010).

Fato é que, ao tomar como ponto de partida a intencionalidade expressa no discurso empresarial sobre estas práticas, o caráter “inovador” das mesmas tende a ser superestimado<sup>4</sup>. Isto porque se há, por certo, novidade neste esforço de resposta empresarial às críticas sobre os efeitos sociais e ambientais de um capitalismo que se tornou global e financeirizado<sup>5</sup>, de *marketing* social destinado aos acionistas e de busca de legitimação pública de projetos econômicos nos planos nacional e global, não se deveria perder de vista, por outro lado, a continuidade observável no que diz respeito ao modo pelo qual o capitalismo sempre buscou estabelecer consentimento e prevenção de riscos quando estes deram mostras de poder ameaçar a segurança de seus empreendimentos. Tratar-se-ia, pois – é o que pretendemos aqui sustentar – de inovações bem mais adaptativas do que radicais, posto estarem basicamente inscritas na ordem liberal da gestão dos chamados “riscos sociais” que são próprios ao espaço-tempo do capitalismo flexível contemporâneo<sup>6</sup>.

4 Antonelli, Cerruti, Marin, Orellana e Gómez (2015:303) já haviam chamado a atenção para o fato de que, ao se ter como fonte as próprias empresas, tende-se a embutir nas análises a “autoimagem positiva” das mesmas.

5 A ideia que aqui privilegiamos é de que o que estaria em pauta seria, antes, não propriamente a “responsabilidade”, mas a “responsividade” empresarial às críticas – a saber, a capacidade de resposta que as corporações buscam demonstrar frente às denúncias dos efeitos sociais e ambientais danosos de suas práticas, o que situa a RSE no âmbito das ações de apropriação da crítica e antecipação de conflitos, ou, nos termos de Boltanski, dos “dispositivos que permitem conter a crítica e manter inalteradas as principais assimetrias sociais existentes ou mesmo ampliá-las” (Boltanski, 2013 : 442).

6 Kytte, B., Ruggie, J. “Corporate social responsibility as risk management: a model for multinationals. Corporate social responsibility initiative”, *Working paper* n° 10. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005.

É desta perspectiva que procuraremos aqui inserir a análise de tais discursos e práticas numa linha contínua de longo prazo, envolvendo a história das estratégias empresariais de controle e administração de espaços extra-fábric que antecederam ao uso específico dos termos, estes sim inovadores, acima referidos; ou seja, de inserir tais discursos e práticas na continuidade e distintividade históricas pelas quais se constituíram os diferentes modos empresariais de construção de consentimento.

### **Divisão do trabalho político de disciplinamento – a ordem social nos espaços não diretamente produtivos**

No tópico “A divisão do trabalho na manufatura e na sociedade” do Livro I de *O Capital*, Marx aponta a existência de uma correlação entre as formas políticas de organização da sociedade e a função de atribuição do poder de distribuir socialmente os esforços de trabalho. Sociedades antigas, diz ele, caracterizadas por possuírem mecanismos autoritários de divisão social do trabalho em geral – entre setores e ramos da economia – não tinham nenhuma autoridade investida na divisão do trabalho em detalhe – ou seja, no interior do que seriam as distintas unidades de produção. Ao longo da história subsequente, ter-se-ia verificado uma espécie de “regra geral” segundo a qual quanto menor fosse a autoridade a presidir a divisão do trabalho na sociedade como um todo, mais uma divisão do trabalho “em detalhe” se desenvolveria, submetida, nesses casos, à autoridade privada que atuava no interior das oficinas e, posteriormente, das fábricas. Assim, completa Marx, “com relação à divisão do trabalho, a autoridade no interior da fábrica e aquela no seio da sociedade situam-se em razão inversa” (Marx, 1972: 143)<sup>7</sup>.

Podemos experimentar dizer o mesmo, por extensão, acerca da “disciplina do trabalho”, condição necessária ao estabelecimento da divisão do trabalho, tanto em geral como em detalhe. A saber, que na história de longo prazo da organização do trabalho teria havido uma alteração no *locus* da autoridade principal à qual coube o papel de obter o consentimento dos

7 “Podemos estabelecer em regra geral que quanto menos a autoridade presidir à divisão do trabalho no interior da sociedade, mais a divisão do trabalho se desenvolverá no interior das oficinas e mais ela estará submetida à autoridade de um só. Assim, a autoridade nas oficinas e aquela no seio da sociedade, com relação à divisão do trabalho, estarão em relação inversa uma à outra”, Karl Marx, *Misère de la Philosophie*, Ed. Sociales, Paris, 1972, p. 143, citado em *Le Capital*, Livre I, Ed. Sociales, Paris, 1976, note 38, p. 628 (tradução do autor).

trabalhadores com respeito às condições de exercício do trabalho. Quanto menor terá sido a divisão do trabalho em detalhe, maior terá sido o papel das autoridades políticas – externas às unidades de produção – na mobilização e no disciplinamento do trabalho no âmbito da sociedade em geral. Inversamente, quanto maior tenha sido esta divisão – tal como ocorrido com o advento da manufatura e da grande indústria –, maior terá sido o papel assumido por autoridades privadas no disciplinamento do trabalho. Podemos observar, assim, na “regra geral” inferida por Marx, a presença latente de um outro tipo de divisão do trabalho – uma divisão política do trabalho de disciplinamento social – que se caracterizou, ao longo das primeiras fases da industrialização, pela crescente transferência de autoridade disciplinar do Estado para o capital, cabendo ao Estado basicamente a fixação das condições jurídicas mais gerais de regulação das relações salariais. É a uma nova configuração desta divisão do trabalho político de disciplinamento que estaríamos assistindo no capitalismo no final do século XX, de modo que, em certas áreas, a autoridade empresarial tenha passado, *per se*, a desenvolver estratégias de estabilização dos terrenos sociais ocupados por grupos que, embora não trabalhando na empresa, são tidos como capazes de afetar e ser afetados pelas atividades empresariais localizadas.

Sabe-se que o parcelamento capitalista de tarefas – a divisão do trabalho em detalhe – teve como pressuposto o esvaziamento da capacidade de cada trabalhador individual exercer controle sobre os processos de trabalho. Mas a despeito da simplificação e banalização das tarefas que foram consumadas, a agregação eventual dos trabalhadores em coletivos politicamente organizados continuou sendo vista como fator de risco para a continuidade e a rapidez da recuperação do capital investido. É com o fim de prevenir tais riscos – ao lado da adoção de expedientes diversos de motivação para o trabalho – que foram sendo desenvolvidas, no interior dos espaços produtivos, diferentes tecnologias de obtenção do consentimento junto aos assalariados. O acúmulo de experiências com as tecnologias de controle e disciplinamento dos trabalhadores dentro das fábricas não deixou de ter, com adaptações, por certo, um papel de influência nas estratégias de controle que hoje vemos as empresas buscarem exercer fora de suas instalações.

Ao longo do que Gaudemar (1989) chamou de “ciclo disciplinar”, distintas estratégias de controle, internas às unidades de produção, foram se sucedendo: panoptismo e paternalismo combinaram-se numa economia

industrial que visava a impor ao trabalhador o silêncio e o respeito à ordem. Certas técnicas de disciplinamento dos trabalhadores fora das fábricas também foram adotadas, em que pese terem sido inicialmente curtos os períodos de tempo em que os trabalhadores ficavam fora do alcance do controle patronal. A ideia era disciplinar o interior da fábrica por estratégias indiretas de moralização social desenvolvidas fora dos espaços fabris. Nas *company-towns*, o patrão-patriarca buscava gerenciar, como bom pai de família, a vida dos trabalhadores – tratados como menores imaturos –, inclusive fora do lugar de trabalho. Ao lado das formas da vigilância panóptica e do paternalismo moralizante, buscou-se também uma disciplina com bases objetivas, constituída a partir da remodelação dos próprios processos de trabalho por meio do maquinismo. Assim como, na perspectiva da engenharia industrial, todo sistema técnico era concebido e utilizado com vistas a um efeito controlável e se possível mensurável, as técnicas de controle dos trabalhadores também passaram a seguir o modelo das técnicas de controle das máquinas. O processo produtivo foi, nesse caso, pensado como uma série lógica matemática da qual eventos aleatórios deveriam ser excluídos. Uma aritmética política e moral passou a orientar o governo das fábricas. A disciplina objetivada pela máquina e pelo cronômetro teria constituído a forma industrial da aritmética moral que havia sido idealizada, no século XIX, pelo pensamento utilitário de Bentham (Gaudemar, 1982: 51-52), fazendo do automatismo uma forma de autocratismo.

Certos processos produtivos, porém, assumiram, na organização industrial capitalista, formas espaciais particulares. É o caso dos “sítios” ou polos – comuns em setores em que vigoram processos produtivos em fluxos, ditos contínuos, como o petroquímico, químico ou siderúrgico – nos quais se faz necessária uma disciplina extrafabril que garanta a articulação lógica entre distintas unidades produtivas – tecnicamente separadas, porém interdependentes. A Geografia entende por sítio o conjunto de aspectos intrínsecos a um local e a suas zonas imediatamente circunvizinhas (Waibel *apud* Guimarães, 1949:29). Enquanto a noção de localização remete à posição relativa de um fato geográfico, a noção de sítio abrange o conjunto de variáveis que interagem com os fatos localizados (Valverde, 1989: 15)<sup>8</sup>.

---

8 Cauquelin (2002: 26) chama a atenção para a dualidade do termo *sítio*, que evocaria, por um lado, um mundo situado, de estabilidade e proteção e, de outro, mais contemporaneamente, espaços efêmeros em rede. Enquanto lugar protegido e de pertencimento, o sítio evoca um misto de mapa

Ora, nos novos sistemas industriais pós-fordistas, os espaços produtivos tenderam a ser tratados como espaços de mobilidade e fluidez (Gaudemar, 1980:13). Isto se aplicaria tanto às plantas industriais concentradas espacialmente num mesmo sítio – no caso de processos ditos contínuos – como à fragmentação de processos disseminados no espaço – no caso de processos ditos discretos. No caso de processos contínuos, o sítio é constituído não só por um local, mas por uma rede de unidades/processos, ainda que dispostas em áreas muito extensas e conectadas. Este é o caso, por exemplo, de centrais de matérias-primas ligadas às unidades de processamento em polos petroquímicos ou de indústrias extrativas que transportam seus produtos das minas aos portos por intermédio de estradas de ferro ou de minerodutos. Os sítios-rede implicam, de forma muito particular, os modos de vida dos trabalhadores, envolvendo extensivamente os espaços de vida relativos a habitação, comércio varejista, escolas, lazer etc., pois “sua estratégia de investimento produtivo e extensivo do espaço é também estratégia de investimento no espaço social” (Gaudemar, 1980:40).

O tipo de divisão particular do trabalho – que separa e articula estágios distintos e sequenciados da transformação de matéria e energia – implica tanto as gerências das respectivas unidades de produção como o próprio Estado, a quem cabe, em geral, destinar e normatizar o espaço apropriado para tal articulação. Mas a disciplina necessária para se assegurar a normalidade dos fluxos entre as distintas unidades costuma ser, nesses casos específicos, da alçada de alguma forma de autoridade supraempresarial. A função de tal autoridade seria estabelecer o controle mais objetivo possível sobre os fluxos que interligam as diferentes unidades de produção de modo a que estes não venham a ser interrompidos, ocasionando, eventualmente, alguma ruptura na temporalidade prevista para a *performance* empresarial em seu conjunto. Nestas formas espaciais específicas, observadas em certos ramos da produção industrial em que vigoram os chamados processos contínuos, ou seja, em que o produto resulta de uma sequência ininterrupta de transformações físico-químicas, o que importa é gerir os espaços-sítios

---

e organograma, com um certo sentido militar de fortificação e defesa, de sede de um patrimônio a salvar. No segundo sentido, trata-se de espaços em movimento, de construção das condições de uma obra e, ao mesmo tempo, ponto do território de onde se pode lançar um olhar circular e uma vigilância sobre o ambiente que o cerca (Cauquelin, 2002: 27 e 149).

situados entre as diferentes unidades de produção de modo a assegurar a continuidade estrita dos fluxos.

Ora, isto posto, nos perguntamos: quais têm sido, nas condições do capitalismo pós-fordista, as estratégias empresariais de gestão de espaços extrafabris e, em particular, as relações estabelecidas pelas empresas com aqueles que habitam os “entornos” das unidades de produção infraestruturas conexas e que não trabalham em suas instalações? Como têm sido tratados os espaços não diretamente produtivos onde a presença de sujeitos que, embora não subordinados a qualquer relação contratual com as empresas – e, portanto, situados fora do alcance das técnicas de gestão do trabalho pela gerência empresarial –, poderiam ser vistos como capazes de oferecer risco à estabilidade dos negócios?

Com o reordenamento espacial próprio ao capitalismo flexível contemporâneo, a lógica da forma “sítio” foi sendo incorporada ao conjunto da economia: a articulação em rede dos diferentes processos de valorização dos capitais passou a requerer novos tipos de disciplina capazes de assegurar a continuidade das conexões e das sinergias estabelecidas entre os diferentes fluxos produtivos distribuídos no espaço (Gaudemar, 1980: 39). Isto porque a produção industrial tendeu a se fluidificar, integrando-se a um movimento mais geral de circulação de matéria, moeda e informação (Vatin, 1987: 23-24). Como a rentabilidade dos negócios, nesta nova configuração do capitalismo, depende sobretudo da funcionalidade da rede, a estratégia espacial de investimento produtivo é também uma estratégia de investimento no espaço que podemos chamar de não diretamente produtivo.

O núcleo das novas estratégias de racionalização da indústria encontra-se na busca de coordenação-integração em escala global do “sistema de produção” e na emergência de uma função transversal logística (Veltz, 1988:33). Trata-se, pois, para a gestão empresarial, de conectar, em rede, os dispositivos, operações e sequências de produção em sua interação com os coletivos humanos que se encontram situados tanto no âmbito do mercado como fora dele. Os esquemas logísticos são cada vez mais estruturantes: “trata-se, no sentido técnico, de nós logísticos; no sentido econômico, da possibilidade de criar e reconfigurar com leveza e rapidez as cadeias heterogêneas de atividades; no sentido sociológico e mais metafórico, da capacidade de criar redes cruzando culturas e referenciais múltiplos” (Veltz, 2005: 215-216).

Para os especialistas em gestão da chamada “qualidade total”, por exemplo, toda a estrutura industrial deve estar comprometida com a “excelência competitiva”. Conforme postula um grande empresário brasileiro, “a competitividade é a soma de eficiências internas e externas. Existe a eficiência intramuros e a extramuros. Intramuros é o que fazemos na própria empresa (...). No entanto, existe um processo ainda maior – o extramuros. Isto porque o processo de gestão pela qualidade olha sempre quatro públicos: o cliente, o investidor, os colaboradores e a comunidade” (Johannpeter, 2002). É por isso que, como sustentam os teóricos do *management*, o desenvolvimento de práticas empresariais junto às sociedades locais passa a ser visto como tão necessário quanto o investimento em capital (Storper, 1990: 143) e que instituições e práticas localizadas procuram contar com sistemas de comunicação *bottom-up* capazes de localizar obstáculos e dificuldades (Ruas e Antunes, 1997: 174). Buscam-se mecanismos de coordenação formal, alianças e relações sociais apropriadas para assegurar “um bom clima para os negócios”. Com relação a esta esfera extramuros da eficiência empresarial, acrescenta Freeman (1999), “se as empresas quiserem ser eficazes, terão que prestar atenção aos grupos que podem afetar e ser afetados pela realização dos objetivos da empresa”. Tais grupos seriam aqueles que detêm algum poder “de atrair a atenção da mídia”, ou “de exercer coerção sobre o andamento dos negócios” (Mitchell, Agle, Wood, 1997).

Analisando coletivos de trabalhadores submetidos à disciplina fabril, Linhart (1997:90) havia verificado como, nos mesmos sujeitos, ocorre uma mescla entre um consentimento objetivo para com os interesses da empresa e um questionamento subjetivo em relação aos mesmos. Em certas circunstâncias, esse tipo de implicação ambivalente pode fazer com que as reticências venham a transformar-se em rebelião contra a racionalidade da empresa (Linhart, 1997:95). Frente a estes coletivos, as estratégias empresariais buscam, na medida do possível, eliminar essa distância crítica de modo a não apenas conservar a implicação objetivada, mas também, com o tempo, lograr um consentimento subjetivo. O que as empresas esperam dos sujeitos-alvo de suas ações sociais é, ao fim e ao cabo, que estes abram mão de sua capacidade de rebelar-se. Considerando a *expertise* das relações humanas construída na obtenção da eficiência intramuros, trata-se, no capitalismo pós-fordista, de, analogamente, buscar, também na área-sistema (Lipietz e Leborgne, 1991) externa à empresa, a implicação objetiva e o consentimento

subjetivo daqueles grupos que, segundo Freeman (1999), “podem afetar e ser afetados pela realização dos objetivos da empresa”.

### **Eficiência extramuros e gestão empresarial do “social”**

É sabido que em “sítios” como o dos polos petroquímicos ou siderúrgicos, a atividade de manutenção tem um papel estratégico na garantia da continuidade técnica dos fluxos produtivos. “Nas indústrias de processos fluidos, o objetivo disciplinar não é o de controlar o corpo do trabalhador, mas seu ‘espírito’. Não se trata de forçá-los a ‘fazer’ mas a ‘ser’ e a ‘pensar’”. A competência que dele se espera diz respeito mais “a um ‘saber ser’ do que a um ‘saber fazer’” (Vatin, 1987:159-163). As competências produtivas tendem, nestes casos, a “tornar-se menos ‘técnicas’ e mais ‘sociais’, surgindo a noção de ‘responsabilidade’ como um critério importante” (idem:161). Por analogia, podemos dizer que as estratégias de investimento no espaço social não diretamente produtivo tendem a adquirir forma semelhante à da busca de segurança e continuidade na operação dos equipamentos nas indústrias de processo contínuo. Nesta perspectiva, programas sociais de grandes corporações podem ser vistos como tendo assumido este caráter de técnicas de manutenção da estabilidade política do entorno dos fluxos produtivos, buscando disseminar “modos de ser” capazes de prevenir o surgimento de eventos aleatórios indesejáveis, garantindo a continuidade e a velocidade da recuperação dos investimentos.

Nos sítios-rede, o que as empresas buscam é, para além da disciplina especificamente operária, também algum tipo de implicação de não funcionários, ou seja, do conjunto de indivíduos com quem não têm qualquer vínculo contratual, mas dos quais esperam obter comportamentos compatíveis com a satisfação de seus próprios compromissos produtivos e mercantis. E, mais que isso, que estimulem esses não empregados a aderir à própria cultura e racionalidade empresariais. Ora, este projeto de incorporação de habitantes das proximidades das instalações do sítio-rede consiste, em grande parte, numa externalização – extramuros – de estratégias que já se fizeram presentes na gestão liberalizada – intramuros – dos próprios contingentes de assalariados. Assim como sempre se buscou que os trabalhadores fizessem parte de “coletivos temporários, que se constituem e desconstituem ao sabor das exigências produtivas” (Jacquot, 2006:280), nas novas condições espaciais do capitalismo pós-fordista busca-se que o consenso social se instaure

na área-sistema do que poderíamos chamar de “arranjos não diretamente produtivos locais”.

A ideia de ancoragem “territorial” dos grandes projetos de desenvolvimento – da empresa dita “extramuros”, da “governança territorial”, da gestão empresarial das “interações no entorno dos projetos” – o que inclui a moralização da retórica empresarial – remete às condições de vigência de subjetividades coletivas que, por distintas estratégias motivacionais e de obtenção de consentimento, vinculem ou harmonizem, com a lógica empresarial, os diversos sujeitos presentes nos espaços de interesse do grande projeto de investimento, mesmo aqueles que não estabeleçam, com a empresa, relações diretas de trabalho. O “território” é entendido aí, pelas empresas, como uma rede de atores com relação à qual se busca adotar “políticas de dissuasão” com relação à manifestação eventual de críticas. Benson e Kirsch (2010) identificam três tipos de resposta corporativa às críticas que a sociedade pode lhes dirigir: i: a negação de que a crítica seja válida, com a mobilização de uma contraciência apoiada pela empresa, com a disseminação de dúvidas na percepção popular dos riscos; ii: o reconhecimento de que algum problema existe, oferecendo, para seu tratamento, respostas limitadas mediante gestos simbólicos de compensação ou mitigação; iii: o gerenciamento das crises pela ameaça pública da possibilidade de ocorrência de perdas catastróficas e pela apropriação dos discursos dos movimentos de oposição mediante programas de certificação, auditoria, monitoramento, parcerias, recrutamento de ativistas e promoção da ideologia de “harmonia” e acusação de ineficiência dos críticos. Para os consultores da dita empresa estendida e territorializada, os atores sociais passíveis de emitir críticas às práticas empresariais e afetar negativamente a cadeia de valor precisariam, portanto, ser geridos. Os programas de Responsabilidade Social Empresarial são, assim, tidos, no discurso *managerial*, como uma inovação empresarial de manejo de informação em rede para a produção de riqueza e competitividade por meio de uma conRAINTeligência que identifique as vulnerabilidades empresariais ocultas e previna os “riscos sociais”, tornando a empresa capaz de ouvir antecipadamente os atores potencialmente críticos.

Para Hommel (2004), as empresas com fortes dependências ambientais são as que se expõem, mais do que outras, a uma contestação crível dirigida à segurança sanitária ou ambiental de seus processos e produtos. Elas teriam tendência a antecipar mais que outras – menos contestáveis –, de modo a

ganhar em leveza, pelo recurso potencial a uma estratégia dita de *hit and run*: se for fácil sair de uma atividade sem custos irreparáveis, não é *a priori* necessário antecipar a contestação potencial. Se a contestação for robusta e crível, as firmas poderiam ter interesse em se engajar em estratégias arriscadas de antecipação, visando a prevenir sua realização ou modificar seu nível de exposição a esta contestação. O horizonte de duração da instalação é, pois, uma variável chave da exposição das firmas a crises de legitimidade e de contestação. O tempo de permanência em perspectiva é determinante para caracterizar os modos de gestão da contestabilidade ambiental e sanitária (Hommel, 2014 :137)<sup>9</sup>.

Bezerra (2004) designou este tipo de estratégia como “manejo *just in time* dos conflitos” – a saber, a possibilidade de identificar e neutralizar os conflitos de forma contínua e antecipada. Para tanto, os programas sociais das empresas exprimiriam leituras empresariais do que a literatura sociológica chama de *economia moral* dos grupos sociais potencialmente atingidos pelos grandes projetos. Ou seja, resultariam da interpretação, mais ou menos fundamentada em observação e informações colhidas nas comunidades – e frequentemente com a consultoria de profissionais formados em ciências sociais –, daquilo que violaria os princípios de justiça das comunidades locais, que deixaria seus membros contrariados e enraivecidos e que, eventualmente, poderia leva-los a uma situação explosiva (Scott, 1977: 4) por significar, para estes, desrespeito a normas e costumes relativos ao que lhes é devido, segundo eles, de direito (Thompson, 1979)<sup>10</sup>.

Acresça-se o fato que os projetos sociais empresariais em áreas pouco providas de serviços públicos favorecem a legitimação de agentes econômicos externos a tais áreas junto aos sujeitos sociais nelas localizados. Tais projetos, que foram, no caso das colônias, promovidos por governos estrangeiros, são, agora, de iniciativa de empresas, agentes e interesses não necessariamente referidos a metrópoles coloniais, embora igualmente externos aos grupos

9 A este propósito, a revista *Fortune* destacou como as ações de Responsabilidade Social Empresarial estariam substituindo a “antiquada paranoia com relação ao ambientalismo”, cf. *Fortune* (2001, 104) *apud* Welker (2009: 156).

10 Evocamos aqui o esforço presente na formulação de E. P. Thompson que procurou, com a noção de economia moral, considerar, ao lado da “medida das quantidades”, uma “descrição das qualidades” presentes nas experiências vividas de sujeitos ameaçados por perda de estatuto e independência. Fassin Didier, “Les économies morales revisitées”, *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 6/2009 (64e année), p. 1237-1266. URL: [www.cairn.info/revue-Annales-2009-6-page-1237.htm](http://www.cairn.info/revue-Annales-2009-6-page-1237.htm).

sociais locais. A gestão empresarial não se aplicará, assim, apenas aos recursos humanos contratados, mas também a segmentos sociais situados extramuros das empresas, procurando visualizá-los, analisar suas *performances*, orientar suas condutas e recompensar certos comportamentos em detrimento de outros. Ao idealizar, contabilizar e procurar moldar comportamentos e subjetividades sociais tidas por desejáveis para a valorização das ações das empresas, busca-se “configurar uma coprodução entre o econômico e o político” (Pezet, Pezet, 2010:117). Adaptando a retórica neoliberal da sociedade que toma em suas mãos a solução de seus próprios problemas, “autoatribuindo-se um papel político direto na sociedade” (Brulois e Viers, 2011), certas grandes corporações procuram resolver seus problemas governando a sociedade local em benefício de seus acionistas.

Não é difícil perceber um certo parentesco entre as ações ditas de “responsabilidade social empresarial” e aquelas conhecidas como “ações cívico-sociais” das forças armadas. Entre os princípios destas últimas encontra-se o requisito do “estudo minucioso dos valores, crenças, tradições e costumes da população a ser atendida; promover a participação da população nos trabalhos desenvolvidos de forma a integrar a Força Armada com a comunidade em todas as ações”<sup>11</sup>. Ora, as práticas de assistência social são, em princípio, tão estranhas aos atores da guerra como aos agentes da exploração mineral, da produção siderúrgica ou petroquímica, que têm por fim o lucro privado. No entanto, discursos e práticas das forças armadas e de grandes corporações parecem se aproximar no que diz respeito a suas relações com as populações quando estas ocupam áreas de interesse para suas respectivas operações. De algum modo, ambos os tipos de instituição evocam o vocabulário de uma certa “ciência” do controle territorial.

No âmbito militar, a menção a ações de assistência social surge no bojo das transformações do discurso estratégico verificadas nos anos 1960, notadamente a partir das análises da derrota do colonialismo francês no Vietnã. Segundo análises realizadas em meios militares franceses, as guerras no Vietnã e na Argélia se diferenciavam das anteriores por envolver “tudo o que pensa, tudo o que vive, tudo o que respira”. Tratando-se de “uma guerra que toma conta das almas como dos corpos”, “o primeiro

---

11 Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, Comando de Operações Terrestres, *Caderno de Instrução*, s/l, 2009, p. 2-2.

de seus princípios é a supremacia do territorial sobre o operacional”.<sup>12</sup> Pois a chamada “arte operacional” seria vista como insuficiente para dar conta das “operações de manutenção da paz, onde há ênfase na assistência humanitária, no combate ao terrorismo e na guerra de informação”. Nestes casos, o teatro de operações passaria a ser todo o território, e o essencial seria cortar a possibilidade de que a população ouça e apoie os movimentos de resistência.<sup>13</sup>

No âmbito empresarial, por seu turno, as ações de assistência social destinam-se a prevenir o risco de instabilidade institucional, aquele “que pode afetar seriamente as oportunidades de negócio”. Visam, assim, a “afetar os meios político e social” de modo a, nos termos dos administradores privados, “aumentar as capacidades empresariais de captura de valor, através da gestão de suas interações institucionais, políticas e sociais” (Rufin, Parada, Serra, 2008: 63-65). “Não vejo como responsabilidade minha gastar dinheiro dos acionistas em gestos filantrópicos”, afirmou o dirigente de uma grande corporação da mineração; “trata-se de construir segurança de longo prazo para os investimentos” (Gilberthorpe, Rajak, 2016: 13). Nos regimes políticos de exceção, portanto, as forças repressivas pretendem silenciar os críticos; no regime dos quase-Estados localizados das corporações – parte do que alguns designam por “Estado de Direito empresarial” – se quer obter elementos para montar programas eficazes de responsabilidade social, neutralizando a crítica e viabilizando o controle sobre o território.

Observando as práticas de multinacionais da mineração na República Democrática do Congo, Hoenke (2012) identificou o desenvolvimento de políticas orientadas para o chamado “cinturão comunitário”, formado pelos grupos situados nas proximidades das operações das empresas, aos quais estas se referem como “nossas comunidades”, parte de seu “teatro de

12 Coronel Lacheroy, Conferência “Guerre révolutionnaire et arme psychologique” pronunciada em julho de 1957 no grande anfiteatro da Sorbonne. Em: <http://www.cobaye.in/Exclu-Conference-de-Lacheroy-de>, acesso em 10/4/2014.

13 “Durante a guerra de Argélia, o Estado Maior do Exército francês aderiu definitivamente à doutrina da guerra revolucionária. Sua obsessão: cortar a Frente de Libertação Nacional de sua retaguarda, quer dizer, da população”, cf. entrevista do General General Paul Aussaresses a Marie-Monique Robin, in: *Escuadrones de la muerte – la doctrina francesa y el terror en América Latina*, disponível em <http://www.elortiba.org/soja.html>, acesso em 10/4/2014. No Brasil, a chamada “ação psicológica” da Força Terrestre junto aos civis foi inaugurada pelo Decreto n° 67.487 de 06/11/1970 que, em pleno período autoritário, ampliou as atribuições da 5ª Subchefia do EME.

operações”. Para a autora, as práticas participativas adotadas na passagem dos anos 2000 estariam substituindo parcialmente as técnicas de disciplinamento e coerção do período colonial. Os discursos da “co-propriedade psicológica”, da participação e da cidadania auto-responsável coexistiriam com velhas práticas de governo indireto, cujos objetivos continuam sendo a proteção das instalações e a garantia da produção (Hoenke, 2012:2) As políticas empresariais com relação às comunidades, fundindo desenvolvimento comunitário e segurança, seriam parte de um projeto de estabelecimento de ordem. No período colonial, o controle indireto dos sujeitos passava pelo despotismo descentralizado dos chefes locais: as companhias exerciam um governo semiprivado pelo controle repressivo indireto por delegação da autoridade da administração colonial – uma biopolítica destinada a criar força de trabalho industrial. No período pós-colonial, o governo indireto estaria exercendo uma soberania privada em certos nichos autônomos, através de um modo distinto de produção da ordem. As novas tecnologias de governo usadas pelas firmas multinacionais estariam buscando reduzir a violência física direta buscando, em seu lugar, promover localmente melhorias e participação (Hoenke, 2012:5). Mais engajamento, na lógica do liberalismo avançado, e menos paternalismo disciplinar – isto é o que caracterizaria a governança liberal contemporânea. Ou seja, as práticas neoliberais de governo seriam parte da tradição liberal aplicada àqueles que são supostamente incapazes de se autogovernar ou que se opõem à ordem liberal de mercado. A mentalidade de fortaleza baseada no uso de cercas e de vigilância sobre os espaços da propriedade privada estaria sendo, assim, complementada pelo engajamento flexível do “cinturão comunitário”, tentando tornar as comunidades parceiras no próprio policiamento do enclave (Hoenke, 2012: 8).

Estudos de Welker sobre práticas de mineradoras multinacionais na Indonésia também sustentam a associação da Responsabilidade Social Empresarial às novas formas de segurança empresarial baseadas na conformação das interações sociais nas vizinhanças da mina. Um executivo de uma empresa teria afirmado usar, na RSE, sua experiência anterior no exército americano, alegando que “a ajuda ao desenvolvimento é um meio de realização de objetivos estratégicos de segurança, tais como cultivar aliados, ganhar acesso a territórios e estabelecer linhas de comunicação de inteligência” (Atwood 2002 *apud* Welker, 2014: 147). Frente às possibilidades

de surgimento de ações de contestação, tratar-se-ia de “tomar controle do movimento antes de ser controlado por ele” (Welker, 2014: 145). Tais procedimentos estratégicos foram identificados também no Brasil, quando, numa audiência pública realizada em outubro de 2013, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Congresso, um ex-funcionário de uma grande mineradora apresentou provas de que a empresa em questão mantinha uma rede de espionagem sobre funcionários da empresa, políticos e movimentos sociais.<sup>14</sup> A denúncia da operação de um esquema ilegal de vigilância exercido por empresas envolvidas na construção da UHE-Belo Monte sobre militantes do Movimento Xingu Vivo (MXVS) também veio a público quando, em fevereiro de 2013, ao ser descoberto gravando uma reunião do movimento com uma caneta-espia, um dos presentes reconheceu ter sido contratado para nele infiltrar-se<sup>15</sup>.

## Considerações finais

A partir dos anos 1990, autores da chamada Nova Geografia Econômica (Krugman, 1992) destacam o espaço como fonte das chamadas “economias externas” virtuosas. A noção de “competitividade”, aplicável, até então, correntemente, às *performances* especificamente empresariais, passou também a ser aplicada a “territórios”, entre cujos atributos – é o que as teorias do desenvolvimento endógeno vieram acrescentar – constariam as chamadas “vantagens competitivas dinâmicas”<sup>16</sup>. Um “tecido institucional” apropriado

14 Cf. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa da Câmara de Deputados, 2013. Espionagem e infiltração da Vale S.A, disponível em <http://www12.senado.gov.br/cidadania/visualizacaoaudiencia?id=841>. Esse ex-funcionário exibiu demonstrativos de pagamentos feitos a uma empresa que havia sido fundada por um ex-integrante do DOI-CODI. Cf. Otávio, Chico; Duarte, Alessandra. “Agentes da ditadura criam rede de arapongas”, jornal *O Globo*, 25/04/2011; Amaral, Marina, “Vazamento de informações expõe espionagem da Vale”, Pública Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo, 13/09/2013, disponível em: <http://www.apublica.org/2013/09/abrindo-caixa-preta-da-seguranca-da-vale/>.

15 Cf. representação oferecida ao Ministério Público Federal por membros do Movimento Xingu Vivo no dia 25/02/2013, disponível em: [http://xa.yimg.com/kq/groups/24805135/3296795/name/UNKNOWN\\_PARAMETER\\_VALUE](http://xa.yimg.com/kq/groups/24805135/3296795/name/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE)

16 O economista norte-americano Paul Krugman se referiu a essa transposição de noção de competição para espaços territoriais como uma “obsessão pela competitividade”, mostrando os limites da analogia nação/empresa: “A competitividade é uma palavra sem sentido quando aplicada a economias nacionais”. Uma dinâmica interna teria constituído, por exemplo, conforme alega ele, o fundamento do crescimento de economias como as do Japão e dos EUA e não o aumento de suas produtividades respectivas em relação à dos demais países (Krugman, 1994).

constituiria a condição necessária para se enfrentar favoravelmente as incertezas mercadológicas, tecnológicas e sociais: o território seria, nestas novas abordagens do desenvolvimento, visto como “palco privilegiado para inter-relações econômicas baseadas na confiança e na proximidade” (Gorenstein, 2014:26). A “costura” desse tecido institucional tornou-se, para as próprias corporações, tão mais pertinente quanto os espaços produtivos, nos novos sistemas industriais pós-fordistas, que foram tendendo a ser tratados como espaços de mobilidade e fluidez, constituídos por redes de unidades/processos que, embora dispostas em áreas distintas, encontram-se fortemente conectadas. A articulação em rede dos diferentes processos de valorização dos capitais passou a requerer, assim, das corporações, estratégias de disciplinamento e controle capazes de assegurar a continuidade das conexões e das sinergias estabelecidas entre os diferentes fluxos produtivos distribuídos no espaço. A questão é garantir a continuidade da conexão, em rede, dos dispositivos, operações e sequências de produção em sua interação com os coletivos humanos que se encontram situados tanto no âmbito do mercado como fora dele, tanto no interior das empresas como fora delas.

Mediante aquilo que entendem ser parte de suas estratégias de “ancoragem territorial”, as ações sociais empresariais são pensadas como meio de “atenuar as disjunções entre as posições de diferentes atores em presença no território” (Amilhat Szary, p. 10), protegendo os negócios empresariais das ameaças provenientes de seus “riscos não técnicos”. Ou, se quisermos utilizar conceitos lefebvrianos<sup>17</sup>, o discurso da ancoragem territorial adotado por empresas procura fazer da *apropriação* existente do espaço instrumento de sua funcionalização (valorizando redes, “capital social”, laços fortes e fracos...). Por outro lado, simultaneamente – por meio da moralização de sua ação, agora “socialmente responsável” –, essas empresas procuram dar roupagem de apropriação à funcionalidade territorial das áreas que interessam a seus negócios. Em situação estudada por Bronz, o gerente de comunicação de um projeto de instalação de um complexo portuário no estado do Rio de Janeiro justificou sua proposta de “instalar *outdoors* com fotos de moradores, o nome da empresa e uma sentença que anunciava a chegada

17 Para Henri Lefebvre, “a ação dos grupos humanos sobre o meio material e natural tem duas modalidades, dois atributos: a dominação e a apropriação” (Lefebvre, 1975: 164-165). A apropriação do espaço se dá por meio das relações socioespaciais que constroem identidades no cotidiano em contraposição às relações de dominação.

do desenvolvimento na cidade” (...) argumentando: “Eu quero botar a cara da comunidade na campanha” (Bronz, 2016: 295-296).

Com vistas a assegurar a velocidade dos processos de circulação de matéria, moeda e informação, bem como a conectividade esperada da operação dos seus nós logísticos, as corporações multiplicam suas estratégias ditas de “não mercado” promovendo atividades de “relações comunitárias”, de “monitoramento de populações do entorno” e de estudos ditos de “risco social” por meio dos quais procuram antecipar-se à possibilidade de que movimentos sociais organizem as populações atingidas por seus empreendimentos. Procuram assim avaliar a imagem das empresas junto aos grupos “que podem afetar e ser afetados pela realização dos objetivos da empresa” e, aproveitando-se do frequente vazio do Estado na garantia de direitos como saúde e educação, procuram mostrar-se sensíveis às necessidades coletivas das “partes interessadas”, de modo a neutralizar a capacidade crítica da sociedade, aumentar seu próprio “estoque de capital reputacional” e obter o que entendem por “licença social para operar” (Gaviria, 2015).

A respeito da “licença social para operar”, afirma o dirigente de uma mineradora multinacional: “Não se trata apenas de obter permissão para fazer explorações; trata-se de ser capaz de ficar”<sup>18</sup>. Assim, esta “licença” é, no mínimo, vista como um complemento aos processos governamentais de licenciamento estabelecidos segundo leis e normas estatais, ou, no máximo, pensada como parte de um processo de desestatização do licenciamento, quando da transferência dos critérios de apropriação do território e seus recursos para o campo de forças onde interagem as empresas e as populações situadas nas áreas de influência dos projetos empresariais. Assim, os espaços formais de avaliação dos impactos dos projetos, mesmo tendo se mostrado, via de regra, pouco efetivos em levar em consideração a voz dos atingidos, foram sendo preteridos em favor da criação de espaços fortemente não regulados, onde a negociação direta pode se dar através de políticas – sociais, de segurança e de “desenvolvimento” – conduzidas pela própria empresa.

Nesta perspectiva, o “ambiente” que conta para o capitalismo liberalizado é o ambiente dos negócios – ou seja, aquele que coincide com o campo de manifestação dos conflitos que possam eventualmente ameaçar a integridade,

---

18 “*Barrick looks to standardize good first impressions*”, Barrick Beyond Borders, 2 de julho de 2013, disponível em: <http://barrickbeyondborders.com/mining/2013/07/barrick-looks-to-standardize-good-first-impressions/> acesso em 28/7/2017.

a continuidade, a produtividade e a lucratividade dos investimentos. A suposta “autorregulação” empresarial com respeito ao “social” consiste, pois, numa regulação privada dos conflitos – por sua vez, públicos – que colocam em discussão os efeitos espaciais tidos por indesejáveis desencadeados pelas práticas empresariais sobre os espaços não mercantis do solo, corpos hídricos, atmosfera e sistemas vivos. Esta regulação pode ser empreendida *ex-ante*, por antecipação dos conflitos e adoção de práticas da chamada responsabilidade social empresarial, ou, *a posteriori*, pelas técnicas de “resolução” negociada de conflitos, quando estes já se encontram configurados. De todo modo, o caráter dito “voluntário” de tal forma de regulação significa que eles não provêm de constrangimentos definidos pelo Estado mas, sim, do manejo flexível das pressões que as empresas sofrem diretamente em proveniência da sociedade. Esta transferência entre uma esfera pública nacional, onde se estabelecem normas e direitos que se pretendem universais, e espaços localizados do “entorno” dos grandes projetos empresariais faz com que normas e direitos passem a se subordinar a relações de força específicas que estejam configuradas nestes espaços subnacionais.

Ao buscar construir as condições de aceitação dos projetos nos próprios contextos locais em que se situam as forças sociais mais diretamente atingíveis, e de onde podem surgir as contestações mais substanciais e eventuais ameaças a regularidade dos fluxos de mercadorias e pessoas, as empresas tentam assegurar a estabilidade compatível com a valorização de seus ativos no mercado. Com a gestão do espaço social em que os investimentos incidem diretamente, as empresas buscam fazer girar as chamadas “rodas da eficiência” de modo a, ao mesmo tempo, gerar riqueza para seus acionistas e difundir modelos de pensamento entre os sujeitos sociais com os quais as empresas se relacionam (Pezet, Pezet, 2010: 78). Quando há grupos sociais criticando práticas empresariais como predatórias e inaceitáveis, as retóricas e programas sociais tornam-se uma questão de legitimação pública dos projetos privados (Lanoizelée, 2011: 148). Buscando ocupar vazios do Estado, oferecendo como favor o que é dever do Estado garantir, como direitos à saúde e à educação, as corporações tornam-se quase-Estados, dotados de uma “mão direita”, aplicada à vigilância e ao controle da sociedade, e uma mão esquerda, voltada para os programas sociais<sup>19</sup>.

---

19 Tais procedimentos são analisados por Sydow como tendentes a surtir “efeitos ‘antipolíticos’ cruciais do engajamento da comunidade e dos aparatos investidos como um conjunto de tecnologias

O debate público sobre impactos dos projetos de investimento é, em consequência, fortemente restringido pelos esforços empresariais em busca de consentimento: contratam-se, para o setor de relações comunitárias das empresas, quadros que historicamente estiveram a serviço dos movimentos sociais para atuar como mediadores no trato direto com as comunidades<sup>20</sup>; assinam-se termos de compromisso com associações indígenas, prevendo oferta de recursos condicionada à não realização de manifestações e de interrupções do tráfego de ferrovias; põem-se em marcha processos de negociação que podem incluir desde cláusulas formais de abdicação de direitos até a obrigação de desafiliação de indivíduos a grupos associativos e de desconstituição de assessorias de movimentos sociais (Barros, 2016). Por sua vez, ao mesmo tempo em que as empresas dizem pretender tornar públicas suas normas privadas, seus porta-vozes não costumam apresentar provas de sua representatividade (Brulois e Viers, 2009). Ao efetuarem uma engenharia de identidades e expectativas individuais, buscando apropriar-se de áreas crescentes da vida social (Hanlon e Fleming, 2009), as corporações acionam microtecnologias de poder que contribuem para legitimar no plano microeconômico o regime neoliberal que predomina no plano macroeconômico (Vercher, Palpacuer, Petit, 2011). Assim, ao mesmo tempo em que evitam ser reguladas por leis restritivas, buscam neutralizar as críticas e ocupar um espaço cada vez menos acessível aos processos de construção democrática. O extrativismo econômico apoia-se, assim, nos mecanismos de uma espécie de “extrativismo político”, através do qual se extraem recursos dos despossuídos e faz-se uma “garimpagem” da ordem legal, permitindo a comercialização de *commodities* a preços minorados, dado estes conterem componentes sub-remuneradas, asseguradas pela sub-regulação pública. Dada a imprevisibilidade característica do comportamento dos preços internacionais das *commodities*, a obtenção de

---

uniformes imposto para disciplinar diferentes localidades e contextos sociais frente à agenda das corporações” (Sydow *apud* Gilberthorpe, Rajak, 2016: 14).

20 Em sua pesquisa em área de atuação de uma empresa produtora celulose no Maranhão, Marina Drehmer constatou que “a gerência socioambiental montou uma equipe composta em boa parte por pessoas nativas da região. Priorizou também a contratação de pessoas com uma boa inserção junto aos atores locais, que transitavam nos espaços de mobilização e nas comunidades” (Drehmer, 2016: 36). Nóbrega (2015: 127) confirma que a empresa “tem atraído para seus quadros profissionais que historicamente estiveram a serviço dos movimentos sociais para atuarem como mediadores nas negociações realizadas diretamente com as comunidades agroextrativistas”.

recursos exportáveis a custos inferiores ao que seria seu preço “pleno” de mercado – via pressões e manipulação do sistema político por flexibilização das normas – assegura um colchão de segurança para a rentabilização dos investimentos, permitindo inclusive liberar meios para que as corporações financiem as ações ditas “sociais”, destinadas a desmobilizar a sociedade e neutralizar a crítica, esterilizando, em seu nascedouro, qualquer discussão mais substantiva sobre a concepção e as implicações sociais e ambientais de seus projetos.

## Referências

- AMILHAT SZARY, Anne-Laure. La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale: enjeux, opportunités, risques. *Territorial share-taking en Amérique Latine. **Les Acteurs privés dans la gouvernance en Amérique Latine: firme et territoire en Amérique latine***, Paris: Institut de recherche et débat sur la gouvernance, mar. 2010. p. 6-16.
- ANTONELLI, Mirta; CERRUTI, Débora; MARIN, Marcela; ORELLANA, Mauro; GÓMEZ, María Luz. Constelación de violencias y violentamientos en el contexto de la megaminería en Argentina. Modalidades estratégicas para un modelo de ocupación territorial. In: SVAMPA, Maristella (coord.). **El Desarrollo en disputa – actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea**. Buenos Aires: Ediciones UDGS, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015, pp. 299-328.
- ARAUJO, Eliane Rocha; FERNANDES, Francisco Rego Chaves. Banco de dados recursos minerais e territórios é ferramenta para desenvolvimento sustentável da mineração. In: JORNADA DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO INTERNA DO CETEM, 4, 2015, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2015.
- BARROS, Juliana Neves. **Relatório de pesquisa de campo na região de Carajás**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2016.
- BENSON, Peter; KIRSCH, Stuart. Capitalism and the politics of resignation. **Current Anthropology**, Chicago, v. 51, n. 4, p. 459-486, aug. 2010.
- BEZERRA, Gustavo. A Poluência de Magé. In: Acselrad, H. (org.) **Conflito social e meio ambiente no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 227-238.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPPELLO Ève. **Le Nouvel esprit du capitalisme**. Paris: Gallimard, Paris, 1999. (Coleção NRF Essais).

- \_\_\_\_\_. Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, vol.3, n. 6, p. 441-465, 2013.
- BRONZ, Deborah. **Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos**. Rio de Janeiro: Contracapa, 2016.
- BRULOIS, Vincent; VIERS, Jacques. Pladoyer pour um regard transdisciplinaires sur la RSE. In: POSTEL, Nicolas; CAZAL, Didier; CHAVY, Frédéric; SABEL, Richard. (Éds.). **La Responsabilité Sociale de l'entreprise**. Lille: Presses Universitaires du Septentrion, 2011. p. 43-56.
- \_\_\_\_\_. Recherches et débats. Entretien croisé entre la sociologue Florence Osty et le professeur de gestion Yvon Pesqueux. **Sociologies pratiques**, Paris, n. 18, p. 29-38, jan. 2009.
- CAPRON, Michel; PETIT, Pascal. Responsabilité sociale des entreprises et diversité des capitalismes, **Revue de la régulation**, Paris, n. 9, 2011. Disponível em: <<http://regulation.revues.org/9142>>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- CAUQUELIN, Anne. **Le site et le paysage**. Paris: PUF, 2001.
- DAVIS, Rachel; Franks, Daniel. Costs of Company-community conflict in the extractive sector. **Corporate Social Responsibility Initiative Report**. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School of Government, 2014. Disponível em: <[https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/research/Costs%20of%20Conflict\\_Davis%20%20Franks.pdf](https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/research/Costs%20of%20Conflict_Davis%20%20Franks.pdf)>. Acesso em: 10 de dez. 2016.
- DREHMER, Marina. **Anotações de campo sobre as estratégias “socio-ambientais” empresariais frente às quebradeiras de coco babaçu**. Imperatriz: IPPUR/UFRJ, 2016.
- ERNST & YOUNG. **Business risks facing mining and metals 2014-2015**. Disponível em: < [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Business-risks-facing-mining-and-metals-2014%E2%80%932015/\\$FILE/EY-Business-risks-facing-mining-and-metals-2014%E2%80%932015.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Business-risks-facing-mining-and-metals-2014%E2%80%932015/$FILE/EY-Business-risks-facing-mining-and-metals-2014%E2%80%932015.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- FASSIN, Didier. Les économies morales revisitées. **Annales. Histoire, Sciences Sociales**, Paris, v. 64e année, n. 6, p. 1237-1266, 2009. Disponível em: < <https://www.cairn.info/revue-Annales-2009-6-page-1237.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- FRANKS, Daniel M.; Davies, Rachel; BEBBINGTON, Anthony; ALI,

- Saleem. KEMP, Deanna; SCURRAH, Martin. Conflict translates environmental and social risk into business costs. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. III, n. 21, pp. 7576-7581, maio 2014.
- FREEMAN, R. Edward. Divergent *stakeholder* theory. **The Academy of Management Review**, v. 4, n. 2, pp. 233-236, 1999.
- GAUDEMAR, Jean-Paul de. De la fabrique au site: naissance de l'usine mobile. In: CORLIAT, B. et alt. **Usines et ouvriers – figures du nouvel ordre productif**. Paris: François Maspéro, 1980. p. 13-40.
- \_\_\_\_\_. **L'Ordre et la production – naissance et formes de la discipline d'usine**. Paris: Dunod, 1982.
- L'Ordre et la production – naissance et formes de la discipline d'usine**. Paris: Dunod, 1982.
- GAVIRIA, Edwin Muñoz. 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, pp. 138-154, 2015.
- GILBERTHORPE, Emma; RAJAK, Dinah. The Anthropology of Extraction: Critical Perspectives on the Resource Curse. **The Journal of Development Studies**, [s.l.], v. 53, n. 2, p.186-204, 21 abr. 2016. Informa UK Limited.
- GORENSTEIN, Silvia. Da Região ao Território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, v.I, n.1, p. 21-36, jan./jul. 2014.
- GUIMARÃES, Fabio de Macedo Soares. O Planalto Central e o problema da mudança da capital. **Revista Brasileira de Geografia**, ano XI, n. 4, p. 3-74, out./dez. 1949.
- HANLON, Gerard; FLEMING, Peter. Updating the Critical Perspective on Corporate Social Responsibility. **Sociology Compass**, v. 3, n. 6, p.937-948, dez. 2009.
- HOMMEL, Thierry. **Stratégies des firmes industrielles et contestation sociale**. Paris: Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, 2004.
- HÖNKE, Jana. Multinationals and security governance in the community – participation, discipline and indirect rule. **Journal of Intervention and statebulding**, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2012.
- JACQUOT, Linoel. Du “consentement paradoxal” à la “servitude volontaire”: les collectifs de travail em danger. In: DURAND, Jean-Pierre,

- LE FLOCH, Marie-Christine. **La Question du consentement au travail – de la servitude volontaire à l'implication contrainte**. Paris: L'Harmattan, 2006, p. 273-281.
- JASANOFF, Sheila; KIM, Sang-hyun. Containing the Atom: Sociotechnical Imaginaries and Nuclear Power in the United States and South Korea. **Minerva**, [s.l.], v. 47, n. 2, p.119-146, jun. 2009.
- JOHANNPETER, Jorge. [ago. 2002] **Precisamos desenvolver competências gerenciais em todo o país**. Entrevista concedida à jornalista Raquel Boechat para o portal *BrasilCompetitivo.com*. Disponível em: <[http://www.enfato.com.br/multicomunicacao/entrevistas\\_det.php?cod=11](http://www.enfato.com.br/multicomunicacao/entrevistas_det.php?cod=11)> acesso em: 05 dez. 2016.
- KYTLE, Beth; RUGGIE, John. Corporate social responsibility as risk management: A model for multinationals. **Corporate Social Responsibility Initiative. Working Paper** n 10. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005. Disponível em: <[https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper\\_10\\_kytle\\_ruggie.pdf](https://sites.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_10_kytle_ruggie.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.
- KRUGMAN, Paul. **Geografia y Comercio**. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 1992.
- \_\_\_\_\_. Competitiveness: A Dangerous Obsession. **Foreign Affairs**. Nova Iorque, v. 73, n. 2, pp. 28-44, mar./abr. 1994.
- LACHEROY, Charles. **Guerre révolutionnaire et arme psychologique**. Conferência, Paris, 1957. Disponível em: <<http://www.cobaye.in/Exclu-Conference-de-Lacheroy-de>>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- LAMARCHE, Thomas. Responsabilité sociale des entreprises, régulation et diversité du capitalisme. **Revue de la régulation**, Paris, n. 9, 2011. Disponível em: <<http://regulation.revues.org/9275>>. Acesso em: 11 dez. 2016.
- LANOIZELÉE, Françoise. Quatre La Responsabilité sociale des entreprises est-elle soluble dans la concurrence? In: POSTEL, Nicolas; CAZAL, Didier; CHAVY, Frédéric; SABEL, Richard. (Éds.). **La Responsabilité Sociale de l'entreprise**. Lille: Presses Universitaires du Septentrion, 2011. p. 129-149.
- LEFEBVRE, Henri. **De lo rural a lo urbano**. 3ª ed. Barcelona: Península, 1975. [Du rural à l'urbain, 1970].

- LINHART, Danièle. **La modernización de las empresas**. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad PIETTE del CONICET, 1997.
- LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (Coord.). **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990, p. 17-43.
- MARX, Karl, **Le Capital**. Livre I. Paris: Editions Sociales, 1972.
- MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a Theory of *Stakeholder* Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts. **The Academy Of Management Review**, [s.l.], v. 22, n. 4, p.853-886, out. 1997. Academy of Management. <http://dx.doi.org/10.2307/259247>. Acesso em: 11 dez. 2016.
- NÓBREGA, Mariana Leal Conceição. **Enfrentando a Sucuri verde: resistência camponesa e o território de uso comum – o caso das comunidades agroextrativistas na Amazônia maranhense**. 2015, 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia na área de Análise Ambiental e Dinâmica Territorial) – Instituto de Geociências, Unicamp, Campinas, 2015.
- PEZET, Anne; PEZET, Eric. **La Société Managériale – essai sur les nanotechnologies de l'économique et du social**. Paris: Ed. La ville brûle, 2010.
- POSTEL, Nicolas; SOBEL, Richard. La RSE: nouvelle forme de dé-marchandisation du monde ? **Développement Durable Et Territoires**, [s.l.], v. 1, n. 3, dez. 2010. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.8506>. Acesso em: 11 dez. 2016.
- POSTEL, Nicolas; CAZAL, Didier; CHAVY, Frédéric; SABEL, Richard. (Éds.). **La Responsabilité Sociale de l'entreprise**. Lille: Presses Universitaires du Septentrion, 2011. p. 129-149.
- RUAS, Roberto; ANTUNES, Elaine. Estruturação, programas da qualidade e práticas de benefícios e incentivos: a questão do comprometimento. In: CARLEIAL, Liana; VALLE, Rogerio (orgs.). **Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Ed. Hucitec-ABET, 1997.
- RUFIN, C. PARADA, P. SERRA, E. O paradoxo das estratégias multidomésticas num mundo global: testemunho das estratégias de “não-mercado” nos países em desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão dos Negócios**, São Paulo, vol. 10, n. 26, jan./mar. 2008, p. 63-85.

- SCOTT, James C. **The Moral economy of the peasant – rebellion and subsistence in Southeast Asia**. New Haven e Londres: Yale University Press, 1977.
- STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (orgs.). **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, 1990. p. 47-120.
- THOMPSON, Edward P. La Economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII. In: E.P.Thompson. **Tradición, revuelta y conciencia de clase – estudios sobre la crisis de la sociedad pré-industrial**. Barcelona: Editorial Crítica, 1979. p. 62- 134.
- VALVERDE, Orlando. **Grande Carajás – planejamento e destruição**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.
- VATIN, François. **La Fluidité Industrielle**. Paris: Meridiens Klincksieck, 1987.
- VELTZ Pierre. Rationalisation, organisation et modèles d’organisation dans l’industrie, orientations de recherche. In: COHENDET, Patrick; HOLLAED, Michel; MALSCH, Thomas; VELTZ, Pierre. **L’Après-taylorisme – nouvelles formes de rationalisation dans l’entreprise en France et en Allemagne**. Paris: Economica, 1988, p. 33-46.
- VERCHER, Corinne; PALPACUER, Florence ; PETIT, Sandra Charreire. Codes de conduite et systèmes d’alerte éthique: La RSE au sein des chaînes globales de valeur, **Revue de la régulation**, Paris, n. 9, 2011. Disponível em: <<http://regulation.revues.org/9259>>. Acesso em : 10 dez. 2016.
- WELKER, Marina A. “Corporate security begins in the community”: Mining, the Corporate Social Responsibility Industry, and Environmental Advocacy in Indonesia. **Cultural Anthropology**, [s.l.], v. 24, n. 1, p.142-179, fev. 2009. Wiley. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1548-1360.2009.00029.x>> Acesso em: 11 dez. 2016.

# A organização do *Cluster* Minerador Global para a instauração de horizontes de coerção sobre sociedades locais à luz do caso mexicano<sup>1</sup>

*Claudio Garibay Orozco*

## Introdução

A dura concorrência entre corporações mineradoras globais pelas cada vez mais escassas jazidas ricas em minerais não tem sido motivo para inibir sua vontade de cooperar entre si para enfrentar a crítica à destruição territorial e social que suas localizações megamineradoras provocam. Nos últimos 25 anos, as corporações de mineração conseguiram construir uma ampla e poderosa coalizão no interior da indústria de minérios que lhes permitiu desenvolver novas formas discursivas orientadas a legitimar sua atividade na esfera pública; também construíram eficazes figuras organizativas orientadas a influir nos espaços internacionais, nacionais e regionais, e especialmente elaboraram protocolos de atuação para intervir, controlar e dominar as sociedades locais. Esta coalizão corporativa é um poder político relevante no atual mundo global, capaz de inserir seus interesses na agenda dos países dominantes e dos organismos internacionais, públicos e privados, que definem o rumo da economia e da política mundiais.

Neste estudo, para efeitos analíticos, chamarei de *Cluster* Minerário Global esta coalizão política de corporações mineradoras transnacionais organizadas com a intenção de manter abertos os territórios do mundo aos seus interesses e rebater críticas que assinalam impactos sociais e ambientais à sua prática megaminerária. Argumentarei que o International Council of Mining & Minerals (ICMM, sigla em inglês) – fundado em 2001 – tem sido o centro organizador inicial do *Cluster* Minerário Global, o mesmo que articulou a política mundial de legitimação pública da indústria mineradora

---

1 A elaboração deste artigo foi possível graças ao projeto *IN303517 Observatorio Paisajes Sociales Minero* do Programa de Apoio a Projetos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) UNAM.

mediante o lançamento da chamada Global Mining Initiative na Cúpula da Terra de Johannesburgo, em 2002; iniciativa que deu ao *Cluster* fundamento filosófico, um discurso público e um plano de ação para articular os interesses convergentes das corporações mineradoras membros num bloco político mundial unificado.

Hoje, o *Cluster* – na sua qualidade de *sujeito político global* – trabalha em duas tarefas gerais: primeiro, desenvolve uma *inteligência estratégica* orientada para fortalecer sua influência sobre a classe política e as instituições dos Estados nacionais, tanto que elabora protocolos e técnicas para instaurar *horizontes de coerção* sobre comunidades e municípios com a finalidade de que suas localizações operem sem resistência social; segundo, elabora um *novo discurso público mundial* – referido no enunciado *mineração sustentável* – orientado para representar o *Cluster* como produtor de *bondade social*, uma vez que legitima a intervenção cotidiana de seus agentes no controle da vida social de comunidades e municípios.

Para ilustrar o argumento, recorro à operação do *Cluster* no território mexicano, mas a reflexão pode estender-se a países de América Latina e mais além, pois no âmbito mundial se registram cenários que exemplificam a dominação mineradora e os conflitos locais que geram, tal como o expõem o projeto Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (EJOLT, 2014), os informes do Observatório de Conflitos Mineradores da América Latina (OCMAL, 2014) e, no México, a Rede Mexicana de Afetados pela Mineração (REMA, 2016).

Esta análise pretende contribuir para a literatura em torno de temas cruciais, como o papel dos discursos globais na organização de espaços locais (Bridge e McManus, 2000), o contraste crítico do discurso da mineração de “responsabilidade social” frente ao conflito local (Frederiksen, 2013; Halboom, 2012; Horowitz, 2010; Quastel, 2014), o tema da *acumulação por despossessão* (Harvey, 2004) e argumentos para o conceito e prática da *justiça ambiental* (Martínez Alier *et al.*, 2014; Urquidi y Walter, 2011).

## A nova geografia mineradora e o surgimento do *Cluster* Minerário Global

Alguns estudos assinalam certa tendência ao esgotamento das fontes de minério mundiais ao mesmo tempo em que se dá uma crescente

demanda por metais industriais e preciosos na economia global. Afirmam que a extração de metais se comportará de forma similar à *curva de Hubbert* para o petróleo, de modo que as existências atuais nas jazidas de metais baratos estão chegando a seu clímax e estas terão um rápido descenso nos anos subsequentes (Jackson, 2009; Valero, 2008). Mais além das variações especulativas, este cenário estaria provocando um aumento tendencial do preço de metais e levando a febres de inversão devido aos altos lucros no negócio mineiro, com o que a característica geológica do esgotamento de minerais resulta relevante devido a que as jazidas concentradas em veios de *alta lei de corte mineral* decresce em número e qualidade e o que sobra são muitas, mas pobres, jazidas de *baixa lei de corte* nas quais os metais se encontram microscopicamente dispersos em vastos volumes de *material estéril*,<sup>2</sup> ou seja, em uma disposição geológica que a mineração subterrânea tradicional é incapaz de explorar de maneira rentável para responder ao desafio da escassez e à alta demanda de minerais, a indústria mineradora mundial teve que *evoluir* em três sentidos.

Primeiro. Os empreendimentos garimpeiros, as empresas familiares e as companhias regionais são absorvidas ou superadas por corporações globais de acionistas (Higgins, 2010; Delos, 2014). Mediante esta modificação organizacional, as empresas concentraram poder tecnológico, econômico e político sob um mesmo comando e ampliaram sua capacidade de ação com vistas a jazidas promissoras em qualquer país ou região do mundo. O predomínio da organização corporativa tem sido causa e efeito de desenvolvimento de mercados financeiros especializados na indústria extrativa, especialmente a bolsa de valores de Toronto, que tem captado e fornecido capitais para a construção de infraestruturas de mineração em escala global concorrendo

2 Na terminología da mineração se entende por lei de corte minerador (*cut-off*) aquela concentração de metal em uma jazida que é igual ao custo de produção; quer dizer, à quantidade de mineral que uma vez extraído não tem perdas nem ganhos. As leis superiores à lei de corte darão ganhos, considerando-se o mineral como economicamente explorável; em troca, leis inferiores à lei de corte resultarão em perdas. Originalmente, pelo seu peso, os metais se encontram na superfície do magma terrestre. A água, ao entrar em contato com o magma, se eleva na superfície por entre fissuras da crosta terrestre, arrastando consigo partículas metálicas. Terminado o processo hidrotermal, as partículas metálicas ficam sedimentadas na fissura. Se a fissura que liberou a pressão era larga, o sedimento fica em um espaço delimitado, dando lugar a veios ou filões. Mas se a pressão se liberou por miríades de pequenas fissuras o metal é disperso, dando lugar a depósitos de baixo grau. Por “material estéril” entende-se aquele que não contém suficiente concentração de metais para ser economicamente explorável.

com a tradicional bolsa de Londres (Tetreault, 2013). Estes mercados financeiros também impulsionaram uma ampla rede de interesses vinculados: fabricantes de maquinaria especializada, serviços técnicos especializados, centros de pesquisa sobre mineração e agências governamentais de regulação e promoção mineradora. Todos eles, grupos de interesses beneficiários da expansão da mineração corporativa. Assim, em muitos países a abertura do setor de minério devida às reformas neoliberais do final do século XX fortaleceu a transformação das empresas mineradoras em corporações globais (Bridge, 2004; Bridge, 2009; Muradian *et al.*, 2012).

Segundo. A tecnologia evoluiu no sentido da megamineração de *formato a céu aberto* que permite – a um custo social e ambiental muito alto – uma exploração rentável das jazidas pobres mediante a instalação de gigantescos aparatos industriais capazes de remover, triturar, cernir e lixiviar milhões de toneladas de material em troca de minúsculas, mas valiosas, quantidades de metal. A tecnologia também evoluiu em direção à *megamineração subterrânea* para explorar os escassos filões de veios concentrados. É frequente que ambas as técnicas sejam usadas de forma combinada ou sucessiva, segundo a disposição do mineral no subsolo. Similar ao que ocorre com a indústria petrolífera, que busca superar seu esgotamento mediante a exploração de jazidas em águas profundas ou terras betuminosas – o que implica altos custos energéticos e ambientais –, a indústria mineradora obtém os metais mediante a pulverização extensiva de territórios, e para conseguir a mesma quantidade que antes esta indústria multiplicou exponencialmente o gasto de água, energia e superfície de território afetado (Mudd, 2007).

Terceiro. As corporações mineradoras – apesar da dura concorrência comercial entre elas – construíram um *campo social unificado*, integrado por uma rede mundial de corporações e associações vinculadas. Seu objetivo tem sido erigir-se como um *sujeito político global* capaz de operar em múltiplas escalas para manter os territórios de países ou regiões do mundo abertos à exploração mineradora corporativa e para legitimar seu negócio diante da radical destruição de paisagens sociais e patrimônios ambientais derivados da evolução tecnológica em direção à megamineração. Eu chamo este *campo social unificado* – na falta de melhor nome – de *Cluster Minerário Global*.

Estas três adaptações deram forma a uma nova geografia mineradora do século XXI, caracterizada pela presença do interesse minerário em qualquer território no mundo com jazidas pobres. Observam-se novos

processos de ocupação territorial nos quais: i) as minas subterrâneas em produção são reconvertidas em minas de *formato a céu aberto*; ii) as regiões mineradoras abandonadas devido ao seu baixo grau são reativadas conforme a nova tecnologia; iii) comarcas sem história mineradora são abertas à exploração, e iv) são abertas jazidas de difícil acesso localizados em regiões de alta montanha, polares e subaquáticas. Portanto, o impacto territorial inerente à tecnologia megaminerária e a oposição que suas localizações geram em sociedades locais tem sido o contexto e o imperativo para que a indústria mineradora se organize na defesa de seu interesse como *sujeito político global*.

Pierre Bourdieu (1984) define o *campo social* como um espaço social relativamente autônomo, de ação social e influência, em que confluem relações sociais determinadas. Um campo social funcionaria como um mercado competitivo no qual seus participantes disputam vantagens e posições, ao mesmo tempo em que se comprometem com as regras estruturadas do campo; isto é, com a atualização contínua de valores, normas, hierarquias e disposições (*habitus*) do campo.

Nesse sentido, o campo social minerário estaria composto por uma rede mundial de corporações mineradoras e fornecedoras de maquinaria e serviços técnicos, mas também escritórios de advocacia, assessores, associações, profissionais, ideólogos, centros de pesquisa, políticos e outras associações e indivíduos que competem para obter vantagens, ao mesmo tempo em que se comprometem com os interesses, valores e regras gerais da rede e se identificam com ela. Por esta razão é possível analisar essa rede de atores como uma espécie de *comunidade* – no sentido amplo do termo – que se reproduz no tempo; de modo que pode ser tratada como um *sujeito-objeto etnográfico*, não importando que seus indivíduos sejam culturalmente diversos e estejam geograficamente dispersos. Então, o termo *politicamente unificado* se refere especificamente ao que o *campo social de mineração* conseguiu, apesar dos interesses competitivos de seus membros, congregar em estruturas centralizadas a representação dos interesses estratégicos da rede no planeta e a difusão de um robusto discurso ideológico global. Em suma, um amplo conjunto de participantes do setor de mineração, se constituiu como um *sujeito* público mundial que *fala* em bloco para o exterior do campo a favor de dar legitimidade pública às ações e impactos das corporações mineradoras; por isso, quando falamos de *Cluster Minerário Global* reconhecemos nele a

faculdade de ação própria de um *sujeito* que, como tal, é capaz de avançar seus interesses e desencadear estratégias.

Neste sentido, a primeira estratégia do *Cluster* consistiria em alinhar a seu favor os governos nacionais e provinciais, e ao mesmo tempo facilitar a instauração exitosa de *horizontes de coerção* (Lomnitz, 2005) sobre comunidades locais e comarcas onde operam. A segunda, em claro ocultamento da anterior, estaria orientada para promover um discurso público centrado no enunciado de *mineração sustentável*, que pretende representar as corporações mineradoras como produtores mundiais de *bondade social*; ambas destinadas a obter – no contexto da nova geografia mineradora – ciclos bem-sucedidos de acumulação de capital nos embates entre os seus interesses e direitos históricos de proprietários e formas de vida de comunidades e comarcas locais. Ou seja, trata-se de uma mineração que, devido a seu gigantismo tecnológico, suas necessidades territoriais e seu impacto na paisagem, requer necessariamente, expropriar terras, anular usos culturais, remover populações e subordinar a vida social local ao negócio minerador durante o efêmero período histórico de duas ou três décadas em que esgotam a jazida e deixam o lugar destruído e inabitável sob o parâmetro da ocupação cultural precedente.

## A Iniciativa Mineradora Global

A constituição do *Cluster* como bloco ideológico unificado pode ser rastreada desde 1999, quando nove grandes corporações mineradoras e metalúrgicas se reuniram em Melbourne para debater a má reputação mundial da indústria devida a escândalos de contaminação e violência. Foi então que o grupo lançou a chamada Global Mining Initiative (GMI em sua sigla em inglês) para a esfera pública. O organizador, *sir* Robert Wilson – diretor da corporação Rio Tinto –, argumentou o seguinte:

Devido às deficiências ambientais e sociais do passado, a indústria de mineração agora enfrenta um grande desafio. Há uma percepção por um número crescente de pessoas, frequentemente tácita, de que a indústria mundial de mineração e metais é incompatível com o desenvolvimento sustentável [...]. Esta é uma percepção que devemos enfrentar. Se perdermos o controle, isso provocaria legislações e distorções nos mercados de maneira que em última instância se arruinaria o nosso negócio e o desenvolvimento das economias e produziria inesperadas consequências

ambientais e sociais. Creio firmemente que, a menos que os principais atores da indústria global de minerais e metais possam apresentar um caso convincente de que suas atividades se realizam em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável, seu futuro a longo prazo estará em perigo. Devemos ser capazes de explicar nosso papel para uma geração que toma o desenvolvimento sustentável como um valor dado. Apresentar nosso caso não será fácil por várias razões. Uma, é que a indústria mineradora tem muita bagagem acumulada. Ninguém pode negar um passado de danos ao meio ambiente nem a existência de exemplos modernos de prática ruim. Outra razão é que a natureza fragmentada de nossa indústria e a grande competição que existe entre os produtores não permitiu à indústria ocupar-se estrategicamente desta ameaça tão ampla e complexa para suas atividades. Em nível nacional e de produto existem associações da indústria que fazem um bom trabalho, mas a indústria não está organizada para analisar e responder adequadamente a um desafio tão amplo e profundamente ligado ao seu futuro. Esta preocupação é compartilhada por outras personalidades da indústria. Alguns de nós já falaram sobre o assunto e concordamos em não permitir que o futuro da nossa indústria se decida por ausência. Portanto, lançamos um novo projeto para abordar estas questões denominado Iniciativa Mineradora Global (Wilson, 1999) [tradução própria].

Os gigantes corporativos apoiaram a Iniciativa Mineradora Global, de modo que a primeira tarefa foi a criação, em 2001, do International Council of Mining and Metals (ICMM sigla em inglês) para, de forma conjunta, exercer influência política mundial.<sup>3</sup> A entrada dos poderosos

3 Entre as corporações relevantes estão: African Rainbow Minerals; Anglo American; Anglo Gold Ashanti; Antofagasta Minerals; Areva Mines; Barrick; BHP Billiton; Codelco; Freeport-McMoRan; Glencore; Goldcorp; Gold Fields; Gold Fields; Hydro; JX Nippon; Lonmin; Mitsubishi Materials; MMG; Newmont; Polyus Gold; Rio Tinto; South32; Sumitomo Metal Mining; Teck.

Entre as associações estão: Cámara Asomíneros Andi – Colombia; Cási Institute; Chamber of Mines of South Africa; Chamber of Mines of the Philippines; Chamber of Mines of Zambia; Cobalt Development Institute; Consejo Minero de Chile A.G.; Eurometaux; Euromines; European Precious Metals Federation; Federation of Indian Mineral Industries; Ghana Chamber of Mines; Instituto de Seguridad Minera– Peru; International Aluminium Institute; International Copper Association; International Iron Metallurgical Association; International Lead Association; International Manganese Institute; International Molybdenum Association; International Wrought Copper Council; International Zinc Association; ITRI; Japan Mining Industry Association; Minerals Council of Australia; Mining Association of Canada; Mining Industry Associations of Southern

gigantes corporativos fortaleceu esta organização, a que também aderiram dezenas de associações que agrupam centenas de companhias mineradoras, de modo que atualmente ela reúne 22 corporações mineradoras mundiais e 32 associações nacionais, continentais e por *commodity* (ouro, aço etc.). Isto significa 1.500 empresas mineradoras associadas que, juntas, operam mais de 1.200 minas em 70 países, além de milhares de projetos em exploração (ICMM, 2016a).

Em conjunto, os membros do ICMM controlam um alto percentual da produção mundial de metais: cobre (52%), platina (44%), ferro (42.5%), ouro (26,8%) e níquel (28%), e empregam aproximadamente 800.000 dos 2,5 milhões de trabalhadores na mineração formal (ICMM, 2016a); não obstante, o ICMM deseja formar uma aliança mineradora total, motivo pelo qual o recrutamento avança atualmente em direção à Rússia (ICMM, 2016b) e, especialmente, a China, onde, no contexto do China Mining Congress de 2012, apresentou as traduções para o chinês de seus documentos-chave e se reuniu com o governo central da China (ICMM, 2016c). Neste sentido, Sethi (2005) argumenta que antes do ICMM e o desenvolvimento da Global Mining Initiative as corporações mineradoras falharam em organizar-se de maneira efetiva em nível global, em favor dos que ele chama de *industry-based codes in serving public interest* (códigos corporativos a serviço do interesse público). A nosso ver, com a fundação do ICMM emerge o *Cluster* como sujeito político em escala global.

A segunda tarefa foi a elaboração de fundamento teórico da Iniciativa Mineradora Global. Esse trabalho foi acertado com o International Institute for Environment and Development (IIED sigla em inglês) com sede em Londres. O IIED explica sua identidade em seu site:

Somos uma organização independente de pesquisa de políticas ativa nos cinco continentes por meio de uma extensa rede de sócios. Fundada em 1971 pela economista Bárbara Ward, que forjou o conceito e a causa do desenvolvimento sustentável, [...] o IIED é uma das organizações ambientais e de desenvolvimento internacionais mais influentes no campo da pesquisa de políticas [...]. Construimos pontes entre a política e a

---

Africa (MIASA); National Mining Association-USA; Nickel Institute; Prospectors and Developers Association of Canada; Sociedad Nacional de Minería-Chile; Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – Perú; World Coal Association; World Gold Council; Zircon Industry Association.

prática, comunidades ricas e pobres, o governo e o setor privado, e entre os diversos grupos de interesse; [...] forjamos alianças com indivíduos e organizações como os habitantes de favelas e as instituições globais; ajudamos a fortalecer a voz dos marginalizados na tomada de decisões e a garantir que a política nacional e internacional reflita as agendas das comunidades e países mais pobres. Alguns de nossos sócios são pessoas que trabalham em outras organizações não governamentais, governos, instituições acadêmicas, grupos de populações indígenas, institutos globais e organismos multilaterais como a ONU [...]. Nós também temos um papel ativo nas redes internacionais, como a União Internacional para a Conservação da Natureza (IIED, 2014) [tradução própria].

O IIED organizou uma ampla equipe multinacional composta por cientistas sociais, ambientalistas e especialistas em casos locais. Em 2002 apresentou o documento final intitulado “Abrindo brechas. Mineração, minerais e desenvolvimento sustentável” (MMDS).<sup>4</sup> Este texto apresenta um perfil da mineração mundial e descreve sua relevância econômica e estratégica para o mundo moderno, assinala a controvérsia gerada pela mineração com relação à sustentabilidade ambiental e social, e analisa as causas geradoras de conflitos entre companhias mineradoras e comunidades à luz de casos verificados em diferentes países e regiões do mundo. Entre outras coisas, o estudo mostrou que as companhias cometeram erros na aquisição de terras, descuidos no deslocamento de assentamentos, indolência diante de eventos de contaminação, indiferença em relação a problemas de saúde, mesquinharía nas compensações devidas à população local.

A conclusão e lição decorrentes de sua análise é que se as companhias tivessem estudado os contextos locais e nacionais – e operado com menor impacto ambiental e maior vínculo com a população local – os conflitos poderiam ter sido evitados, ou reduzida sua virulência. Tacitamente, o documento recomendou às corporações abandonar condutas indolentes. E exortou-as explicitamente a atuarem com conhecimento da complexidade legal, social, cultural e política do lugar onde buscam instalar suas localizações

4 Do relatório “Abrindo brechas” participaram três organizações: International Institute for Environment and Development (IIED) <http://www.iied.org>; Environmental Resources Management (ERM) <http://www.erm.com/en/> e World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) <http://www.wbcsd.org/home.aspx>. Neste artigo, quando nos referimos ao IIED estendemos a autoria às outras organizações.

mineradoras. E a recomendação mais relevante foi que o *Cluster* devia desenvolver uma política de intervenção ativa na vida social de comunidades e comarcas sob a divisa do *desenvolvimento sustentável*.

O relatório sugeriu cuidado com o ambiente e a transformação das corporações mineradoras em promotoras de todos os direitos sociais e culturais que seja importante proteger (compensações justas, ambiente sustentável, direito à consulta, equidade de gênero, saúde). Também lembrou a responsabilidade empresarial de combater a pobreza e promover projetos de *desenvolvimento da comunidade* para incorporar as comunidades afetadas ao próspero mundo do *desenvolvimento sustentável*. De maneira especial, as corporações mineradoras são convocadas a criar espaços de negociação em que todos os envolvidos intervenham: líderes comunitários, agentes do governo, organismos não governamentais (ONG) e outros interessados para planejar iniciativas, harmonizar ideias e resolver conflitos. Também recomendam evitar a arrogância e intervir de forma indireta, discreta, humilde, a fim de evitar má vontade local e suplantar o papel do governo.

Da quantidade de direitos que devem ser reconhecidos às comunidades citados pelo IIED aos seus financiadores se deduz a subversiva ideia de que os governos (as mineradoras não são mencionadas) têm que reconhecer o direito das comunidades a se opor às localizações da mineração; entretanto, esta ideia é uma tímida frase solitária, perdida num texto de mais de 400 páginas e imediatamente delimitada na frase seguinte, que diz que a comunidade afetada tem que demonstrar que essa oposição resulta de “... um processo de tomada de decisão bem estabelecido...” e ademais deve ser qualificada como *comunidade indígena* (IIED, 2002: 225).<sup>5</sup>

Os autores são veementes em afirmar que a comunidade é um *ator relevante*, que sempre deve ter o direito de participar e ser consultada, nunca sendo excluída da imaginada mesa de diálogo que debate seu destino. Quer dizer, trata-se de uma mesa onde o IIED inclui uma multidão e atores relevantes e não tão relevantes que – dizem eles – têm direito legítimo de participar (funcionários de governo, representantes mineiros, organizações sociais, grupos ambientalistas, agências internacionais, meios de comunicação). Contudo, na hierarquia de graus de legitimidade que o IIED estabelece, a

---

5 De fato, na página 157 há uma segunda referência ao direito de dizer *não*, mas esta menção não aparece como um princípio de reconhecimento, mas como uma atitude local que pode ser revertida mediante técnicas de diálogo.

comunidade local é um ator com méritos insuficientes para estar na parte de cima, que se reserva somente para dois atores: os governos (Estado) e a companhia mineradora, fato que justificam com os seguintes argumentos:

Em todos os níveis, desde o internacional ao local, existem grupos de atores que se consideram vozes legítimas dentro do setor mineral. Às vezes suas demandas de legitimidade são difíceis de avaliar. Para o desenvolvimento sustentável é fundamental a necessidade de entender quem são os *atores sociais*, como avaliar sua legitimidade, como garantir sua prestação de contas e como promover sua capacitação. (IIED, 2002: 74)

Assim, o IIED distingue graus de legitimidade dos atores segundo uma hierarquia ordenada em cinco níveis:

1. *Atores com direito a veto*: autoridades de governos corretamente constituídos, facultados para negar permissões; donos de terras com direitos de exploração e que não têm a obrigação de vender.
2. *Atores com direito de receber compensação*: donos de terras que não possuem direitos de exploração, trabalhadores feridos, comunidades que devem ser reassentadas.
3. *Atores com direito de participar*: alguns organismos indígenas nacionais, autoridades locais de planejamento, pessoas que reúnem os requisitos para participar em processos de EIA – estudos de impacto ambiental.
4. *Atores com direito de consulta*: pessoas afetadas cujas opiniões se deve indagar, comunidades vizinhas, organismos de governo não envolvidos na tomada de decisões.
5. *Atores que deveriam ser informados*: fornecedores, meios de comunicação (IIED, 2002: 74).

Note-se que os atores com direito a veto são o Estado nacional e donos de terra com concessão minerária *que não têm obrigação de vender*; em contrapartida, os proprietários sem concessão mineradora só têm o *direito de ser compensados*, quer dizer, remunerados pela desapropriação de suas terras. Deste modo, as comunidades – como organização coletiva o como soma de proprietários – são obrigadas a ceder suas terras e aceitar uma possível realocação.

No universo de direitos outorgados por esses “legisladores sustentáveis”, as comunidades são despojadas do direito de dizer *não* porque não são o Estado nacional e porque não compraram ou negociaram com as burocracias estatais as concessões mineradoras em suas terras; aos demais atores – moradores sem propriedade de terras, coletores ou afetados ambientais – resta o frágil *direito de participar* – compartilhar o dinheiro fornecido pela companhia mineradora ou pelo governo. Finalmente, para completar, o IIED concede o direito de voz a intermediários políticos, funcionários governamentais e outros atores para ter sua presença e sua opinião sobre o único tema a decidir que fica em aberto: a melhor técnica para operar a desapropriação territorial das comunidades locais. Aqui, finalmente, está a chave que decodifica o discurso da *mineração sustentável*.

O relato do IIED reconhece todos os direitos que lhe é conveniente reconhecer, menos o direito das comunidades a viverem em seu território conforme sua forma de vida historicamente construída. Nega-se ao seu território que se converta no que Lerner (2010) chama de *zona de sacrifício*.

O IIED se absteve de questionar o modelo de consumo mundial de minerais. Por exemplo, não discute o sentido do consumo de ouro para joias ou a segurança financeira em relação à dimensão do custo energético de sua extração, tampouco as consequências ambientais que provoca e o esvaziamento da habitabilidade da paisagem. Não questiona o enfoque da corporação privada em relação à ganância financeira frente a um enfoque de economia de produção e consumo de recursos minerais que tendem à escassez. Não reflete sobre o motivo pelo qual o interesse privado das corporações de mineração se apresenta como um interesse público global. O relatório nada diz sobre *reciprocidade negativa*, definida como *a intenção de tomar tudo se possível em troca de nada*, implicada na apropriação privada de volumes maciços de riqueza que são transferidos de regiões periféricas para luxuosos espaços centrais da economia global. O IIED parece viver uma contradição entre sua ideologia e as consequências das prescrições do relatório MMSD. Tal contradição só poderia ser resolvida se o IIED conseguisse mostrar que na agenda das comunidades mais pobres do mundo estivesse presente a cessão – sem coerção, em liberdade, com informação, com autonomia – de terras e formas de vida dos locais de mineração em benefício dos acionistas corporativos e da necessidade mundial de metais.

## Mineração sustentável e técnicas de dominação

A Iniciativa Mineradora Global organizou o *Cluster* Minerário Global como *campo social unificado* ao oferecer – mediante o relatório MMSD – uma *filosofia*, um marco conceitual e um novo discurso com o qual apresentar-se como indústria socialmente responsável e comprometida com o ambiente. A GMI também trouxe para o *Cluster* – mediante a fundação do ICMM – um dispositivo de *inteligência estratégica* que o constituiria como *sujeito político global* habilitado para rebater as críticas, legitimar a sustentabilidade da megamineração e ganhar influência em organismos internacionais chave e em Estados nacionais.

Se bem que antes da Iniciativa Minerária Global a indústria já se agrupava em associações nacionais e internacionais, e seus membros se vinculavam em congressos mundiais realizados em diversos países, na realidade não viam necessidade alguma de responder a críticas e promover uma política de legitimidade do setor. Sua atividade se orientava a negociar regras de concorrência no interior da indústria e conseguir vantagens legais e regulatórias com os Estados nacionais: direitos de acesso ao subsolo, impostos, incentivos, garantias de investimento.

A atmosfera positiva em direção à indústria mudaria durante a Cúpula da Terra, na Rio-92. Lá, ela ficou vulnerável diante das críticas a seus comportamentos predatórios inseridas em um ambiente mundial novo, no qual a preocupação ambiental e os direitos de povos adquiriram centralidade. Foi então que a indústria mineradora se viu impelida a organizar-se como *Cluster* e responder com uma estratégia legitimadora.

O ICMM assumiu o papel organizador dessa estratégia, e em 2003 publicou seu decálogo de princípios da *mineração sustentável*, que logo depois seria inserido nos *sites* de muitas corporações mineradoras do mundo (ver o decálogo em ICMM, 2016d). Mesmo fora da indústria, as companhias mineradoras se anunciavam como organismos éticos preocupados com o desenvolvimento sustentável, a defesa dos direitos humanos, o respeito às culturas, o cuidado com o ambiente, a saúde, a segurança dos trabalhadores, e contra a pobreza. E no seu interior, o *Cluster* procurará educar com o novo discurso suas próprias corporações para tornar crível o seu decálogo de mineração sustentável.

Uma primeira linha estratégica foi a edificação de uma espécie de mecanismo de autocertificação de sustentabilidade mineradora. O decálogo de

princípios foi desagregado em critérios de *sustentabilidade e responsabilidade social*, atribuindo a eles um sistema de qualificação de cumprimento. Hoje as corporações mineradoras se autoavaliam mediante a apresentação de um relatório público pautado nos critérios do decálogo, ainda que auditado por um grupo de especialistas independentes. Desde 2009, e até hoje, o ICMM anuncia que suas corporações fundadoras cumprem os princípios da mineração sustentável com altas notas (ICMM, 2016e). Com este recurso, as corporações tentam, na esfera pública mundial, ser consideradas como sustentáveis e socialmente responsáveis. Para prevenir desqualificações do mecanismo como consequência de temas difíceis – operações mineradoras nas áreas protegidas ou em territórios indígenas sem autorização – publicam *declaratórias de posição* nas quais os qualificam como temas *em controvérsia*, ainda que mantenham suas operações e afirmem estar abertas a diálogos futuros (ICMM, 2016f).

O ICMM também responde a críticas pontuais. Um exemplo disto é a carta de resposta do ICMM à organização indígena First Peoples Worldwide, que havia denunciado que o ICMM nega a capacidade política dos povos originários de dizerem *não* às localizações mineradoras em seus territórios (ICMM, 2016g). As baterias também se voltam contra os críticos acadêmicos do *Cluster*. Exemplo disto é o artigo de Kathryn McPhail (2008) – diretora sênior do ICMM – intitulado “Sustainable development in the mining and minerals sector: The case for partnership at local, national and global levels”, o qual pode ser interpretado como um contra-ataque acadêmico. Esta publicação conclui convenientemente com um estudo comparativo de vários países, em que a chamada tese da *maldição dos recursos extrativos* é questionada e corrigida no sentido de tirar a culpa das mineradoras na geração de inflação, pobreza, concentração de poder, corrupção institucional em países receptores de inversão minerária. Em sua argumentação, McPhail conclui que estes efeitos são causados não pelas ações da indústria mineradora, mas pela debilidade regulatória dos governos que a hospedam; trata-se de um novo argumento, que poderia ser certo se as companhias mineradoras fossem humildes e desorganizados empreendimentos garimpeiros em terras distantes de quem o Estado tivesse se esquecido, e não ricas corporações com amplos recursos econômicos e políticos para subordinar as ações governamentais em seu interesse. McPhail foi premiada pelo periódico britânico *International Finance Corporation (IFC)/Financial Times (FT)* porque

“proporcionou à reflexão internacional uma visão sobre o desenvolvimento do setor privado em setor de mineração” (ICMM, 2008). Entre os jurados que entregaram o prêmio a McPhail estava o diretor da Yale Center for the Study of Globalization e o ex-presidente mexicano Ernesto Zedillo.

Uma segunda linha do ICMM tem sido dar ao *Cluster* argumentos sólidos, e ao mesmo tempo politicamente corretos, para colocar a linguagem e a estratégia do relatório MMSD como política pública de organismos internacionais relevantes. Mais ainda, uma revisão do tema da mineração nos documentos do Banco Mundial, da Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC sigla em inglês), do Fórum Econômico Mundial (WEF na sigla em inglês) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015) mostra que se tratam de reelaborações do mesmo discurso que pretende apresentar a mineração como uma prioridade mundial e uma prática sustentável e socialmente responsável. Exemplos disto são a Iniciativa para o Desenvolvimento da Mineração Responsável, estimulada pelo WEF, que pretende criar “...uma plataforma neutra verdadeiramente multipartidária para o debate e desenvolvimento de ideias capazes de liberar potenciais benefícios socioeconômicos da mineração” (WEF, 2013), ou os documentos do Mining Task Force da APEC, avaliados pelos ministros dos países dessa poderosa organização que, por exemplo, não veem problema ambiental algum na mineração subaquática “...se for feita de maneira responsável...” (APEC, 2016).

Uma terceira linha foi fornecer às corporações mineradoras protocolos e recomendações para controlar e gerir grupos e processos políticos contrários ao interesse minerador, que incluem instruções para se relacionar com grupos indígenas e influir politicamente no país hospedeiro, realocar povoados ou processar conflitos comunitários. Entre esses protocolos destaca-se um manual, elaborado pelo ICMM e a Divisão de Políticas sobre Petróleo, Gás e Mineração do Banco Mundial e dirigido aos operadores de minas, no qual se indicam procedimentos sistemáticos para conhecer as comunidades do entorno e instaurar um regime de dominação sobre elas que neutraliza ações adversas à localização mineradora. Este documento se intitula “Um conjunto de 20 ferramentas revistas e atualizadas para sua aplicação no ciclo dos projetos de mineração de desenvolvimento comunitário. *Kit de ferramentas*” (ICMM, 2012).

Escrito na retórica do *desenvolvimento sustentável*, esse *kit* recomenda “... fomentar as alianças e relações de trabalho construtivas entre

comunidades, empresas e governos [...] para melhorar as oportunidades de desenvolvimento sustentável das comunidades em torno das operações e regiões de mineração e de metais em todas as fases do ciclo de mineração e metais” (ibid., p. 5). Esse sofisticado manual de *inteligência estratégica* está pronto para ser aplicado no escritório de *relações comunitárias* nos locais de mineração. Um primeiro conjunto de ferramentas serve para criar um *panóptico* sobre a comarca; ensina como identificar e descrever a rede de atores internos e externos, inclusive localizando suas casas num mapa do povoado; como classificá-los por influência política, grau de oposição e potencial para afetar o projeto minerador; como selecionar o tratamento adequado a cada grupo e, especialmente, aos líderes e opositores a fim de oferecer-lhes *oportunidades de associação*; recomenda, também, elaborar estudos sociológicos complementares sobre a vida cotidiana, a economia e história locais, valores culturais, divisões e conflitos internos, entre outros temas. Um segundo conjunto de ferramentas detecta necessidades e aspirações locais e tenta envolver a população na *sustentabilidade* mediante *projetos participativos*, sob o controle dos agentes da empresa. Um terceiro conjunto ensina a administrar reclamações e conflitos, realocar povoados de forma pacífica e elaborar *acordos e planos de desenvolvimento comunitário*. No conjunto, o *kit* organiza uma micropolítica de tratamentos diferenciados de forma a diluir a formação de posições unificadas, ao mesmo tempo em que faculta aos agentes mineradores dirigir e administrar a ação coletiva local rumo a objetivos que não afetem os interesses da mina.

O objetivo subjacente do *Kit de desenvolvimento comunitário* é instaurar um regime de dominação mediante uma espécie de *governo indireto* operado pela gerência da mina. O caráter *indireto* – à maneira de *outsourcing* ou terceirização – é crucial para dissimular sua intervenção, fugir de responsabilidade e reduzir custos monetários. Os planos de ação e as microempresas locais serão anunciados como iniciativas legítimas da comunidade, e a presença de consultoras, ONGs, universidades e agências governamentais – leais à mineração – se justificará como reivindicação local atendida. Finalmente, o domínio da mineração será disfarçado sob a forma de colaboração filantrópica desinteressada aos seus *vizinhos* pobres, de acordo com a retórica da *responsabilidade social corporativa*.

**Kit de 20 ferramentas de desenvolvimento comunitário  
ICMM (2012)**

**I. Ferramentas de relações**

- 1) Identificação das partes interessadas
- 2) Análise das partes interessadas
- 3) Matriz de consulta
- 4) Avaliação de associações
- 5) Mecanismo de reclamações

**II. Ferramentas de planejamento**

- 6) Marco de planejamento estratégico
- 7) Mapa da comunidade
- 8) Análise institucional
- 9) Hierarquização de oportunidades de desenvolvimento
- 10) Ferramenta de avaliação financeira

**III. Ferramentas de avaliação**

- 11) Estudo social de referência
- 12) Avaliação de impacto social e oportunidades
- 13) Avaliação de competências

**IV. Ferramentas de gestão**

- 14) Acordos de desenvolvimento comunitário
- 15) Sistemas de gestão
- 16) Planos de ação comunitária
- 17) Inversão econômica local
- 18) Planejamento de reassentamentos

**V. Ferramentas de acompanhamento e avaliação**

- 19) Definição de indicadores
- 20) Escala de alcance de objetivos

A elaboração de manuais e recomendações sobre múltiplos aspectos destinados a facilitar uma implantação exitosa de corporações em todo o mundo é farta; por exemplo, para a desapropriação bem-sucedida de terras publicaram “Land acquisition and resettlement: Lessons learned” (ICMM, 2015a); para lidar com povos e direitos indígenas: “Indigenous Peoples and Mining Good Practice Guide”; para identificar e medir o apoio ou recusa de pessoas e grupos contra uma localização mineradora: “*Stakeholder Research Toolkit*” (ICMM, 2015c); para incidir e dominar atores em espaços subnacionais e nacionais: “Mining: partnerships for development toolkit” (ICMM, 2011); para melhorar a imagem pública das empresas mineradoras:

“Changing the game, communications and sustainability in the mining industry” (ICMM, 2013), entre muitos outros.

A produção direta do ICMM supera 10.000 documentos, que podem ser qualificados como a posição oficial do *Cluster* Minerário Global mas na realidade foram elaborados por uma ampla rede de acadêmicos organizados em múltiplos *think tanks* localizados em universidades, associações civis, consultoras, associações mineradoras e organismos internacionais; entre eles se destacam o International Institute for Environment and Development (IIED sigla em inglês), na Inglaterra; a Simon Fraser University, no Canadá, e o Sustainable Minerals Institute at the University of Queensland, Austrália.

Na realidade, a Iniciativa Minerária Global, apresentada em Johannesburgo em 2002, abriu uma espécie de *campo acadêmico* destinado a resolver e teorizar os problemas e dilemas do *Cluster* Minerário e desenvolver formas de resolvê-los. Daí surgiu um extenso corpo de artigos e livros de formato “científico”, ao mesmo tempo em que evoluiu um vasto campo de negócios de consultoria que oferecem serviços de planejamento e implementação dos manuais e recomendações da *mineração sustentável*, de maneira que já não é estranho encontrar grupos acadêmicos teorizando, e ao mesmo tempo operando, processos políticos a favor do *Cluster*.

Um conceito chave desse “campo acadêmico” é a *licença social para operar*, referido por Jim Cooney, um cientista político canadense que participou do projeto MMSD (CBSR, 2014) e atualmente é consultor, conferencista e líder do importante programa Responsible Minerals Sector Initiative, hospedado na Simon Fraser University’s Beedie School of Business. Este conceito estabelece que a companhia mineradora necessita – além das permissões formais – da *licença* dos habitantes do local, caso contrário a operação gera oposição e corre o risco de ser impedida, e teve grande aceitação entre o *Cluster* Minerário, pois lhe deu um aparato teórico para analisar experiências bem e mal-sucedidas de desapropriação territorial, para refletir sobre a complexidade das comunidades locais e suas respostas e para encontrar a melhor forma de capturar pacificamente a comunidade e tomar seu território.

Embora não tenha cunhado o termo *licença social para operar*, o líder teórico do conceito talvez seja Robert Boutilier, também da Simon Fraser University. Ele argumenta que há quatro níveis de *licenciamento social*: o mais baixo é a *retenção* de licenciamento, quando a comunidade recusa

ativamente o projeto minerador; o segundo nível é a aceitação quando a comunidade se resigna com a presença formalmente *legítima* da mineradora mas não tem uma atitude amistosa em relação a ela; o terceiro nível é a *aprovação* da população, que acredita na mineradora porque ela informa e cumpre compromissos; e o quarto nível é a *identificação psicológica*, quando a população defende a mineradora porque é *coproprietária* psicológica do projeto. Assim, um nível maior de licenciamento significa um risco menor para a inversão minerária.

Boutilier recomenda investir no *capital social* para tornar a população coproprietária *psicológica* de empresa, mas esclarece que o caráter fictício dessa copropriedade não é um obstáculo se a população acreditar nele, e complementa seu dispositivo conceitual com uma tipologia de organização política em sociedades locais, útil para interpretar as características e tensões da arena política local, para intervir no cenário e para manipular suas lideranças no interesse da mineradora (Thompson e Boutilier, 2011). As ferramentas do ICMM acima mencionadas são produtos práticos desse “campo acadêmico”.

É importante assinalar que o ICMM foi o primeiro instrumento político global que o *Cluster* gerou para si, mas não o único, e tampouco exclui outros mecanismos de organização. Na prática, o espaço de construção de consensos ocorre durante o calendário anual dos congressos mundiais sobre mineração.

Atualmente o *Cluster* Minerário Global se fortalece com uma nova iniciativa global: o Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IFMMMSD na sigla em inglês) cujo objetivo é promover “... a contribuição do setor minerador para o desenvolvimento sustentável...” oferecendo aos governos uma “... plataforma de diálogo entre múltiplas partes interessadas para discutir oportunidades e desafios que a mineração enfrenta...”. Segundo seus documentos, 47 governos de países nos cinco continentes aderiram a essa iniciativa (IFMMMSD, 2013). Além disso, o *Cluster* gerou iniciativas regionais específicas. Por exemplo, a Responsible Minerals Sector Initiative (RMSI, na sigla em inglês), alojada na Beedie School of Business da universidade canadense e destinada a estabelecer um “diálogo” entre corporações mineradoras e líderes indígenas, acadêmicos, sustentabilistas, atores influentes e funcionários governamentais – especialmente de países da América Latina – sobre

as formas de implantação do evangelho da mineração sustentável (SFU, 2012; SFU 2016).

### O *Cluster* Minerário no cenário minerador mexicano

O México está plenamente vinculado à economia global, em condição subalterna, a partir da reorganização neoliberal iniciada na década dos 80 do século passado; como consequência disso, no âmbito minerador foram privatizadas minas, siderúrgicas e estradas de ferro estatais, agora sob o controle de corporações globais; simultaneamente, as reservas mineradoras estratégicas, devido à sua riqueza, foram cedidas, de modo que com as reformas na legislação mineradora ocorridas em 1992 foram outorgados títulos de concessão minerária, sem restrição de extensão, para extrair todos os minerais – menos os radioativos e petróleo – durante dois períodos que somam cem anos; isto em troca de um modesto pagamento de um a seis dólares por hectare por ano.

Ademais, qualquer persona física ou jurídica, não importa a nacionalidade, pode ser concessionária da mineração desde que declare um domicílio fiscal no país, e os títulos podem se acumular e se transferir num *livre mercado de concessões*, com a única obrigação de informar a mudança de titular ao registro público mineiro.

Em resumo, trata-se da privatização que parece ter gerado uma espécie de latifúndio do subsolo, pois nesta lei se declara a atividade mineradora como de interesse público e prioritária frente a qualquer outro uso do solo, e para fazer valer tal *interesse público* os concessionários dispõem de mecanismos quase inapeláveis para consumir atos de apropriação das terras dos proprietários da superfície, seja com o recurso da expropriação, seja com a chamada *ocupação temporária de terras*.

Na ordem informal, as corporações do setor mineral obtêm vantagens informais para conseguir concessões de água passando por cima de outros usuários, permissões de atribuição ambiental mesmo em áreas protegidas ou autorizações municipais para mudança do uso do solo para atividade mineradora, apesar de uma eventual oposição manifesta da população local. Como veremos, também gozam de vantagens informais para conseguir o apoio de governos estaduais, municipais e poderes *de facto* para o controle das comunidades locais na comarca onde operam.

O México é rico em reservas minerais. Oficialmente há 1.122 projetos

mineradores ativos no país, dos quais 880 estão em fase de exploração, 45 em construção e 197 em exploração, além de 67 temporariamente suspensos por razões técnicas, financeiras ou dificuldades sociais locais (MMC, 2014). Entre 2000 e 2013, 250 corporações mineradoras estrangeiras investiram no país um total de 39.842 milhões de dólares (SE, 2014).

No México, o negócio minerário é muito lucrativo. Como caso exemplar, a mina a céu aberto Peñasquito, em Zacatecas, tem um espaço de 7.800 hectares com 22 anos de vida útil, propriedade da canadense Goldcorp Inc. De acordo com dados da companhia e preços de 2012, nossas estimativas sugerem 84.053 milhões de dólares em vendas, 15.430 milhões de dólares em custos de produção e 6.622 milhões de dólares de lucro operativo (Garibay, 2014). Se extrapolarmos os números dessa mina às 1.122 iniciativas mineradoras atualmente em desenvolvimento, fica evidente o tamanho do interesse envolvido no negócio da mineração no México. Isto é uma poderosa motivação para o *Cluster* Minerário, por gerar uma atmosfera de mineração amigável nas esferas governamentais

No âmbito internacional, o *Cluster* trabalha para ampliar sua influência em organismos internacionais, promovendo inteligência estratégica e difundindo o evangelho da mineração sustentável; já no nível de Estados nacionais, seus objetivos são de ordem mais operativa: gerar condições legais favoráveis, acertar com os governos federais apoios formais e informais para garantir os investimentos, conseguir incentivos, permissões e licenciamentos, processar a apropriação mineradora de terras e recursos e, neste caso, neutralizar opositores. Neste mesmo sentido, o *Cluster* procura estabelecer vínculos com governadores, legisladores e também meios de comunicação.

No México, as instituições federais relevantes ao interesse minerador são, ademais da Presidência da República, a Secretaria de Economia (SE), que outorga as concessões mineradoras; a Comissão Nacional de Água (CONAGUA), que autoriza as concessões de água; a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMARNAT), que emite *permissões de impacto ambiental*; a Procuradoria Federal de Proteção do Ambiente (PROFEPA), que sanciona violações à lei ambiental, e a Procuradoria Agrária (PA), criada para defesa de direitos agrários em *ejidos*<sup>6</sup> e comunidades, mas que em

6 No México, o *ejido* é uma forma de propriedade coletiva de terras. Nasce da repartição de terras de latifúndios e grandes fazendas entre camponeses sem terra, realizado pelo regime revolucionário surgido em 1910. Do território mexicano, 51% foi distribuído em 29.442 *ejidos* e 2.343 comunidades

questões ligadas à mineração manipula assembleias de *ejidos* e comunidades agrárias para conseguir a transferência legal de suas terras para empresas mineradoras. Também é relevante o papel das prefeituras municipais, porque essa autoridade local tem o poder de conceder a Permissão de Uso do Solo para qualquer atividade que se realize em sua jurisdição.

Na trama de influências do *Cluster* Minerário, a Coordenação Geral de Mineração (CGM) da Secretaria de Economia tem um papel central: embora sua função formal seja de *regular* e *fomentar* a atividade de mineração, na prática seus funcionários operam como gestores do *Cluster* para alinhar as decisões das agências federais a favor das petições específicas das corporações mineradoras, por exemplo: operações mineradoras em áreas protegidas, concessões de água, legalização de apropriações forçadas de terras ou ausência de sanções por danos ambientais. Uma prova disso é o *Guia de Ocupação da Superfície*, documento oficial da SE que explica os procedimentos para aceder legalmente às terras de *ejidos* e comunidades – cheio de referências depreciativas em relação aos proprietários, os camponeses – e propõe estratégias de *má fé* para obter essa desapropriação. Assim, recomenda às companhias assinar convênios de *ocupação temporária de terras com ejidos* durante o tempo de tramitação – à revelia deles – da expropriação dessas terras pelo próprio governo federal, representado pela Secretaria de Economia. Esse guia também recomenda a aplicação de técnicas para o

---

agrárias (indígenas). O Estado decretou que a terra *ejidal* seria inalienável e intransferível. O *ejido* agrupa os camponeses ejidatarios titulares reconhecidos pelo Estado. Governa-se com uma assembleia *ejidal* de formato democrático que elege o grupo do “Comissariado *ejidal*” (presidente, secretário e tesoureiro) que governa o *ejido* a partir da lei agrária e dos acordos de assembleia. Também elege um “Conselho de vigilância” (conselheiro e secretário) que audita o Comissariado. O território *ejidal* típico é dividido em tres formas de aceso: i) terras parceladas divididas igualmente entre titulares chefes de família para o cultivo de terras em usufruto familiar; ii) terras de uso comum (pastagens, bosques, cursos d’água etc.,) sob regulação da assembleia e controle do comissariado *ejidal*; iii) área do assentamento urbano *ejidal* em propriedade privada. O sentido estatal da criação do *ejido* foi – sob influências socialistas – criar cooperativas rurais modernas que raramente frutificaram. Contudo, o *ejido* permaneceu como uma organização de famílias camponesas que, com este meio, defendem interesses compartilhados – terra e recursos – frente a atores externos. A partir de 1992, houve mudanças na legislação que permitem uma rota de privatização do *ejido* e também fazer acordos de arrendamento de terras *ejidales* a empresas mercantis. Por outro lado, las “comunidades agrárias” são na realidade comunidades indígenas com uma organização social herdada das antigas repúblicas de índios do período colonial espanhol. Suas terras foram restituídas e reconhecidas pelo regime revolucionário, mas não suas figuras de governo tradicional. Para o Estado, o regime é similar ao *ejido* e a autoridade comunal sobre as terras é o Comissariado comunal e seu conselho de vigilância comunal.

desenvolvimento comunitário, ilustradas com *casos bem-sucedidos* – como a canadense Goldcorp ou a mexicana Peñoles – que, segundo relata, se apropriaram de terras camponesas em paz social. Na publicação desse guia a SE não vê nenhum conflito de interesses, e por isso não esconde sua coautoria com as empresas mineradoras e associações membros do ICMM (SE, 2015); por isso, não parece estranho que organizações camponesas e grupos opositores impugnem esse guia e qualifiquem de servil o comportamento do governo federal diante das corporações privadas (Rincón, 2015).

O *Cluster* organiza sua influência mediante os autodenominados *mining task force* e a Câmara Mineradora Mexicana (*CAMIMEX*). Estes organismos ampliam sua capacidade operativa com a contratação de consultores especializados para gerir aspectos específicos de sua agenda (*lobby político*, estudos de conjuntura, manejo de meios); também se vinculam com ONGs e centros de pesquisa para desenvolver agendas de intervenção em comunidades locais (cf. *México Mining Review*, 2013).<sup>7</sup>

As *mining task forces* são coalizões de corporações que operam em discretos grupos de trabalho de alto nível para influir nas altas esferas governamentais e estão agrupados por país de origem. Formalmente são dirigidos pelos diretores das corporações no país hospedeiro, mas operados por equipes de consultores especializados. Como indica sua metáfora militar, são *grupos de tarefa* criados para conseguir objetivos específicos em cenários específicos.

Rosalind Wilson, atual presidente do *mining task force* da Câmara Canadense de Comércio explica da seguinte maneira: “Essencialmente o *mining task force* é uma plataforma das companhias canadenses para compartilhar o sucesso e as áreas comuns de melhoria. Nós nos encontramos a cada

7 Durante a Convenção Internacional Minerária, realizada no México em 2013, distribuiu-se o livro *Mexico Mining Review 2013*. Esta obra se compõe de 417 pequenos artigos escritos por dirigentes e, sobretudo, consultores vinculados ao *Cluster*. Estes textos são elementares, mas francos em sua intenção e no serviço que oferecem. As tarefas principais do *Cluster* Minerário são indiretamente avaliadas neles. Para ilustrar este ponto, menciono aqui – por número e título– alguns deles: 11. “Investment in mexican mining”; 18. “Impact of the fiscal reform”; 34. “Evolution of the mining law and industry governance”; 39. “Lobbying mexican authorities on behalf of the industry”; 41. “Envisioning a better mining framework”; 42. “Preventive approach to land ownership disputes”; 44. “Agrarian law and the mining industry”; 46. “Community relationships and effective negotiation”; 48. “Legal framework for obtaining mining concessions”; 48. “Operating within Mexico’s framework for a foreign investment”. 324. “Dissuasive strategies in reducing security threats”; 350. “Community relations make or break a mining project”; 393. “Mexico’s security issue: not a barrier for investment” (*Mexican mining review*, 2013).

dois meses para compartilhar experiências, encontrar soluções e estratégias para abordar os temas particulares com as autoridades locais. Atualmente há 208 empresas mineradoras com capital canadense registradas no México, que tocam 585 projetos. Basicamente, 75% das empresas estrangeiras financiadas no setor minerador no México são canadenses.” (Wilson, 2011). As *mining task force* monitoram o cenário nacional e elaboram as agendas sobre questões que os envolvem. Estabelecem relações com políticos e com o grupo de altos funcionários governamentais. A particularidade dessas *mining task forces* é o vínculo com sua embaixada, que transforma uma dificuldade particular num assunto de ordem diplomática (Moore, 2013).

A *mining task force* canadense é a mais notória. Sua força se reflete na realização anual do *Mexican mining day*, um evento anual que se realiza em Toronto, Canadá, desde 2010, dentro da convenção mundial mineradora Prospects and Developers Association of Canada (PDAC, 2014). O *Mexican Mining Day* é um banquete no qual os gerentes corporativos canadenses recebem altos funcionários federais mexicanos, governadores e personagens influentes vinculados aos círculos de poder político. Nessa espécie de ritual social de sedução mútua, os convidados mexicanos exaltam a *tradição mineradora do México* e prometem remover obstáculos que preocupam o *Cluster*.

No México, as mudanças legais e institucionais, iniciativas típicas do *Cluster* para qualquer país, são feitas desde os anos 90. Os temas assim tratados são ajustes legais menores e *segurança* para os locais de mineração. Por exemplo, na reunião de abril de 2014 o Secretário de Economia do governo mexicano, Ildefonso Guajardo, prometeu ajustes na lei agrária para dar *maior segurança jurídica* na aquisição de terras referentes aos *ejidos*; também ofereceu homens para proteger as minas da delinquência organizada; no que diz respeito à divergência surgida entre governo e o *Cluster* em relação ao novo imposto de 7,5% dos lucros, disse que *trabalharia* para direcionar esse imposto fiscal ao financiamento do *desenvolvimento sustentável* de municípios e comunidades onde estão estabelecidas as companhias mineradoras (Guajardo, 2014), o que dois anos depois foi feito de modo tal que hoje esse imposto já se usa para financiar, em nome do governo mexicano, o *licenciamento social para operar*.

A Câmara Mexicana de Mineração (Camimex) é uma segunda organização chave na estrutura do *Cluster* Minerário Global. Reúne as 150 maiores companhias, que concentram 93% do valor da produção mineradora no

México (Almazán, 2014). De acordo com a legislação mexicana, ela é a representação formal dos interesses mineradores mexicanos frente ao Estado; contudo, com a aquisição de companhias mexicanas por estrangeiros, agora representa os interesses das corporações globais; mas três poderosas corporações com capital mexicano têm papel protagônico: o Grupo México, o Grupo Peñoles e o grupo FRISCO, cujos donos têm influência direta na classe política nacional (Sariego, 2010).

A Camimex funciona com objetivos e práticas similares aos da *mining task force*, pois mantém uma ampla agenda de assuntos do setor em temas como energia, impostos, aduana, legislação, água e imagem pública. Uma simples olhada na agenda de trabalho da CAMIMEX durante o ano 2013 ilustra sua capacidade de influência (CAMIMEX, 2013): dezenas de reuniões com governadores e funcionários de alto nível, com legisladores, jornalistas e consultores; todas orientadas para influir nas instituições governamentais e na opinião pública. Além de ser a voz pública do setor minerador, a CAMIMEX promove uma ideia de *comunidade mineradora*, especialmente na celebração bianual da Convenção Internacional de Mineração, um espaço onde – além de fazer negócios, trocar experiências e renovar acordos políticos – reafirmam vínculos interpessoais, ideologias grupais e um senso de comunidade profissional.

A CAMIMEX apresenta o México como um país de tradição mineradora por herança colonial e suas empresas mineradoras como promotoras do México moderno. Identifica o *ser mineiro* com pessoas trabalhadoras e valentes porque entram e extraem os minerais do fundo da terra. Entretanto, dada a composição gerencial da organização, não enaltece a imagem do operário da mineração, mas a do engenheiro geólogo, numa imagem que o apresenta como cientista e ao mesmo tempo como aventureiro que explora terras longínquas em busca de riquezas minerais escondidas. Na realidade, trata-se de uma ideia tomada de engenheiros universitários que desejaram descobrir algum veio rico e fundar uma empresa própria; trabalharam como técnicos e gerentes de empresas mineradoras públicas e privadas mexicanas e hoje muitos deles são funcionários ou consultores de corporações mineradoras globais. São fortes críticos dos modos de vida camponeses e inimigos da propriedade coletiva *ejidal* e comunal, que segundo eles atrasa o progresso do país. Trata-se, pois, de uma autorrepresentação sublimada dessa *tradição mineradora mexicana*.

A *gerência do campo minerador* é a terceira figura organizacional de

influência do *Cluster Minerário*. O gerente de campo tem a responsabilidade de manter em funcionamento o aparato minerador, em termos técnicos e políticos locais. Para o controle das *relações comunitárias* se forma uma equipe especializada cujo objetivo, nesse nível, é instaurar e produzir um *horizonte de coerção* específico sobre as comunidades locais e a comarca afetada. De preferência usando as ferramentas do *Kit de desenvolvimento comunitário*, e também, se considerarem necessário, o recurso da ameaça e da violência exemplar.

A tarefa da gerência de campo orienta-se no sentido da captura das instituições comunitárias mediante o suborno dos líderes locais e a intervenção de seus agentes no espaço local por meio de iniciativas de *desenvolvimento* que inibam qualquer oposição. Também busca obter uma aliança, e mesmo – segundo o contexto – o controle do governo municipal. Finalmente, a gerência de campo se encarregará de estabelecer boas relações com o governador e o secretário de governo local, com os funcionários intermediários federais e estaduais que operam no lugar e com políticos influentes da região a fim de desenvolver um cerco político eficaz às comunidades visadas. Evidentemente a internet permite que a gerência de campo se comunique em tempo real com o gerente corporativo nacional e com a presidência da corporação global do país que for, de tal modo que, frente às eventuais rupturas do *horizonte de coerção*, mobilizam-se as influências que as *mining task forces* e a Camimex cuidadosamente cultivaram.

## Horizontes de coerção

No México, a evidência etnográfica mostra que as corporações mineradoras – em sua necessidade de controle excludente do território e seus recursos – se veem impelidas a espoliar a população local, eliminar os usos culturais anteriores e reorganizar a paisagem da comarca conforme o imperativo do negócio minerador; entretanto, como a simples desapropriação, aberta e violenta, não é publicamente conveniente no mundo global intercomunicado, é conveniente e necessário instaurar um regime de dominação sobre a comarca que administre o controle da população e anule sua resistência mediante o recurso da coerção.

Segundo Lomnitz (2007), denominamos *horizonte de coerção* a realidade local assim construída. Trata-se de um dispositivo de dominação estabelecido sobre uma rede de relações sociais em que os intercâmbios são

tratados como se fossem positivos (relação entre indivíduos livres, vínculos contratuais por consenso, direitos civis e políticos vigentes) e, ao mesmo tempo, se minimiza e silencia o papel da *reciprocidade negativa* – entendida como *a intenção de pegar tudo em troca de nada* – (Sahlins, 1977) que, de maneira subjacente, por meio da coerção, define o caráter ameaçador dos termos de intercâmbio entre dominador e dominado.

Deste modo, o *horizonte de coerção* subjugará famílias, comunidades e comarcas num cenário que assegura, mediante a dominação, a transferência de trabalho, bens ou territórios ao perpetrador em troca de *quase nada* – ou melhor, em troca da permissão para continuar vivo –, simulando uma transação positiva. Do ponto de vista da vítima, o horizonte de coerção aparece como *um cerco* estabelecido no qual não se encontra ninguém *no horizonte* a quem recorrer para ajudar a fazer valer a causa própria e livrar-se da influência ameaçadora do *captor*. Do ponto de vista do *captor*, trata-se do mesmo *cerco*, mas organizado para isolar a vítima do exterior e manter na vida social interna uma atmosfera de ameaça subjacente. O medo contínuo provocado se destina a produzir o efeito de submissão dos indivíduos diante da captura das instituições locais e sua *cooperação* com os objetivos do *captor*. Assim, o *horizonte de coerção* é uma ordem fundada na violência, definida como “... qualquer ação ou omissão intencional que causa dano ou pode causar dano a um indivíduo e que, em última análise, perturba ou restringe sua capacidade para desenhar a vida em liberdade...” (Sanmartín, 2008: 7).

No México, a fragilidade do estado de direito cidadão, a subordinação governamental aos interesses da mineração e a invisibilidade das práticas mineradoras na esfera pública permitiram, em amplas regiões do país, que as localizações da mineração empresarial já tenham instaurado, ou intentem instaurar, centenas de *horizontes de coerção*. Esses regimes de dominação de microrregiões (comarca), informais e metajurídicos, terminaram organizando uma geografia nacional fragmentada em um arquipélago de áreas autônomas, governadas indiretamente pelos escritórios das respectivas corporações mineradoras. Por si mesmas, ou a partir da vizinhança territorial com grupos de poder de fato – máfias do crime organizado – que, também por coerção, dominam os governos municipais de extensas regiões rurais do país, as empresas mineradoras negociam a proteção de setores da classe política estatal e federal.

Este argumento ficou claro com o escândalo de Rob McEwen, fundador

de Goldcorp Inc. e hoje dono de McEwen Mining. Durante uma entrevista na televisão canadense Bussines News Network, McEwen ficou surpreso com o roubo de 198 quilos de concentrado de ouro (material prévio à sua fundição) da sua mina Gallo II, no valor de oito milhões de dólares, ocorrido em abril de 2015 no estado de Sinaloa, território sob hegemonia do cartel do famoso *Chapo* Guzmán. McEwen declarou que tinha, até antes desse roubo, uma *boa relação* com os grupos do narcotráfico: “Os cartéis estão aí. Geralmente temos uma boa relação com eles. Se queremos explorar em algum local, perguntamos, e eles dizem: ‘não, mas voltem daqui a duas semanas, quando teremos terminado o que estamos fazendo...’”. E explicou que a zona estava tomada para operações temporárias de transporte e colheita de droga (McEwen, 2015).

A declaração de McEwen abriu uma fenda na postura pública do *Cluster* no México. Manuel Reyes Cortés, presidente da Associação de Engenheiros de Minas, Metalurgistas e Geólogos do México (AIMMGM), reconheceu que as mineradoras negociam com o crime organizado, mas justifica dizendo que elas são submetidas a extorsão (Reyes, 2015). Por outro lado, Rosalind Wilson, líder do *task force* canadense, negou qualquer relação entre o setor de mineração canadense e o crime organizado: “Temos boa governança corporativa, e isto não significa que estamos negociando com grupos criminosos. É um comentário muito infeliz – o de McEwen – e é necessário esclarecer que pelo menos as empresas canadenses que estão registradas na Bolsa de Toronto, Nova York e Londres têm uma série de regras muito estritas, porque são obrigadas a relatar todas as suas operações...” (Wilson, 2015). Em geral, o *Cluster* Minerário nega vínculos de conveniência recíproca com o crime organizado e, ainda mais depois do escândalo Menem, reconheceu estar apenas no papel de vítima.

O fato é que nos lugares de mineração empresarial, continuam, sem notícias de qualquer dificuldade, as atividades de exploração em toda a geografia do país, incluindo as extensas áreas rurais “governadas” na vida cotidiana pelo crime organizado. Enquanto isso, as comunidades, em centenas de comarcas do país, estão submetidas aos rigorosos horizontes de coerção que foram impostos a elas ou em conflito para evitar sua instauração.

## Resistência e desapropriação. Goldcorp e sua mina Peñasquito

A mineradora canadense Goldcorp, membro ativo do ICMM e praticando a mineração sustentável, é um caso exemplar do estabelecimento de *horizontes de coerção* no México. Ela é proprietária da mina Peñasquito, localizada na bacia do Valle de Mazapil, no altiplano desértico do estado de Zacatecas, ao norte do país. Trata-se de uma mina a céu aberto que explora jazidas de ouro, prata, chumbo e zinco, com 22 anos de vida útil. A mina foi inaugurada em 2010 pelo então presidente do México Felipe Calderón, do direitista Partido Ação Nacional, e a governadora estatal Amalia García, do esquerdista Partido da Revolução Democrática. A mina Peñasquito ocupa quase 8.000 hectares de quatro *ejidos*: Cedros, Mazapil, El Vergel e Cerro Gordo.

Para conseguir o controle legal da terra, a Goldcorp obteve *contratos de ocupação temporária* dessas terras por 20 a 30 anos, aparentemente assinados legitimamente pelos quatro *ejidos*. Esses convênios foram avaliados por funcionários da Procuradoria Agrária e notários públicos da região, mas pelas entrevistas de campo realizadas e sentenças judiciais posteriores se conclui que foram assinados sem as formalidades legais necessárias ou tiveram assinaturas falsificadas (Garibay, 2014). O preço pago às comunidades pela apropriação dessa ampla superfície foi de apenas 15,5 milhões de dólares, um valor irrisório frente aos 84 bilhões que, pelo que calculamos, a empresa obterá com vendas totais, ou os 68 bilhões que obterá de lucros (Garibay 2014).

No ano de 2009 os *ejidos* Cedros e El Vergel bloquearam as portas da mina, com a esperança de que as agências federais agiriam com justiça, e pediram à Procuradoria Agrária e à Secretaria de Economia a revisão dos contratos que, afirmaram, deveriam ser cancelados por serem fraudulentos. Entretanto, ambas as agências responderam que os contratos eram válidos e posteriormente os *ejidatários* foram convocados pelo Secretário de Governo de Zacatecas para negociar a retirada do bloqueio.

Durante essas negociações, os *ejidatários* foram assessorados por políticos tradicionais da esquerda mexicana, os quais centraram a negociação no valor de uma nova compensação monetária, deixando de lado os temas da legitimidade dos convênios, o abastecimento de água, que os contratos lhes negavam e é vital para irrigar os cultivos nessa área desértica; os temas dos deslocamentos de populações e dos impactos territoriais e ambientais também foram relegados.

Depois de vários encontros, a Goldcorp recuperou o *ejido* Cedros para a sua causa. Entrou em acordo com essa comunidade para o pagamento de três milhões de dólares anuais durante a vida da mina, pelos 4.800 hectares afetados. A assembleia do *ejido* concordou em repartir o dinheiro anual em partes iguais entre seus 434 membros, de modo que cada *ejidatário* garantiu uma entrada mensal de 576 dólares, quantia modesta, mas suficiente para garantir os gastos básicos de suas famílias. O *ejido* El Vergel, por sua vez, negou-se a receber dinheiro pois seu objetivo era a anulação do convênio e o fechamento de 50 poços, perfurados ilegalmente pela mineradora, que esgotaram a água do sistema de irrigação da comunidade. O bloqueio terminou sem acordo com o *ejido* El Vergel, que acionaria judicialmente a Goldcorp por desapropriação.

De acordo com a informação coletada, a primeira estratégia foi o amedrontamento dos líderes que se opunham e sua retirada da direção *ejidal*; de maneira que um dia, no final de 2009, no contexto das negociações mencionadas, o aguerrido representante do *ejido* Cedros, que liderou a revolta contra a mineradora, não quis nos receber mais. Temeroso e atento para que não nos vissem juntos, relatou que semanas antes uns mafiosos o haviam sequestrado durante oito dias; mantiveram-no trancado, amarrado, com os olhos vendados e jogado no chão em uma casa isolada no deserto. Pediram um resgate de 20.000 pesos mexicanos, uns 1.500 dólares. A família vendeu sua camionete e ele voltou para casa sem danos físicos. Confessou que nunca soube quem foi, e que daí por diante só se dedicaria a seu trabalho no campo. Por fim me proibiu de procurá-lo de novo.

A partir de então, a Goldcorp adotou uma política preventiva de futuros conflitos. Seus agentes intervinham na vida cotidiana local equipados com as ferramentas da *mineração sustentável* e em pouco tempo conseguiam a captura política da assembleia *ejidal*. Por exemplo, a mineradora apoiou onze chefes de família do *ejido* na compra a crédito de onze reboques, destinados a transportar materiais entre Peñasquito e o porto de Manzanillo (Goldcorp, 2015a), e financiou uma oficina de confecção dos coletes de segurança que a mineradora compra (Goldcorp, 2016). Com o lema “empoderando comunidades”, levou as crianças do *ejido*, em seu primeiro voo de avião, a um acampamento educativo infantil no Tecnológico de Monterrey com o objetivo de transformá-las nos futuros “agentes de mudança” de suas comunidades (Goldcorp, 2015b); também financiou um programa de atenção

odontológica, num acordo com a UNAM para tratar problemas dentários das populações locais (Goldcorp, 2014a); ainda ofereceu bolsas a estudantes, recuperou a clínica médica e realizou eventos e festas com jogos mecânicos, inclusive com apresentações da Orquestra Sinfônica da universidade estadual de Zacatecas, que também recebeu financiamentos para instrumentos e viagens internacionais (Goldcorp, 2014b; Goldcorp, 2014c). O resultado foi eficaz. A maioria da população apoia a mina e se mobilizou em defesa da empresa diante das reclamações de desapropriação de outros *ejidos*.

Finalmente, os *ejidatários* de Cedros parecem ser “coproprietários” psicológicos de Goldcorp, no estilo Boutilier, e não somente por abdução psicológica, mas pelo cálculo forçado pela coerção. Eles optaram por aceitar a oferta da poderosa corporação e dar as costas à aliança com *ejidos* vizinhos, considerando o custo embutido na ameaça de sofrer danos, o que lhes pareceu possível depois do sequestro de seu líder, sobretudo sendo um povoado pequeno e vinculado por densas redes de parentesco. Depois disso, ações como as descritas no *kit de ferramentas* fizeram seu trabalho para diluir a resistência.

Por seu lado, a ação judicial de El Vergel, iniciada em 2009, foi encerrada em 2013 com uma sentença favorável ao *ejido*. O juiz decidiu contra a Goldcorp e anulou o convênio de terras por conter assinaturas falsas e ter se realizado sem o conhecimento da assembleia *ejidal*. Ordenou que a Goldcorp pagasse uma indenização pelos quatro anos transcorridos de ocupação ilegal.

Em julho de 2013, El Vergel desistiu da ideia de fechar os poços de Peñasquito em troca da sua recuperação, sob responsabilidade da companhia. Foi assinado um novo acordo com a empresa, testemunhado por um alto funcionário da Procuradoria Agrária, pelo qual o *ejido* aceitou 19 milhões de dólares em troca da ocupação de 1.320 hectares por 30 anos. Uma quantia que, distribuída entre os 87 *ejidatários*, proporciona uma entrada mensal de 607 dólares. Além disso, ofereceu 40 empregos na mina, melhorias na infraestrutura do povoado, bolsas escolares e recuperação dos poços do *ejido* para a irrigação de suas terras, agora parcialmente improdutivas.

Da mesma forma que em Cedros, os *ejidatários* de El Vergel optaram por não aumentar a aposta e aceitar a renda e os benefícios oferecidos depois de um desgaste de cinco anos. A mineradora ganhou, apesar de ter perdido na justiça. O *ejido* finalmente aceitou a transação *dinheiro por água*, com um novo acordo legal que garantia à empresa seu acesso à água a longo prazo.

Um excelente resultado para a mineradora sem usar a violência como ação, mas apenas como omissão.

Em outro cenário, o *ejido* Cerro Gordo levou à justiça a Goldcorp pela desapropriação de 599 hectares localizados na mesma gleba de Peñasquito. Os *ejidatários* mostraram que o contrato vigente tinha assinaturas falsas e irregularidades. Depois de cinco anos, em abril de 2013 um magistrado agrário determinou à Goldcorp que devolvesse a superfície desapropriada. A execução da sentença foi agendada para 20 de junho. Sem outro recurso judicial para evitar a devolução das terras e fechar a mina, os advogados de Goldcorp recorreram a seu novo amigo, o *ejido* Cedros, para fazer uma artimanha de emergência. A direção de Cedros pediu a um juiz federal (não agrário) sua proteção para impedir a execução da sentença. O argumento foi que Cedros era *parte interessada*, pois se a devolução de terras ao *ejido* Cerro Gordo fosse realizada eles seriam afetados porque a mina fecharia e perderiam os empregos e benefícios que a empresa lhes dava. Para tornar pública a sua posição, mais de 300 moradores de Cedros se deslocaram até a cidade de Zacatecas e fizeram uma manifestação a favor da Goldcorp na praça principal. O juiz concedeu a suspensão temporária da sentença no mesmo dia 20 de junho de 2013.

O poderoso conselho diretor da Goldcorp – alarmado pelos acontecimentos de Peñasquito – se deslocou do Canadá até a Cidade do México para falar com as altas autoridades do governo federal. Em 24 de julho de 2013 seus onze membros se reuniram com o Secretário de Economia Ildefonso Guajardo. Dessa reunião transpirou que “... o alto funcionário confirmou os planos do atual governo em prol dos negócios e da mineradora”. Por seu lado, o conselho da Goldcorp “... espera que a decisão do juiz federal permita suspender a ação (de devolução de terras) e confiam que a decisão final se dará com equidade jurídica” (Aguilar, 2013). A mineradora continuou em funcionamento até que, finalmente, em março de 2015, os *ejidatários* de Cerro Gordo acabaram renunciando à ação judicial e cedendo suas terras à Goldcorp em troca de uma soma de dinheiro não divulgada. Neste caso também se percebe, subjacente e silencioso, o caráter ameaçador do horizonte de coerção, que restringe a capacidade dessas comunidades de decidir em liberdade sobre sua vida. Assessores do *ejido* Cerro Gordo informaram à imprensa que estavam sendo ameaçados para aceitarem uma negociação extrajudicial que terminasse com o litígio (Valdez, 2013).

No contexto da publicação do nosso extenso relato do caso Peñasquito na revista *Desacatos* (Garibay, 2014), dois assessores do *ejido* Cerro Gordo, que eu não conhecia pessoalmente, entraram em contato comigo para oferecer-me informação nova. Diante da minha oferta de confidencialidade numa futura publicação, um deles me respondeu em uma segunda e última mensagem por e-mail: “A confidencialidade é muito importante por causa das repressões sofridas e as ameaças de morte que permanecem até hoje; é um assunto que afeta muito fortemente essa companhia. Agradeço pela sensibilidade”. O terceiro assessor me declarou seus temores, no seu primeiro e-mail, nos seguintes termos: “Estou recebendo ligações de diferentes números de telefone; fico um pouco inclinado...”. Depois da minha resposta pedindo que me enviassem o registro do caso, não houve mais comunicação. Evidentemente, embora estas comunicações sejam provas frágeis, são indicativas se observarmos o cenário em seu conjunto. Finalmente, a Goldcorp conseguiu restabelecer o *horizonte de coerção*, pois controla o território e seus recursos de forma bem-sucedida e barata. Depois da segunda negociação – e até o final de 2013 – a quantia total que Goldcorp pagou às quatro comunidades foi de 96 milhões de dólares aproximadamente por meio de convênios de ocupação temporária de terras.

Com a realocização de povoados, as indenizações e a infraestrutura para a urbanização, o valor final poderia ter chegado a 106 milhões de dólares pagos efetivamente às comunidades. A *reciprocidade negativa* é ilustrada pelo contraste. De cada mil dólares recebidos nas vendas de metal ao mercado global, menos de 1,30 dólares se destinam ao pagamento pelo território; ou melhor, de cada mil dólares de lucro dos acionistas na bolsa de valores de Toronto, as comunidades recebem por suas terras a quantidade de 1,60 dólares. É provável que a manutenção do controle social local e os gastos de negociação com atores chave exija multiplicar duas ou três vezes essa quantia. De qualquer forma, não é significativo para o tamanho desse negócio. Em contrapartida, e depois da efêmera presença histórica da Goldcorp, o vale de Mazapil ficou radicalmente destruído e foi anulada a habitabilidade do local.

## Resistências locais

A disputa pelo território é o eixo principal nos conflitos do mundo rural mexicano. Hoje, no país, 25 milhões de pessoas vivem em áreas rurais distribuídas em 170 mil localidades com menos de 2.500 habitantes (INEGI,

2010). Quer dizer, 51% do território nacional, equivalentes à superfície da Espanha, estão distribuídos entre 31.789 unidades de *propriedade coletiva* com 3,5 milhões de camponeses titulares (SEDATU, 2012; Apendini 2010). Essas unidades se dividem em dois tipos: *ejidos* e comunidades agrárias. O primeiro tem origem na reforma agrária que dividiu as terras de extensas fazendas depois da chamada Revolução Mexicana de 1910; já o segundo, é resultado da reorganização colonial posterior à queda dos reinos pré-hispânicos.

Formalmente, esses dois tipos de propriedade são governados por uma assembleia composta pelo total dos titulares de terras e administradas por um grupo de representantes chamados *Comissariado Ejidal* ou *Comissariado de Bens Comuns*. Outros 35% do território nacional se distribuem entre 1,5 milhão de proprietários privados, com granjas de 50 hectares na média, em sua maioria agricultores ou criadores de gado. Como nos *ejidos* e *comuneros* (membros de comunidades indígenas detentoras de direitos fundiários) indígenas, os proprietários privados tipicamente veem a sua propriedade como um *patrimônio*, considerando que o moralmente correto não é vendê-la, mas sim deixá-la como herança para a próxima geração. Isto significa que a população rural tende a manter suas terras e resiste a desfazer-se delas apenas em função de benefício monetário. As corporações que precisam de terras veem suas ofertas serem rejeitadas e têm o imperativo de forçar a vontade dos proprietários para se apropriarem das terras. São muitos os conflitos com comunidades rurais que se negam a ceder suas posses a empresas mineradoras, hidroelétricas, eólicas, turísticas ou agroindustriais; ou então a serem compensadas pela expropriação para construção de infraestruturas rodoviárias, aeroportuárias ou industriais. Além disso, muitos conflitos explodem porque as comunidades se negam a ceder seus direitos de água ou por sofrerem impactos ambientais (Almanzan, 2013; Blázquez, 2011; Delgado, 2010; Preciado, 2013).

Este cenário de disputa fica mais agudo com a proliferação de centenas de pequenos bandos de delinquentes que agem em centenas de comarcas do país e por sua vez se juntam em cartéis do crime organizado de alcance regional e nacional. Eles se dedicam a delitos articulados de tráfico de drogas, tráfico de pessoas, armas, sequestro, extorsão e cobrança de “direito de permanência”. Esses cartéis dominam amplas regiões rurais e povoados mediante o controle informal dos governos municipais e exercem

influência sobre governos estaduais e políticos, autoridades e funcionários federais. Alguns estudos estimam que 80% dos governos municipais do país estão submetidos à influência de algum cartel, e cabe mencionar que, entre 2005 e 2012, 116.100 pessoas morreram em situações vinculadas ao tráfico de drogas (Cruz, 2014); e mais: no mundo rural, alguns estudos calculam números na ordem de 280 mil pessoas obrigadas a sair de seus povoados de maneira forçada entre os anos 2011 e 2015 (CMDPDH, 2015).

Entre 1990 e 2014 registramos um total de 82 conflitos territoriais entre corporações mineradoras e comunidades, sete dos quais se tornaram públicos entre 1990 e 2000, oito entre 2001 e 2007 e setenta de 2008 a 2014, o que revela um crescimento notório (Garibay, 2016). Entretanto, o balanço é ruim para as comunidades porque, exceto em menos de uma dezena de casos, os conflitos foram arbitrados a favor das corporações mineradoras, mediante negociações similares às relatadas no caso Peñasquito, e finalmente permitiram o controle da mineradora sobre a população local. Só alguns casos de resistência se sustentaram; entre eles, o principal e mais notório é o litígio entre o povo *huichol* em defesa do seu espaço sagrado Wirikuta. Outro caso relevante foi o das organizações civis de habitantes da cidade de La Paz em defesa do abastecimento de água da cidade, pois em 2012 a Secretaria do Ambiente indeferiu o pedido de mudança de uso do solo para o projeto a céu aberto Los Cardones, na Baixa Califórnia Sul. Na Serra Sul de Oaxaca as assembleias das comunidades de Zaniza e Tejomulco “intimaram” suas prefeituras a obedecer à proibição da mineração. Mesmo caso de Zautla, Puebla, onde a comunidade exigiu do presidente municipal negar à mineração a permissão de uso do solo. Casos similares aconteceram nas comunidades oaxaquenhas de Teitipac Silacayopilla e Calpulalpan, todas de ascendência indígena com fortes autogovernos comunais. Um caso especialmente relevante é o da Coordenadoria Regional de Autoridades Comunitárias (CRAC), na chamada “Montanha de Guerrero”, que durante mais de 10 anos – com um alto custo em vidas – conseguiu organizar uma sólida resistência contra os cartéis do narcotráfico que dominam de forma ameaçadora o resto do estado de Guerrero, e que a partir dessa base organizativa também impediu as ambições territoriais das corporações do *Cluster* Minerário Global nessa região rica em minerais. Apesar desses poucos casos de vitória, a resistência rural cresce e nascem coligações de comunidades em defesa de territórios,

não só dentro do México, mas também ultrapassando as fronteiras como é o caso do que acontece com comunidades maias da Guatemala e do sul do México (Paz, 2014; Walter, 2014).

## Conclusão

O *Cluster* Minerário Global conseguiu constituir-se como uma poderosa rede de interesses que atua como sujeito político global. A Iniciativa Minerária Global criou o dispositivo ideológico da *mineração sustentável*, que lhe permitiu simular uma preocupação filantrópica com o ambiente e o bem-estar das comunidades locais, e ao mesmo tempo ocultar a violência ligada ao seu controle social, a desapropriação territorial e a destruição de sua paisagem. A Iniciativa Minerária Global lhe ensinou que a desapropriação pode realizar-se de maneira inteligente e em silêncio; que a pesquisa social pode ser usada para conhecer, classificar, monitorar, manipular, desapropriar e dominar grupos sociais locais com mais astúcia e menos violência explícita. Com estas lições aprendidas, o *Cluster* financiou um “campo acadêmico” localizado em prestigiadas universidades e empresas consultoras que elaboraram, aplicam, testam e melhoram protocolos de intervenção.

O International Council of Mining and Metals tem sido o núcleo operativo de sua inteligência estratégica. A partir do universo de saberes produzidos por sua rede acadêmica, destila retóricas para influir na esfera pública mundial e aplica ferramentas de precisão para melhorar sua supremacia em espaços nacionais e dominar espaços locais. Em nível nacional, e de caráter pragmático, as *mining task forces* tecem redes de apoio em círculos políticos, empresariais, midiáticos e acadêmicos, porque seu cortejo consegue acesso privilegiado às esferas governamentais e civis, necessárias para desativar as resistências aos seus interesses, e sua eficácia reside na gestão simultânea de seus interesses nos âmbitos locais, regionais, nacionais e internacionais.

Por outro lado, a *gerência minerária* opera a desapropriação de territórios e instaura o *horizonte de coerção in situ*. Sua eficácia se deve tanto à rede de apoio, como às cada vez mais sofisticadas técnicas utilizadas para conhecer e manipular a vida social; mas também à ameaça crua, quando as técnicas da “mineração sustentável” não são suficientes para subordinar os grupos resistentes na sociedade local.

O caso da mina Peñasquito mostra como aperfeiçoou sua capacidade de manipular comunidades para conseguir a desapropriação de territórios

e recursos das sociedades locais e instaurar pragmáticos *horizontes de coerção*. Estes são de tal modo bem-sucedidos que a reciprocidade negativa é silenciada por uma representação da relação entre comunidade e corporação em que os intercâmbios são representados como positivos, entre sujeitos livres, com vínculos contratuais e interpessoais por consenso, com direitos civis e políticos vigentes.

No México existem 1.122 iniciativas mineradoras. Podemos aventurar a tese – a ser provada etnograficamente – de que, paralelamente ao desenvolvimento de cada uma delas, se instaurou, ou estão em vias de serem instaurados, os correspondentes horizontes de coerção governados indiretamente pelas gerências corporativas. Podemos também imaginar, para o México, a tese que Ferguson (2005) ilustra com casos de alguns países africanos. Ele assinala uma evolução da indústria extrativa no sentido de uma atualização do sistema colonial liberal de enclave do século XIX até o nosso neoliberalismo global do século XXI. Neste processo, as companhias extrativas aterrissam em pontos ricos de recursos, cercam suas instalações e extraem os recursos que são direcionados para a matriz metropolitana, sem vinculação nem distribuição de lucros para a sociedade local e a rede nacional. Para tal efeito, a prática corporativa assume de fato funções de governo mínimo, com forças armadas particulares, ao mesmo tempo em que fragiliza politicamente as exigências da sociedade local e a capacidade do Estado hospedeiro para impor regulações.

O que é fato no México – assim como em alguns países africanos com cenários radicais de violência e catástrofes humanitárias – é que as corporações mineradoras operam – sem grandes problemas – em territórios controlados pelo crime organizado; inclusive em áreas onde as forças militares e policiais do Estado mexicano temem entrar. Para efeitos de desapropriação territorial e lucros adicionais por impactos sociais e ambientais não pagos, os cenários locais e regionais de violência vigentes no México são vantajosos para essas corporações. Inibem as populações locais de fazer valer o seu direito ao território e a viver seu modo de vida em liberdade.

## Referências

- ALMANZÁN, H. **Lands dispossession and juridical land disputes of indigenous peoples in northern Mexico: a structural domination approach.** (Thesis) University of East Anglia, UK, 2013.
- APEC. **Mining task force.** 2016. Disponível em: <<http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Task-Groups/Mining-Task-Force.aspx>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- APPENDINI, K. La regularización de la tierra después de 1992: la “apropiación” campesina del Procede. In: YÚÑEZ, Antonio. **Los grandes problemas de México.** 1. ed. México DF: El Colegio de México, 2010. v. 3, p. 128-133.
- ARTES DE MÉXICO. **Una visión de la minería.** México DF: Instituto de Investigaciones Artes de México, n. 86, out. 2007.
- BEEDIE SCHOOL OF BUSINESS. **Responsible mineral sector initiative.** Disponível em: <<http://beedie.sfu.ca/rmsi/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- BOURDIEU, Pierre. **Questions de sociologie.** Paris: Les Editions de Minuit, 1984.
- BOUTILIER, Robert.; THOMPSON, Ian. Modelo y medidas de la licencia social para operar: Fruto del diálogo entre la teoría y la práctica. In: **Seminar: “The Social Licence to Operate”**, 15 jul. 2011, Brisbane: University of Queensland. Disponível em: <[http://sociallicense.com/publications/Boutilier\\_y\\_Thomson\\_2011\\_Brisbane\\_exposici%F3n.pdf](http://sociallicense.com/publications/Boutilier_y_Thomson_2011_Brisbane_exposici%F3n.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- BRIDGE, Gavin. Material Worlds: Natural Resources, Resource Geography and the Material Economy. **Geography Compass**, [s.l.], v. 3, n. 3, p.1217-1244, maio 2009. Wiley.
- \_\_\_\_\_.; MCMANUS, Phil. Sticks and Stones: Environmental Narratives and Discursive Regulation in the Forestry and Mining Sectors. **Antipode**, [s.l.], v. 32, n. 1, p.10-47, jan. 2000. Wiley.
- \_\_\_\_\_. Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. **The Professional Geographer**, [s.l.], v. 56, n. 3, p. 406-421, ago. 2004. Wiley.
- BLÁZQUEZ, Macià; CAÑADA, Ernest; MURRAY, Ivan. Búnker playa-sol. Conflictos derivados de la construcción de enclaves de capital transnacional turístico español en el Caribe y Centroamérica. **Scripta Nova**, Barcelona,

- v. 15, n. 368, 10 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-368.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- CAMIMEX. **Informe anual 2013, Reseña de actividades 2013**. Disponível em: <<https://camimex.org.mx/index.php/secciones1/publicaciones/informe-anual/informe-anual-2013/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- CBSR. **Our team**. Disponível em: <<http://cbsr.ca/about-us/our-team/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- CMDPDH. **En México 281 mil 418 personas son víctimas del desplazamiento interno forzado por la violencia**. Disponível em: <<http://cmdpdh.org/2015/02/en-mexico-281-mil-418-personas-son-victimas-del-desplazamiento-interno-forzado-por-la-violencia/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- AGUILAR, Alberto. Consejo de Goldcorp aquí, junta con Guajardo de Economía, ratifica inversiones y Peñasquito confianza en equidad jurídica. **El Universal**. Cidade do México, 29 jul. 2013. Disponível em: <https://www.pressreader.com/mexico/el-universal/20130729/282192238606768>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- CRUZ, Claudia; et al. **México, la guerra invisible. Historia, cifras y negocios de los carteles criminales y la impunidad de las mafias mexicanas**, Cidade do México: Ed. Cause Ciudadano, 2014.
- DELGADO, Gian Carlo (Coord.). **Ecología política de la minería en América Latina**. Cidade de México: CEIICH-UNAM, 2010.
- MAC: MINES AND COMMUNITIES. **Homepage**. [s.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.minesandcommunities.org>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- FERGUSON, James. Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa. **American Anthropologist**, [s.l.], v. 107, n. 3, p. 377-382, set. 2005. Wiley.
- FREDERIKSEN, T. Seeing the copperbelt: Science, mining and colonial pose in Northern Rhodesia. **Geoforum**, [s.l.], n. 44, p.271-281.
- GARIBAY, Claudio; BONI, Andrés; PANICO, Francesco; URQUIJO, Pedro. Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de GoldcorpInc. en Mazapil, Zacatecas. **Desacatos. Revista de Ciencias Sociales**, [s.l.], n. 44, p.113-142, 11 mar. 2014. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- \_\_\_\_\_. (2016) **Notas de trabajos. Base de datos Paisajes Sociales Mineros**. Cidade do México: CIGA/UNAM, 2016.

- GOLDCORP PEÑASQUITO. **Peñasquito Sews a stitch in time with Confecciones Dely**. 2016. (3m26s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Y3zwrQC8cvc>>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Proyecto productivo Transportes CEMAZA/CEMAZA Transport Project**. 2015a. (3m18s) Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9kIWln5jTcc>>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Empoderando comunidades/Peñasquito empowering communities**. 2015b. (2m38s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=G-q9L9SRjP8>> . Acesso em: 02 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Peñasquito and UNAM, Foundation dental brigades**. 2014a. (4m06s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-soRhR-2fZ8o>>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Comparte camino a la navidad**. 2014b. (2m58s). Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=5r4W\\_XnWVco](https://www.youtube.com/watch?v=5r4W_XnWVco)>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Suficientemente seguros para nuestras familias/Safe enough for our families**. 2014c. (2m48s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5dP9GX7mr6I>>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- GUAJARDO VILLARREAL, Ildefonso. Conferencia de Ildefonso Guajardo Villarreal, secretario de Economía. video-cápsula, cobertura PDAC, 2014, Inicio de actividad de Mexico Mining Day. **Revista Mundo Minero**. 2014. Disponível em: <<http://www.mundominero.mx/audiovisual.php?pn=4>>. Acesso em: 05 jun. 2017.
- HARVEY, David. Le “Nouvel Impérialisme”: accumulation par expropriation. **Actuel Marx**, [s.l.], v. 35, n. 1, p.71-90, 2004. CAIRN.
- HAALBOOM, Bethany. The intersection of corporate social responsibility guidelines and indigenous rights: Examining neoliberal governance of a proposed mining project in Suriname. **Geoforum**, [s.l.], v. 43, n. 5, p.969-979, set. 2012. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.06.003>.
- HIGGINS, C.; F. BURRILL. Precious metals, stolenlands. In: **Convergence Journal**, 2010. Disponível em: <<http://convergencejournal.ca/archives/42>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- ICMM. **Our members**. [s.l.], 2016a. Disponível em: <<http://www.icmm.com/members>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Polyus Gold becomes first Russian member of ICMM**. [s.l.], 2016b. Disponível em: <<http://www.icmm.com/news-and-events/news/>>

polyus-gold-becomes-first-russian-member-of-icmm>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **ICMM hosts panel at China Mining Congress.** [s.l.], 2016c. Disponível em: <<http://www.icmm.com/page/83436/news-and-events/news/articles/icmm-hosts-panel-at-china-mining-congress>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **10 principles.** [s.l.], 2016d. Disponível em: <<http://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework/10-principles>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Member performance.** [s.l.], 2016e. Disponível em: <<http://www.icmm.com/members/member-performance>> Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Position statements.** [s.l.], 2016f. Disponível em: <<http://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework/position-statements>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **ICMM responds to First Peoples Worldwide critique of Indigenous Peoples and Mining Position Statement.** [s.l.], 2016g. Disponível em: <<http://www.icmm.com/page/96314/publications/documents/icmm-responds-to-first-peoples-worldwide-critique-of-indigenous-peoples-and-mining-position-statement>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Land acquisition and resettlement: Lessons learned.** London, UK, n. 9714. 2015a. Disponível em: <<http://www.icmm.com/publications>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Indigenous peoples and mining good practice guide.** London, UK, n. 9520. Disponível em: <<http://www.icmm.com/publications>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Stakeholder research toolkit.** London, UK, n. 8516, 2015c. Disponível em: <<http://www.icmm.com/publications>> Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Changing the game, communications and sustainability in the mining industry.** London, UK, n. 6095, 2013. Disponível em: <<http://www.icmm.com/publications>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Community development toolkit.** London, UK, 2012. Disponível em: <<http://www.icmm.com/community-development-toolkit>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mining: partnerships for development. Toolkit.** London, UK, n. 2607, 2011. Disponível em: <<http://www.icmm.com/publications>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

- \_\_\_\_\_. **Kathryn McPhail wins global essay award.** London, UK, 2008. Disponível em: <<https://www.icmm.com/resource-endowment>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- IFMMSD. Strategic directions task force. **IGF Annual Meeting**, Geneva. 2013. Disponível em: <<http://www.miningpolicyframework.org/index.php/2015-03-23-18-23-17/2015-03-23-18-24-53/strategic-directions-task-force-report-2013>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- IIED. **International Institute for Environment and Development. About us.** 2014. Disponível em: <<http://www.iied.org/about-us>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Abriendo brechas, minería, metales y desarrollo sustentable.** Londres, 2002. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/9287IIED.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- INEGI. **Censo de población y vivienda 2010.** 2011. Disponível em: <[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/tabulados\\_localidades.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/tabulados_localidades.aspx)>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- JACKSON, Tim. **Prosperity without growth, Economics for a finite planet.** London: Earthscan Sterling, 2009.
- LERNER, Steve. **Sacrifice zones: The front lines of toxic chemical exposure in the United States.** Cambridge, MA: MIT Press, 2010.
- LOMNITZ, Claudio. Sobre la reciprocidad negativa. **Revista de Antropología Social**, Madrid, v. 14, p. 311-339, 2005.
- MACEWEN, R. **Mina de oro asaltada en Sinaloa opera con permiso del narco revela director de la empresa.** 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7LBGwXvh9oU>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- MCPHAIL, Kathryn. **Sustainable development in the mining and minerals sector: The Case for partnership at local, national and global level.** London: ICMM, 2008. Disponível em: <<http://nigerianrc.org/sites/default/files/Rei-Essay-FINAL.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2018.
- MARTINEZ-ALIER, Joan et al. Between activism and science: grassroots concepts for sustainability coined by Environmental Justice Organizations. **Journal Of Political Ecology**, [s.l.], v. 21, n. 1, p.19-60, 1 dez. 2014. University of Arizona. <http://dx.doi.org/10.2458/v21i1.21124>.
- MÉXICO. Secretaría de Economía. **Guía de ocupación superficial. Alianzas estratégicas para la promoción y el desarrollo de la competitividad del sector minero.** Cidade do México, 2015. Disponível em: <<http://>

[www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/industria\\_comercio/informacionSectorial/minero/guia\\_de\\_ocupacion\\_superficial\\_0414.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/minero/guia_de_ocupacion_superficial_0414.pdf). Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Coordinación General de Minería. Reporte de Coyuntura 2014.** Cidade do México, 2014. Disponível em: <[http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/industria\\_comercio/informacionSectorial/minero/reporte\\_coyuntura\\_mineria\\_nacional\\_0514.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/minero/reporte_coyuntura_mineria_nacional_0514.pdf)>. Acesso em: 025 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). **Boletín 2012.** Cidade do México, 2012. Disponível em: <<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2012/abril-2012/12166/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MEXICO MINING REVIEW. **Book 2013.** 2013. Disponível em: <<http://www.mexicominingreview.com/index.html>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

MMC. **Mexican Mining Center.** 2014. Disponível em: <<http://www.mexicominingcenter.com/web/index.php>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

MOORE Jennifer.; COLGROVE, Gillian. Minería canadiense en México, Blackfire Exploration y la Embajada de Canadá, Un caso de corrupción y homicidio. **Mining Watch Canada**, [s.l.], 2014. Disponível em: <[https://www.commonfrontiers.ca/Single\\_Page\\_Docs/PDF\\_Docs/May05\\_13-Blackfire\\_Embassy\\_Report-ESP.pdf](https://www.commonfrontiers.ca/Single_Page_Docs/PDF_Docs/May05_13-Blackfire_Embassy_Report-ESP.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2018.

MUDD, Gavin M. Global trends in gold mining: Towards quantifying environmental and resource sustainability. **Resources Policy**, [s.l.], v. 32, n. 1-2, p.42-56, mar. 2007. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2007.05.002>.

MURADIAN, Roldan; WALTER, Mariana; MARTINEZ-ALIER, Joan. Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism: Implications for resource-rich countries. Introduction to the special section. **Global Environmental Change**, [s.l.], v. 22, n. 3, p.559-567, ago. 2012. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.03.004>.

OCMAL. **Base de datos de conflictos mineros en América Latina.** 2014. Disponível em: <<http://www.conflictosmineros.net>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

OECD. **Due diligence guidance for responsible supply chains of minerals from conflict-affected and high-risk areas.** 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

- OROZCO, Nayeli Meza. Delincuencia, el enemigo número uno de la inversión minera. **Forbes México**. Cidade do México, p. 1-2. 14 maio 2015. Disponível em: <<https://www.forbes.com.mx/delincuencia-el-enemigo-numero-uno-de-la-inversion-minera/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- PAZ SALINAS, María Fernanda. Paisajes mineros, geografías de resistencia. Territorialidades en disputa en Guatemala y Chiapas, México. **Journal of the Latin American Encounters**, v. 2, p. 15-23, 2014. Disponível em: <<http://www.latinamericanencounters.com/volume-2.html>>. Acesso em: 06 jun. 2016.
- PDAC. Mexico Mining Seminar 2014. In: **Convention of Prospectors & Developers Association of Canada**, mar. 2014, Toronto. Disponível em: <<http://www.pdac.ca/convention/programming/affiliated-events/sessions/affiliated-events/mexico-mining-seminar-2014>>. Acesso em: 06 jun. 2016.
- PRECIADO, Nancy. (2013), **Water dispossession at the Llano en Llamas**: A research study by a daughter of mexican farmworkers in the land of her consciousness. 2013. 131 f. Thesis (Master of Arts)-University of Texas, Austin, ago. 2013.
- QUASTEL, Noah. “This is a Montreal Issue”: Negotiating responsibility in global production and investment networks. **Geoforum**, [s.l.], v. 42, n. 4, p.451-461, jul. 2011. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.03.012>.
- REMA . **Red mexicana de afectados por la minería**. 2016. Disponível em: <<http://www.remamx.org>>. Acesso em: 06 jun. 2017.
- REYES, C. Reconoce también AIMMGM que minas negocian con crimen organizado. **Segundo Congreso IME**, 10-12 jun. de 2015. Disponível em: <<http://www.congresoime.com.mx/noticias/reconoce-tambien-aimm-gm-minas-negocian-con-crimen-organizado/>>. Acesso em: 06 jun. 2017.
- REYES, Julie Ann de Los. Mining shareholder value: Institutional shareholders, transnational corporations and the geography of gold mining. **Geoforum**, [s.l.], v. 84, p.251-264, ago. 2017. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.12.004>.
- RINCÓN, S. Secretaría de Economía apoya, hasta con guía, el ‘despojo’ en zonas mineras: ONGs. **Periódico Sin embargo mx**. Cidade do México, 27 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.sinembargo.mx/27-04-2015/1319262>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

- RODRÍGUEZ, Juan Luís Sariego. De minas, mineros, territorios y protestas sociales en México: los nuevos retos de la globalización. **Cahiers Des Amériques Latines**, [s.l.], n. 60-61, p.173-192, 31 ago. 2009. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/cal.1435>.
- SAHLINS, Marshall. **Economía de la edad de piedra**. Madrid: Akal, 1977
- SANMARTÍN, José. ¿Hay violencia justa? Reflexiones sobre la violencia y la justicia basada en derechos humanos. **Revista de Filosofía**, n. 43, p. 7-14, 2008.
- SETHI, S. P. The effectiveness of industry-based codes in serving public interest: the case of the International Council on Mining and Metals. **Transnational Corporations**, Nova Iorque e Génova, v. 14 n. 3, p. 55, 2005.
- SIMON FRASER UNIVERSITY. **GEMM 20/20: Global exploration, mining and minerals in 2020: Responsibility and sustainability challenges and opportunities**. 17-18 Abr. 2012. Disponível em: <[http://gemm.ca/wp-content/uploads/2015/07/GEMM2020\\_FinalReport.pdf](http://gemm.ca/wp-content/uploads/2015/07/GEMM2020_FinalReport.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- TETREAULT, Darcy. Los mecanismos del imperialismo canadiense en el sector minero de América Latina. **Estudios críticos del desarrollo**, [s.l.], v. 3, n. 4, p. 191-215, 2013.
- URKIDI, Leire; WALTER, Mariana. Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America. **Geoforum**, [s.l.], v. 42, n. 6, p.683-695, nov. 2011. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.06.003>.
- VALDEZ, R. Ejidatarios de Mazapil denuncian amenazas. **La Jornada**. Cidade do México, 22 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2013/04/22/estados/034n1est>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- VALERO D.; TORRES, C. Energy and the Hubbert peak. An extended analysis for the assessment of the scarcity of minerals on earth. In: **Proceedings of IMECE 2008**, 31 out.-6 nov. 2008, Boston, USA.
- WALTER, M. **Community consultations: local responses to large-scale mining in Latin America**. 2014. (borrador).
- WORLD ECONOMIC FORUM. **Responsible mineral development initiative 2013**. Disponível em: <<http://www.weforum.org/reports/responsible-mineral-development-initiative-2013>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- WILSON, Robert. The mining industry: In recuperation or remission? **Securities Institute of Australia**. Melbourne, 1999. Disponível em:

<<http://oldwww.wbcds.org/DocRoot/pmYKISop1dw7AdCg8UIX/MNRecuperation.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

WILSON, Rosalind. Interview with Rosalind Wilson, former president of the Canadian Chamber of Commerce in Mexico. **Engineering and Mining Journal**, 2011. Disponível em: <<http://www.docstoc.com/docs/130682564/Mexican-Mining-Global-Business-Reports>>. Acesso em. 02 jun. 2016.

# As multinacionais e a governança da segurança nas comunidades

## *Participação, disciplina e governo indireto*<sup>1</sup>

*Jana Hönke*

O presente texto discute as políticas sociais e de segurança desenvolvidas por empresas multinacionais do setor extrativo no “cinturão comunitário” próximo às suas operações. Uma comparação entre as práticas de empresas de mineração na República Democrática do Congo (RDC) no início do século XX e no período pós-2000 revela continuidades marcantes no que diz respeito às intervenções das corporações nas comunidades. Observa-se que as práticas participativas contemporâneas substituíram, em parte, as técnicas de disciplinamento e coerção adotadas no passado colonial. No entanto, o discurso da propriedade e participação tem se dado paralelamente a formas excludentes, há muito conhecidas, de se exercer o poder. Os reclamos liberais por autodeterminação são, assim, comprometidos quando as empresas recorrem ao governo indireto como meio de assegurar condições estáveis de trabalho.

O discurso mais recente sobre parcerias e Responsabilidade Social Corporativa (RSC) indica que não são apenas as agências de desenvolvimento, os organismos internacionais e as organizações não governamentais internacionais (ONGIs) que intervêm nas sociedades pós-coloniais promovendo a construção de estados e sociedades civis liberais. Ouvem-se posições favoráveis a que as empresas multinacionais se envolvam, como crescentemente o fazem, em processos de desenvolvimento comunitário participativo. Estas empresas podem, de fato, ser vistas como um dos atores mais presentes

---

1 Tradução do original em inglês: Hoenke, Jana. “Multinationals and Security Governance in the Community: Participation, Discipline and Indirect Rule”. *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 6, no. 1, pp. 57-73, 2012.

no contexto do que alguns se referem como governamentalidade liberal global (Sending; Neumann, 2006). Neste artigo, analiso as políticas e práticas de empresas multinacionais de mineração em Katanga, na República Democrática do Congo (RDC), que são dirigidas às pessoas que vivem nas proximidades das áreas de operação das empresas, às quais se referem como “nossas comunidades” e como parte do seu “teatro de operações” (Hönke, no prelo) – o que denomino de “cinturão comunitário”.

Estudando casos do início do século XX e do período pós-2000 a respeito daquela região, este artigo mostra, em primeiro lugar, que a governança empresarial em comunidades não é nada novo e aponta para o amplo envolvimento de empresas no ordenamento de áreas do entorno de suas atividades. Mostro que a gestão participativa de hoje difere do paternalismo coercivo e disciplinador utilizado pelas empresas há um século para controlar as comunidades locais em um período similar de governança estatal limitada. No entanto, apesar desta mudança em direção ao que tem sido denominado por certos autores como uma nova governamentalidade liberal (Rose, 1999), que enfatiza a participação da população em sua própria governança, há também marcantes semelhanças entre as tentativas de ordenamento corporativo do início da era colonial e as práticas contemporâneas das empresas no mundo pós-colonial. Discursos de propriedade e participação não só têm efeitos em termos de despolitização e exclusão, mas também operam em conjunto com poderosas técnicas de coerção e governo indireto. Ao mesmo tempo em que dominam o discurso oficial, as conclamações feitas a cidadãos autorresponsáveis coexistem com instrumentos de “proteção do bastião empresarial” e práticas mais antigas de cooptação paternalista e governo indireto. Inerente ao gerencialismo, os reclamos liberais em favor de autodeterminação e procedimentos democráticos são comprometidos quando o engajamento empresarial nas comunidades tem por principal objetivo promover a estabilidade de modo a proteger os ativos das empresas e garantir a produção.

O que nos interessa discutir são as continuidades e mudanças nas intervenções liberais ocidentais. Para isso, analiso um subgrupo particular de empresas que nos possibilita um estudo mais nítido da gestão econômica liberal e de seus problemas: multinacionais de tamanho médio de um país membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), listadas nas bolsas de valores internacionais de Toronto, Nova York

ou Londres. Além disso, essas empresas, na RDC, recebem mais atenção pública internacional que outras, devido à implicação da indústria na economia de guerra congoleza desde a década de 1990. Por estas razões, foco na empresa americana Freeport MacMoRan, na canadense First Quantum e na australiana Anvil Mining.

Depois de explorar a literatura sobre o desenvolvimento comunitário participativo e relações corporações-comunidades nos tempos do colonialismo e de hoje, analiso as políticas e práticas empresariais voltadas para as comunidades no início do século XX e, em seguida, descrevo como o engajamento participativo da comunidade surgiu na indústria de mineração naquele país a partir do final dos anos 1990 e como é atualmente praticado. Mostro como tais práticas coexistem com, e são comprometidas por, técnicas contemporâneas de cooptação e governo indireto.

## Empresas estrangeiras, ordenamento local e a comunidade

Pesquisas sobre o desmembramento e a reunificação de Estados e, portanto, da ordem local e transnacional (Agnew, 2009; Abrahamsen; Williams, 2010; Engel; Nugent, 2010), sugerem o crescente envolvimento de multinacionais no ordenamento local dos espaços de produção na África. No entanto, essas atividades empresariais raramente são analisadas a partir da perspectiva do ordenamento e do policiamento<sup>2</sup>. Ao contrário, há uma ampla gama de literatura sobre responsabilidade social empresarial, em sua maioria focando na contribuição das empresas ao desenvolvimento local (como por exemplo, Hamann *et al.* 2008; Börzel; Héritier, no prelo). Em grande parte dos trabalhos voltados para a questão das políticas, a regulação de práticas de segurança corporativa foi recentemente incorporada aos debates sobre como as empresas podem reduzir as externalidades negativas das suas operações e contribuir para a “boa governança” (Hauffer, 2001).

Em contraste com a literatura que enfatiza as contribuições da responsabilidade social empresarial em termos de governança, outros estudos apontam para a forma como o engajamento participativo de corporações

2 Ver, no entanto, Hönke, Jana. “Extractive Orders: Transnational Mining Companies in the Nineteenth and Twenty-First Centuries in the Central African Copperbelt”. In Southall, Roger; Henning, Melber (eds.). *A New Scramble for Africa?* Durban: KwaZulu Natal Press, 274-298, 2009 e Abrahamsen, Rita; Williams, Michael C. *Security Beyond the State*. Security Privatization and International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

em comunidades dá origem a novas formas de exclusão ou, às vezes, simplesmente mantém antigas hierarquias para garantir a estabilidade (Zalik, 2006, Welker, 2009). Alguns estudos analisam como as empresas reagem aos protestos das comunidades (Frynas, 2001) e usam projetos de desenvolvimento como meio de prevenir conflitos e ataques por parte de comunidades e milícias locais (Watts, 2004a, Zalik, 2004). Observando a governança das empresas de uma perspectiva “de baixo para cima”, estes estudos mostram que as práticas empresariais estão longe de serem formas emancipatórias de participação comunitária e de redistribuição significativa de benefícios. James Ferguson utiliza, ademais, a noção de economias de enclave para sublinhar a natureza isolada dos ordenamentos extrativistas tanto no que diz respeito às práticas de governança social como às de segurança por parte de empresas petrolíferas nas periferias globais (Ferguson, 2005; ver também a discussão de Soares de Oliveira, 2007).

Como poderíamos dar sentido a estas observações paralelas, por um lado, de um engajamento corporativo nas comunidades em termos de desenvolvimento e, por outro, de práticas excludentes e coercitivas? Estudos sobre o “liberalismo avançado” contemporâneo (Rose, 1999) fornecem instrumentos para se compreender o conjunto das práticas contemporâneas de ordenamento, sendo particularmente úteis para explicá-las em termos de uma governança não estatal. Uma das principais técnicas de governança contemporânea tem sido descrita como a do “governo à distância”: Estados, empresas e lideranças comunitárias envolvem grupos intermediários (grupos de cidadãos, profissionais, associações voluntárias, parceiros sociais e empresas privadas) na sua própria governança. Essa nova lógica de governar à distância por intermédio de entidades responsáveis e autônomas (Sorensen; Torfing, 2007) é caracterizada como processos de governo que se dão através de mecanismos de mercado, de promoção de responsabilidades individuais e valores empresariais. Em contraste com o Estado de bem-estar social, bem como com algumas formas de governança colonial, este processo não é mais tão paternalista. Em vez disso, apropriação, participação e autodeterminação tornam-se princípios chaves<sup>3</sup>.

3 Para uma discussão sobre estes princípios e seus efeitos nas intervenções relacionados ao desenvolvimento e à construção dos Estados, ver Cleaver, Frances. “Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development”. *Journal of International Development*, 597–612, 1999; Kühn, Florian. *Sicherheit und Entwicklung in der Weltgesellschaft*. Liberales Paradigma und Staatsaufbau

A lógica subjacente a esta forma de “governar por meio da liberdade” (Rose, 1999; Krasmann; Volkmer, 2007) é a da gestão de risco. Gerenciar os riscos de segurança relaciona-se menos a causas e mais a atuação preventiva frente a zonas e grupos de pessoas problemáticas (Rose, 1999). Feeley e Simon (1992) observam a existência de uma “nova penologia” na qual a governança da segurança desloca o foco para a produção proativa de cidadãos cumpridores da lei, fazendo-os participar do seu próprio policiamento. Contudo, ao mesmo tempo, potenciais transgressores e lugares inteiros definidos como incertos são excluídos, isolados e geridos de forma mais restritiva, antes mesmo de qualquer crime ter sido cometido, a fim de evitar futuros danos (Jones, 2007). Ao “criar espaços governáveis” (Rose, 1999), a governamentalidade liberal redefine espaços de in-exclusão.

Entendendo as políticas corporativas comunitárias como parte de um projeto de policiamento – ou ordenamento –, conseguimos compreender melhor a governança corporativa. Esta perspectiva inspira-se no trabalho de Mark Duffield sobre a fusão entre segurança e desenvolvimento nas intervenções do Ocidente no Sul Global (Duffield, 2001, 2007). É marcante – e em grande parte inexplorado – o modo como essa fusão caracteriza regimes de ordenamento em ambientes de negócios como os enclaves extrativistas<sup>4</sup>. Seguindo a imagem poderosa (ainda que empiricamente muito ampla) de enclave, de Ferguson, as seções seguintes reconstróem as práticas de ordenamento por parte de empresas de mineração e analisam o modo como o enclave é produzido. Duas perguntas se destacam, guiando esta análise: primeiro, o que há de realmente novo nessas “novas” práticas comunitárias? E, segundo, em que regime de práticas se dá o engajamento participativo da comunidade? Em outras palavras, quais são as dinâmicas – contraditórias – que configuram as políticas comunitárias corporativas?

Em relação ao que é realmente “novo” nas formas de engajamento da comunidade, Mamdani (1996) discute “antigas” formas coloniais e

---

in Afghanistan Wiesbaden: VS Verlag, 2010. Jahn, Beate. “The Tragedy of Liberal Diplomacy: Democratization, Intervention, Statebuilding” (Part I). *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1, 87-106, 2007.

4 As exceções incluem os estudos de caso realizados por Welker, Marina. “Corporate Security Begins in the Community: Mining, the Corporate Social Responsibility Industry, and Environmental Advocacy in Indonesia”. *Cultural Anthropology*, 24, 142-179, 2009; e Zalik, Anna. “Subjects of Extraction: Social Regulation, Corporate Aid and Petroleum Security in the Nigerian Delta and the Mexican Gulf”. Tese de Doutorado, Cornell University, 2006. Ver também Soares de Oliveira, 2007: 107ff.

“novas” formas pós-coloniais de governo indireto. O autor descreve a dominação colonial como sendo baseada em um sistema de governo indireto em que os sujeitos dependiam do poder absoluto de um chefe local, que mediava as relações entre eles e o governo colonial, baseando seu modelo de “despotismo descentralizado” nas evidências das áreas rurais. Os primeiros empreendimentos industriais dependiam, em parte, desses arranjos repressivos de controle indireto, ao mesmo tempo em que estabeleciam suas próprias bolhas de governança semiprivada, com amplos poderes baseados em uma autoridade delegada pela administração colonial. A partir do início do século XX, as empresas governaram cada vez mais essa bolha de acordo com uma lógica biopolítica voltada para a criação de uma força de trabalho industrial<sup>5</sup>. Apesar de uma racionalidade geral de “mando” – Mbembe (2001) descreve o governo colonial como o exercício de um poder arbitrário e pouco condicionado, baseado em distinções raciais –, os enclaves industriais na África foram construídos como ilhas de modernidade onde prevaleciam modos mais liberais – ainda que disciplinadores-paternalistas – de governar os africanos.

O “governo privado indireto”, descrito por Mbembe como uma nova maneira de governar os espaços na periferia, compartilha algumas importantes características com a governança do início do período colonial. No modelo de Mbembe, o governo privado indireto é caracterizado por uma soberania privatizada dentro de “bolsões mais ou menos autônomos” (Mbembe, 2001, p.80) no interior dos Estados e uma primazia das lógicas de mercado a guiarem a governança. Concordo que tais formas de domínio estão emergindo cada vez mais nos processos atuais de des/reterritorialização na África (Hönke, 2010), mas enfatizarei a seguir que algumas dessas condições são muito semelhantes às dos períodos anteriores. As formas atuais através das quais as empresas procuram dominar dentro destas bolhas de governança comercial são diferentes das anteriores. Tais modos de domínio nem sempre acarretam mais violência e coerção, como é o caso das economias extrativistas de guerra às quais Mbembe (2001) se refere. Novas tecnologias de governar utilizadas pelas multinacionais visam a reduzir

5 O conceito de biopoder descreve como a população em um território de Estado é crescentemente construída como uma entidade (nacional), objeto da intervenção governamental com o objetivo de aumentar a produtividade. Foucault, Michel. *Geschichte der Gouvernementalität II. Die Geburt der Biopolitik* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004 [1979].

a violência física direta e, em vez disso, promover o desenvolvimento e a participação. As empresas se dedicam a seletivamente governar localidades para garantir a produção e engajar-se em esquemas de desenvolvimento de “melhorias” (Murray Li, 2007). Tais técnicas têm algumas semelhanças com as ideias coloniais de melhoria e com as técnicas de governo indireto (Cooke, 2003). No entanto, o engajamento participativo das comunidades está atualmente embutido em lógicas mais ativadoras do liberalismo avançado do que a disciplina paternalista do passado. Em certa medida, em contraste com Cooke, considero útil distinguir entre a terceirização da governança dos chefes e homens fortes – como descrito no modelo de despotismo descentralizado de Mamdani – e o engajamento participativo de indivíduos e grupos no contexto da gestão de riscos de instabilidades percebidos como emanando das comunidades na gestão contemporânea da segurança. Nas práticas corporativas de ordenamento, as técnicas de governo indireto coexistem com técnicas de engajamento participativo (Hönke, no prelo).

Em relação à questão das práticas contraditórias de ordenamento de espaços de negócios, ênfase como abordagens participativas de desenvolvimento comunitário promovidas pelos departamentos de RSC das empresas coexistem com, e são contraditadas por, formas de governo indireto e coerção. Além das contradições internas ao desenvolvimento participativo comunitário discutidas em outros trabalhos (Clever, 1999; Cooke; Kothari, 2001; Dill, 2009), modos pró-ativos de governança também são contraditados por sua estreita interrelação com modos de poder disciplinadores nas ações locais. Como foi argumentado em outros casos, é a interação entre esses diferentes modos de governar que caracteriza a governança liberal (Valverde, 1996; Hindess, 2001). Existem duplos padrões e paradoxos dentro do pensamento político liberal: práticas não liberais de governar são parte integrante da tradição liberal no que diz respeito àqueles que se entende serem incapazes de governar a si próprios, bem como aos que se opõem à ordem liberal do mercado.

Como demonstrarei nas seguintes seções, esse processo se reflete na gestão empresarial da comunidade. As empresas definem os espaços e grupos de pessoas a serem integrados na ordem liberal ou, alternativamente, governados por formas mais antigas de coerção, governo indireto e exclusão. Lógicas paralelas e duplos padrões caracterizam as práticas que garantem

a extração comercial (Hönke, 2013). Para desenvolver o meu argumento, passarei agora ao caso das empresas de mineração em Katanga, iniciando com uma discussão sobre as intervenções das empresas nas comunidades adjacentes no início do século XX, seguida de uma análise sobre as intervenções comunitárias contemporâneas.

### **Entre a disciplina coercitiva e paternalista – as práticas empresariais de ordenamento no início do século XX**

As primeiras empresas de mineração industrial começaram a operar na África Subariana no último quartel do século XIX. Como em outras localidades, a instalação de projetos extrativistas estava estreitamente relacionada com a ocupação colonial e o estabelecimento de controle direto do território africano. No Estado Independente do Congo (Congo Belga, a partir de 1908), a Union Minière du Haut Katanga (UMHK) foi fundada em 1906 para explorar o que é hoje Katanga e instalar a extração industrial de cobre. Apesar da diferença com relação ao contexto colonial, a UMHK, como as empresas de mineração contemporâneas instaladas na RDC, operava em um contexto institucional caracterizado por frágeis capacidades estatais e por várias autoridades: não havia monopólio estatal da violência e vários atores competiam pelo poder local. A análise das práticas de ordenamento da UMHK revela outra semelhança marcante entre os dois períodos: a manutenção da produção envolvia não só a proteção da propriedade privada pela força privada, mas também, como hoje, de políticas comunitárias implementadas pela empresa para criar condições de trabalho estáveis para a atividade econômica.

Com a integração de Katanga como fornecedora de cobalto e cobre no mercado mundial, a mineração industrial moldou profundamente as estruturas sociais, políticas e econômicas locais. Para os nossos propósitos, interessa menos o regime inicial de governança da extração baseado no trabalho forçado e na coerção (ver Higginson, 1989) e mais a lógica disciplinar e cada vez mais paternalista de gestão da empresa e de sua força de trabalho introduzida a partir da década de 1920, assim como a relação disso com um uso contínuo, porém diferenciado, da força. Estas práticas disciplinares giravam em torno da ideia de transformar as subjetividades de modo a construir uma força de trabalho em massa, que fosse ao mesmo

tempo barata e que se encaixasse na extração industrial moderna. De modos de governo mediante punição corporal, a empresa passou a adotar modos de exercício do poder mais indiretos e produtivos, envolvendo-se na vida dos trabalhadores e, por consequência, nos assentamentos operários que simultaneamente deveriam ser isolados do mundo “tradicional”, “pré-moderno”, que os rodeava.

As teorias liberais conceitualizam a propriedade privada como o domínio natural da governança privada. Durante o período que vai de 1880 a 1920, esse domínio consistiu de uma área semiprivada ampliada. A UMHK controlava um domínio fechado que se estendia do local de trabalho aos assentamentos nos quais os trabalhadores viviam com suas famílias. A empresa incentivou casamentos monogâmicos e forneceu moradia, alimentação, cuidados de saúde e educação a trabalhadores e suas famílias (para uma descrição, ver Dibwe Dia Mwembu, 2001). “Um exército de agentes de profissões assistenciais e sociedades missionárias” (Higginson, 1989, p.68) foi enviado aos campos de trabalho, não só com medicamentos, mas também com visões morais sobre como os trabalhadores africanos e suas famílias deveriam se comportar. No espírito de uma nova racionalidade de governança, que Michel Foucault (2004) descreve para a Europa como um regime de disciplina e biopolítica, o controle e a (re)produção de vida, tornou-se foco das intervenções voltadas para a produção de uma classe permanente de trabalhadores assalariados (Stoler; Cooper, 1997).

As intervenções coloniais do par empresa-governo intensificaram-se e a UMHK “procurou enfiar ainda mais a mão sob os bonés dos trabalhadores, enquanto amarrava as mãos deles de forma mais acelerada às novas e pioneiras máquinas” (Higginson, 1988, p. 2). As virtudes da nova disciplina industrial eram a pontualidade, temperança e a restrição sexual. Nas oficinas, os padres beneditinos e seus auxiliares africanos ensinavam aos aprendizes o respeito e a passividade perante a superior civilização europeia. Esperava-se também que educassem os trabalhadores no modo de vida europeu e os afastasse dos “atrasados costumes africanos” (Higginson, 1988: 6f). De certa forma, os acampamentos eram a versão colonial das *cités ouvrières* construídas na Europa durante o século XIX com o fim de (re)produzir, atender e controlar uma nova força de trabalho industrial disciplinada (Peemans, 1997).

Entretanto, não foi somente a empresa que manteve essa ordem voltada a garantir a extração. A empresa, a Igreja Católica e cada vez mais, com o passar do tempo, o Estado colonial “em formação” (Marks; Trapido, 1979) dirigiram um regime de paternalismo coercitivo em extensos bolsões do território: nas minas e nos assentamentos operários do seu entorno imediato. Nos assentamentos, duas autoridades mantinham uma subcultura totalitária: “o chefe do complexo, responsável pela manutenção da disciplina, e o professor-pregador [católico] responsável pela moral e pela aprendizagem” (Vellut, 1983). O Estado colonial aparecia como cobrador de impostos e como agente punitivo em última instância.

O que surgiu no final da década de 1920 em torno das minas do Katanga foi um regime disciplinar tal como os das primeiras cidades operárias da Europa, mas de uma forma mais coercitiva e exclusiva devido ao contexto colonial (Mitchell, 1991; Legg, 2007). Isolando dentro da fortaleza ampliada da mina a bolha da ordem industrial e disciplinar estabelecida nos campos de trabalho de um ambiente percebido como hostil e mais desordenado (Dibwe Dia Mwembu; Kalaba Mutabusha, 2005), o regime disciplinar era, entretanto, diferente daquele dos regimes disciplinares observados na Europa, que visavam a populações inteiras dentro dos territórios do Estado. A UMHK raramente se envolveu diretamente na governança das comunidades e áreas urbanas situadas fora da zona ampliada da governança semiprivada descrita acima, como as novas cidades mineiras de Elizabethville (Lubumbashi), Jadoville (Likasi) e Kolwezi (Fetter, 1976).

O que encontramos é uma bolha territorial de governança semiprivada onde o poder disciplinar tornou-se o modo dominante de governar a força de trabalho. Tal governança disciplinar assumiu formas coercivasque, segundo Legg (2007) e Mbembe (2001), eram características da governamentalidade colonial. Contudo, no território restrito do local de trabalho e dos complexos operários, cujas fronteiras eram controladas de perto, a empresa, crescentemente, adotou um estilo mais paternalista de governar. A lógica do biopoder desempenhou, portanto, um papel importante no bojo das preocupações empresariais com a governança da mão de obra no período colonial. Isto ocorre muito menos no caso das práticas contemporâneas de ordenamento social pelas empresas no Congo.

## Entre o engajamento participativo comunitário e o governo indireto, após 2000

Como essas técnicas paternalistas voltadas para assegurar a produção – transformando subjetividades, construindo e expandindo comunidades de força de trabalho – diferem das novas preocupações de hoje sobre as comunidades e do discurso da RSC? Na ausência de um forte regime autoritário para proteger o extrativismo industrial, as empresas estão expostas a conflitos sociais e políticos que existem ou emergem no ambiente em que operam. Assim, os gestores de segurança se ocupam crescentemente da gestão dos riscos oferecidos à segurança da mina na escala da comunidade. A gestão de ambientes sociais e políticos voláteis significa que as empresas estão seletivamente engajadas com as comunidades do entorno.

Uma abordagem gerencial da governança do risco, que caracteriza a nova governamentalidade liberal, foi desenvolvida primeiramente no setor empresarial (Johnston; Shearing, 2003). Desde a década de 1990, as empresas, em especial as mais conhecidas, têm crescentemente lançado mão de meios menos reativos e mais preventivos de conceituar e lidar com potenciais questões de insegurança. Os gerentes de segurança complementam a punição reativa com ações preventivas em torno dos possíveis riscos. O que foi descrito em termos do policiamento, que desde a década de 1980 vem se tornando uma espécie de “gestão atuarial do risco” (O’Malley, 1996), viajou para longínquos espaços de negócios no Sul. A governança da segurança funciona agora mais por meio da gestão dos riscos apresentados por determinados grupos, questões e espaços. Na literatura sobre o policiamento, essas técnicas têm sido bem descritas com relação a fenômenos urbanos, como *shopping centers* e condomínios fechados. Nestes casos, a “boa comunidade” – os habitantes de bairros de classe média, os consumidores – é convidada a usar e ajudar a proteger os espaços. Contudo, barreiras físicas, bem como câmeras, patrulhas e arranjos espaciais, excluem aqueles sujeitos com comportamento supostamente “ameaçador”: “criminosos” potenciais, vendedores ambulantes e os não consumidores (ver, por exemplo, Jones, 2007).

Encontramos padrões semelhantes no caso das empresas em Katanga. Estrategistas de segurança corporativa veem os riscos de segurança para as empresas de mineração emanando cada vez mais das comunidades do entorno. As empresas em Katanga se referem a essas comunidades de forma ambígua, ora como a ameaça mais imediata, ora como potencial cinturão

de proteção para a sua segurança operacional<sup>6</sup>. Por isso, complementam a tradicional “mentalidade de fortaleza” (Johnston; Shearing, 2003) das empresas, que as leva a concentrar esforços na proteção do estrito espaço de propriedade privada mediante a construção de barreiras, da dissuasão e da vigilância, com um engajamento flexível no “cinturão comunitário”, tentando fazer, destas comunidades, parceiras no policiamento do enclave. Chamo de “cinturão comunitário” o espaço composto pelo que as empresas chamam de “suas comunidades” e de “teatro de operação” (Hönke, 2013). Esse espaço é às vezes definido geograficamente pelas empresas como, por exemplo, as comunidades situadas a uma determinada distância ou como a unidade administrativa hospedeira. O que é importante destacar sobre a nova lógica de gestão da ordem dentro desse cinturão é, contudo, que as empresas não assumem mais o controle territorial direto ou exclusivo sobre essas áreas, como no caso dos campos operários dirigidos pela UMHK no início do período colonial. Embora ainda existam pequenos complexos operários para um número limitado de funcionários expatriados e funcionários sênior, o “cinturão comunitário” refere-se ao espaço habitado nas cercanias das operações de mineração onde essas novas formas de engajamento participativo comunitário se estendem de forma flexível e estratégica.

Conflitos com as comunidades irrompem em relação ao acesso à terra, ao reassentamento e, em geral, a quem deve arcar com os custos da mineração e como os benefícios da extração devem ser distribuídos. Além dos frequentes confrontos violentos com garimpeiros, há outros exemplos de como as comunidades recorrem a métodos de confrontação em Katanga para expressar as suas reivindicações. Em um assentamento anteriormente administrado pela empresa estatal de mineração Gécamines, situado perto de Kolwezi, por exemplo, os moradores organizaram protestos e sequestraram um gerente de mina para pressionar a empresa canadense FQML a reparar o sistema local de esgoto<sup>7</sup>. As empresas queixam-se, assim, de que sofrem pressões para assumir cada vez mais funções sociais<sup>8</sup>. O fenômeno não é uma exclusividade de Katanga. Situada na parte inferior de um campo de

---

6 Entrevista com o gerente de segurança e desenvolvimento da empresa em 21 de nov. 2008, Kolwezi; entrevista com o Pacto Congo, em out. 2007 e nov. 2008, Lubumbashi.

7 Entrevista com gerente de segurança da empresa em nov. 22, 2008, Kolwezi.

8 Entrevista com gerente de relações comunitárias e desenvolvimento social em out. 3, 2007, Johannesburg.

disputa transnacional e assimétrico, as comunidades indígenas desencadeiam conflitos no nível local dos empreendimentos econômicos transnacionais com vistas a reivindicar direitos e redistribuição dos benefícios da extração dos recursos naturais (ver Szablowski, 2007). Em mais e mais lugares, esses conflitos não são mais reprimidos ou mediados pelos governos dos Estados anfitriões. Ademais, as comunidades se relacionam mais facilmente com organizações internacionais ou meios de comunicação transnacionais, podendo, por conseguinte, prejudicar a reputação das empresas<sup>9</sup>.

Como resultado, a governança local da segurança mudou:

O tema da segurança evoluiu ao longo dos anos e muitas pessoas [...] vêm a segurança principalmente como uma função de guarda, portões de ferro, a segurança de um complexo de escritórios ou um complexo de minas contra o roubo ou irregularidades. Algumas pessoas até mesmo estendem isso a situações que você vê em muitos países africanos nos últimos 10 ou 20 anos, quando o lugar vai terrivelmente mal. Em um contexto mais amplo, certamente a indústria evoluiu nos últimos dez anos... a segurança avançou. O que cumprimos agora é muito mais um papel de gestão de risco<sup>10</sup>.

Esta visão encontra apoio na observação de um gerente de projeto de uma ONG que trabalha com outra empresa de mineração. Ele viu “mais e mais interesse em realmente vincular as agendas de segurança e desenvolvimento social [...] nos últimos dois anos, por parte de muitas das maiores empresas internacionais” em Katanga<sup>11</sup>. É marcante como a tendência de fusão entre as agendas de segurança e de desenvolvimento na governança global liberal, que Mark Duffield (2001, 2007) descreve para o campo das operações de paz e de ajuda, é também evidente no campo da governança da segurança comercial.

Para proteger a extração comercial, as multinacionais de mineração em Katanga agora também lançam mão de técnicas de diálogo e de gestão do desenvolvimento participativo, a fim de transformar as comunidades

9 Ver por exemplo as campanhas transnacionais contra a Anvil em Katanga e Anglogold Ashanti em Ituri. HRW. *The Curse of Gold: Democratic Republic of Congo*. New York, NY, 2005. Global Witness *et. al.*, *Kilwa Trial: a Denial of Justice*. A Chronology October 2004 – July 2007. Washington, DC., 2007.

10 Entrevista com ex-gerente de segurança do grupo em out. 26, 2007, Ndola.

11 Entrevista com representante do Pacto, em out. 17, 2008, Lubumbashi.

do entorno em parceiras no policiamento do enclave extrativista. Um gerente social e comunitário descreve como, por meio do diálogo com as comunidades e a educação, sua empresa tentava fazer com que as pessoas aceitassem as operações de mineração no seu meio como um “patrimônio de seu ambiente”: como propriedade e parte valiosa do ambiente que querem proteger. Em seu relato, o caráter exclusivo e insular do “cinturão comunitário” torna-se evidente. A ideia é fazer com que as comunidades de aldeias pobres do entorno das minas sejam parceiras dos fins lucrativos e privados da empresa. De acordo com a racionalidade dessa abordagem, uma vez que as comunidades percebem seu próprio bem-estar e prosperidade de forma conectada aos da empresa, serão capazes de sancionar socialmente o roubo da mina e ajudar a denunciar intrusos ilegais e ladrões<sup>12</sup>.

As empresas consideram a comunicação uma técnica chave para prevenir a insegurança. Estabeleceram consultas regulares com as comunidades vizinhas às antigas cidades da Gécamines, bem como nas aldeias. As consultas também deveriam supostamente servir para dissolver queixas, dando às pessoas a oportunidade de expressar suas reclamações e demandas sem recorrer à violência. No entanto, os agentes dessa articulação também podem ser interpretados como uma extensão da inteligência interna, já que são informantes colocados dentro das comunidades e fornecem informações locais<sup>13</sup>. Isto faz do engajamento comunitário um esforço ambivalente. Os agentes de articulação têm formalmente um mandato social, mas podem ser vistos como importantes “olhos e ouvidos” adicionais das empresas nas comunidades da mineração<sup>14</sup>. Nessa lógica, eles fazem parte dos serviços de inteligência, um sistema de alerta precoce que ajudaria a aumentar a conscientização quanto aos riscos.

Outro aspecto dessa nova forma de engajamento comunitário é a filantropia estratégica, ou investimento em comunidades com vistas a neutralizar os críticos ou melhorar a reputação das empresas, sem nenhuma relação clara com as externalidades negativas, ou seja, com as responsabilidades da empresa pelos efeitos das suas práticas de negócio. É possível que este investimento social seja considerado “bom” na medida em que possa melhorar a oferta de bens coletivos nas comunidades locais. Contratado pela Anvil Mining, o Pacto das ONGs, por exemplo, introduziu novos

---

12 Entrevista com gerente de desenvolvimento social da empresa em nov. 15, 2008, Lubumbashi.

13 Entrevista com o gerente de segurança da empresa em nov. 22, 2008, Lubumbashi.

14 Entrevista com gerentes de segurança e desenvolvimento social em nov. 15 & 21, 2008, Lubumbashi.

procedimentos participativos em torno das operações da empresa. Esse Pacto procurou formar comitês de desenvolvimento local para melhor representar as comunidades *vis-à-vis* a empresa. O que vemos aqui é, primeiro, como as empresas convocam aqueles que vivem no entorno dos locais de mineração para representar diferentes partes das comunidades locais. Segundo, esses representantes compõem comitês de desenvolvimento comunitário com, pelo menos, duas funções. Aqueles organizados em torno do Pacto das ONGs decidem – a partir de um conjunto de opções – como gastar o investimento social da empresa. Por meio destes comitês, a empresa também pede que os membros da comunidade assumam a responsabilidade pela segurança local – e, assim, a proteção dos ativos da empresa<sup>15</sup>.

Tal envolvimento, porém, também tem importantes efeitos indiretos sobre a política local, sobre a distribuição de poder e autoridade na arena local. Os comitês acima referidos fazem parte de um procedimento da empresa representado como apolítico e funcionalmente específico. No entanto, essas instituições e a seleção dos supostos representantes da “comunidade” é, em si, altamente político. As pessoas podem suscitar preocupações nos fóruns de *stakeholders* e comitês de desenvolvimento local, por exemplo. No entanto, por causa de uma abordagem assimétrica e discursivamente predeterminada, a gama de possíveis soluções é limitada. Além disso, o investimento social tende a beneficiar alguns, colocando outros em desvantagem<sup>16</sup>. Tal distribuição desigual do investimento social corporativo é frequentemente canalizada pela criação de fóruns que incluem pessoas aliadas à empresa, excluindo outras que levantam questões críticas<sup>17</sup>.

De fato, as empresas criam instituições políticas paralelas às estruturas estatais e consuetudinárias existentes no nível local. Essas instituições podem servir para questionar as hierarquias políticas locais e introduzir mudanças democráticas. No entanto, aos olhos das empresas, o engajamento democrático participativo comunitário pode facilmente contrariar

15 Entrevista com Pacto Congo em nov. 2007 e 2008, RDC. Entrevistas com gerentes de segurança e comunidades da Anvil Mining em nov.- dez., 2008, DRC.

16 No caso da gestão do desenvolvimento, foi demonstrado que a “participação” frequentemente reproduz as desigualdades e hierarquias existentes. Cooke, Bill; Kothari, Uma (eds.) *Participation: The new Tyranny?*, London: Zed Books, 2001.

17 Ver, por exemplo, como empresas de petróleo no Delta do Níger criaram novas identidades e divisões comunais: Watts, Michael. Antinomies of Community. Some thoughts on geography, resources and empire. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29, 2004b, 195-216.

interesses da segurança privada. Em vez de contribuir para o objetivo geral da empresa de alcançar condições de trabalho estáveis, estas podem abalar a estabilidade social e política. Por conseguinte, as empresas evitam interferir demasiadamente nas hierarquias sociais e políticas locais, e muitas vezes evitam o envolvimento com ONGs críticas ou grupos marginalizados. Pelo contrário, frequentemente dependem de arranjos clientelistas de governo indireto, orientados para garantir a estabilidade – por vezes camuflados sob a forma de responsabilidade social corporativa – mediante o trabalho com a autoridade local mais forte e oficialmente reconhecida, independentemente da legitimidade dessa pessoa aos olhos da população local. A antropóloga Marina Welker (2009) demonstrou esse processo em relação aos programas comunitários da empresa de mineração Freeport, na Indonésia, introduzido depois de a empresa ter sido criticada por se associar com o regime e não trabalhar o suficiente com as comunidades locais. Ela demonstra como a empresa alimenta as redes patrimoniais existentes por meio da responsabilidade social corporativa e apoia chefes conservadores contra ativistas ambientais com o fim de manter a estabilidade. Estudos críticos sobre gestão empresarial apoiam esta análise, na medida em que demonstram como as abordagens gerenciais da participação podem operar como técnicas efetivas de controle, em vez de trazer emancipação (Cooke, 2001).

O gerente de segurança de uma empresa multinacional instalada em Katanga apresenta essa abordagem pragmática da gestão da segurança através do governo indireto da seguinte forma: “Estamos presos aos que estão legalmente no poder. Não há razões para lamentar as autoridades existentes. Você quer esse cobre? Tem que lidar com isso”<sup>18</sup>. Com relação ao Estado anfitrião, a literatura sobre o Estado rentista descreve longamente como essa lógica fortalece regimes políticos ilegítimos (Reno, 1997). No que diz respeito às relações entre a empresa e o Estado, tenho argumentado em outros trabalhos (Hönke, 2010) que a governança da segurança em Katanga pode ser entendida como uma nova forma de desencargo indireto usada pelo governo Kabila e por Estados estrangeiros. Estou mais preocupada aqui, no entanto, com as práticas de clientelismo e cooptação nas relações empresa-comunidade em nível local e como tais práticas coexistem com o engajamento no contexto do desenvolvimento participativo descrito acima.

---

18 Entrevista com ex-gerente de segurança, empresa de mineração em 26 de outubro de 2007, Ndola.

O modelo de cooptação faz parte da longa tradição do governo indireto. Consiste em apoiar chefes e grandes homens locais para garantir a ordem local. Como os chefes são legalmente “pouco importantes, mas indispensáveis”<sup>19</sup> na política local da RDC, eles foram definidos como contatos e parceiros privilegiados das empresas de mineração. Embora a legislação da mineração os prive oficialmente do direito sobre as suas terras, eles têm um papel importante na governança local: a administração local, quando existe, depende dos chefes e, sem eles, nada funciona<sup>20</sup>. O governo local na RDC não tem sido eleito desde a adoção, em 2006, de uma nova Constituição convocando eleições locais. A descentralização, também promulgada na nova Constituição, ainda não foi implementada em nível provincial, de distrito ou em níveis inferiores. As eleições locais não foram realizadas, e os níveis mais baixos da administração pública são construídos com os “chefes tradicionais” e as estruturas locais de poder (Young; Turner, 1985). Ao mesmo tempo em que a Constituição congoleza e o código de mineração atribuem direitos minerais e de superfície para o Estado, concentrando a política da mineração nas mãos do governo central, as autoridades tradicionais são as principais autoridades *de facto*, em nível local. Isto é evidenciado pela capacidade dos chefes de mobilizar as comunidades em favor ou contra as empresas. Em meados de 2008, por exemplo, um confronto entre a empresa TFM e a comunidade em torno de questões trabalhistas parece ter sido orquestrado por um dos chefes locais<sup>21</sup>. Outro caso de ataques violentos contra a Anvil Mining, no início de 2008, parece ter sido organizado pelo chefe local em reação ao seu conflito com a empresa<sup>22</sup>. Nas regiões de mineração, portanto, um modelo clientelista de interação empresa-chefe vai muito além das formas tradicionais de render tributo às autoridades locais. Os chefes foram

19 Entrevista com Programa de Indústrias Extrativistas do Banco Mundial em out. 29, 2008, Kinshasa.

20 A Constituição (2006) e o Código da Mineração (2002) atribuem os direitos minerais e de superfície ao Estado. Entrevista com diretor executivo da empresa de consultoria African Institute of Corporate Citizenship e ex-funcionário do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)* na RDC em out. 7, 2008, Joanesburgo.

21 Entrevista com gerentes de desenvolvimento social e segurança da empresa em nov. 7, 2008, Lubumbashi; DAN. *All Mine, Dan Rather Reports* (transcrição). HDNet. Set. 23, 2008.

22 Entrevista com ativista em nov. 19, 2008, Kolwezi; entrevista com Programa de Indústrias Extrativistas do Banco Mundial em out. 29, 2008, Kinshasa.

colocados nas folhas de pagamento das empresas e recebem investimentos estratégicos em sua jurisdição em troca da paz social<sup>23</sup>.

Para resumir, o caso das práticas de ordenamento social por empresas de mineração em Katanga mostra que a gestão participativa contemporânea é diferente do paternalismo coercitivo e disciplinar utilizado no passado pelas empresas para controlar as comunidades locais. Enquanto as multinacionais focam suas ações para além da fortaleza da mina nas comunidades do entorno – como no início do colonialismo, e muito mais do que neste período –, a racionalidade contemporânea do ordenamento é consideravelmente diferente. É menos territorial e mais ativa na forma como convoca os indivíduos e comunidades para assumirem a responsabilidade de manter a ordem em torno das minas. Contudo, embora isso signifique, em certa medida, uma reestruturação participativa nas relações políticas locais, as empresas aderem àqueles que estão legalmente no poder e ocupando posições de força, pois são atores cruciais para a manutenção da estabilidade. Isto restringe a implementação de políticas alternativas, estruturas políticas mais representativas e políticas mais emancipatórias do que as que o engajamento participativo poderia potencialmente encorajar (Ver, por exemplo, Hickey; Mohan, 2005). As empresas são forças conservadoras no sentido de que geralmente apoiam aqueles no poder para garantir a segurança legal e física *de facto* (Reno, 2004). A importância do governo indireto é a semelhança mais visível com as práticas de ordenamento social adotadas no período colonial.

## Conclusão

Este artigo mostrou que o engajamento comunitário contemporâneo levado a cabo por empresas multinacionais da mineração não é inteiramente novo. As empresas que operavam no início do período colonial sob a condição de uma pluralidade de autoridades e de um Estado com alcance limitado se baseavam em intervenções governamentais nas comunidades orientadas por lógicas disciplinares, em um território bem delimitado, com o fim de produzir uma força de trabalho em massa. Em Katanga, a UMHK criou uma bolha ampliada de governança semiprivada, em grande parte desligada do seu

---

23 Ver nota de rodapé acima; entrevista com diretor executivo da empresa de consultoria *African Institute of Corporate Citizenship* e ex-funcionário do PNUD na RDC em out. 7, 2008, Johannesburg; entrevista com gerente de segurança e desenvolvimento da empresa em nov. 21, 2008, Kolwezi.

ambiente maior. As estratégias contemporâneas de desenvolvimento participativo e a responsabilidade social corporativa, no entanto, não se preocupam mais com a transformação das pessoas. Em vez disso, seguindo uma lógica de gestão estratégica de riscos à segurança que emanam potencialmente das comunidades do entorno, as empresas se dedicam ao engajamento seletivo em um “cinturão comunitário” cujas fronteiras não são territorialmente definidas e permanecem flexíveis. A gestão do desenvolvimento participativo tem, no entanto, efeitos despolitizantes e excludentes.

Além disso, apesar da existência de uma nova governamentalidade liberal enfatizando o papel das populações na sua própria governança, existem semelhanças marcantes entre as tentativas de ordenamento corporativo do período colonial e as contemporâneas, no mundo pós-colonial. Técnicas de engajamento participativo comunitário são combinadas na prática com técnicas de cooptação e governo indireto. Enquanto uma nova governamentalidade liberal domina os discursos de desenvolvimento, de construção do Estado e de intervenção empresarial em comunidades, o artigo mostrou que as diferentes racionalidades de governança estruturam as práticas de policiamento adotadas pelas empresas.

O caso das empresas de mineração em Katanga demonstra as “múltiplas modernidades” (Eisenstadt, 2002) que as pessoas criam e em que elas vivem hoje, e como estas se desenvolvem na arena de uma extração transnacional de recursos naturais (Hönke, no prelo). As desigualdades estruturais da sociedade local e o que Chatterjee (2004) descreve como “sociedade política” representam obstáculos em termos do potencial para a realização de processos democráticos de tomada de decisão e à igualdade de acesso aos benefícios, por mais que o discurso corporativo oficial declare compromisso com estes objetivos. Em vez disso, as intervenções privadas de governança desenvolvidas por agentes econômicos de mercado reforçam ainda mais o problema, ao comprometer esse engajamento com o interesse básico da estabilidade. Enquanto diz-se esperar das multinacionais que elas se envolvam no desenvolvimento comunitário participativo, há amplas razões para fazer uma (re)análise crítica da intervenção de atores com fins lucrativos, como as empresas multinacionais, neste tipo de governança (ver também Hönke; Thomas, no prelo). No entanto, isso não é apenas o caso dos atores privados com fins lucrativos. É marcante como as empresas adotam os mesmos discursos que os Estados e organizações. As racionalidades da nova governamentalidade liberal são amplamente

compartilhadas e transcendem as esferas com e sem fins lucrativos, estatais e não estatais. No entanto, os clamores liberais por autodeterminação e por procedimentos democráticos, em muitas intervenções de governança, são frequentemente comprometidos pelo gerencialismo e pelo recurso ao governo indireto destinado a assegurar a estabilidade.

## Referências

- ABRAHAMSEN, Rita; WILLIAMS, Michael C. **Security Beyond the State.** Security Privatization and International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- AGNEW, John. **Globalization and Sovereignty.** Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2009.
- BÖRZEL, Tanja; HÉRITIER, Adrienne (eds.) **Business and Governance in South Africa,** Palgrave MacMillan (no prelo).
- CHATTERJEE, Partha. Empire after Globalisation. **Economic and Political Weekly,** v. 39, n. 37, p. 4155, 2004, set. 2004.
- CLEAVER, Frances. Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. **Journal Of International Development,** [s.l.], v. 11, n. 4, p.597-612, jun. 1999. Wiley. [http://dx.doi.org/10.1002/\(sici\)1099-1328\(199906\)11:43.0.co;2-q](http://dx.doi.org/10.1002/(sici)1099-1328(199906)11:43.0.co;2-q).
- COOKE, Bill. **From Colonial Participation to Development Management,** IDPM Discussion Paper Series, Working Paper 63, Manchester, 2001.
- \_\_\_\_\_. The New Continuity with Colonial Administration. Participation in development management. **Third World Quarterly,** [s.l.], v. 24, n. 1, p. 47-61, fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. KOTHARI, Uma (eds.). **Participation: The new Tyranny?** London: Zed Books, 2001.
- DIBWE DIA MWEMBU, Donatien. **Bana Shaba Abandonnés Par Leur Père:** structures de l'autorité et histoire sociale de la famille ouvrière au Katanga, 1910-1997. Paris: L'Harmattan, 2001.
- DIBWE DIA MWEMBU, Donatien; KALABA MUTABUSHA, Gabriel. Lubumbashi. Des lieux et des personnes In D. De Lame & D. Dibwe Dia Mwembu (eds.) **Tout passe.** Instantanés populaires et traces du passée à Lubumbashi. Tervuren: Musée royal de l'Afrique centrale, 2005.
- DILL, Brian. The Paradoxes of Community-based Participation in Dar es Salaam. **Development and Change,** v. 40, p. 717-743, 2009.

- DILL, Brian. The Paradoxes of Community-based Participation in Dar es Salaam. **Development And Change**, [s.l.], v. 40, n. 4, p.717-743, jul. 2009. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01569.x>.
- DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the New Wars**. The Merging of Development and Security. London, New York: Zed Books, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Development, Security and Unending War**. Governing the World of People. Cambridge: Polity, 2007.
- EISENSTADT, Schmucl Noah. **Multiple modernities**. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 2002.
- ENGEL, Uilf; NUGENT, Paul (eds.). **Respacing Africa**, Leiden: Brill, 2010.
- FEELEY, Malcolm M.; SIMON, Jonathan. The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. **Criminology**, [s.l.], v. 30, n. 4, p.449-474, nov. 1992. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1745-9125.1992.tb0112.x>.
- FERGUSON, James. Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa. **American Anthropologist**, [s.l.], v. 107, n. 3, p.377-382, set. 2005. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1525/aa.2005.107.3.377>.
- FETTER, Bruce. **The Creation of Elizabethville, 1910-1940**. Stanford: Hoover Insitute Press, 1976.
- FOUCAULT, Michel. **Geschichte der Gouvernementalität II. Die Geburt der Biopolitik**. Frankfurtam Main: Suhrkamp, 2004 [1979].
- FRYNAS, Jedrzej George. Corporate and state responses to anti-oil protests in the Niger Delta. **African Affairs**, [s.l.], v. 100, n. 398, p.27-54, 1 jan. 2001. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/afraf/100.398.27>.
- HAMANN, Raph; WOOLMAN, Stu; SPRAGUE, Courtenay. **The business of sustainable development in Africa: human rights, partnerships, alternative business models** New York: United Nations University Press, 2008.
- HAUFLER, Virginia. **A Public Role for the Private Sector: industry self-regulation in a global economy**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- HICKEY, Sam; MOHAN, Giles. Relocating Participation within a Radical Politics of Development. **Development And Change**, [s.l.], v. 36, n. 2, p.237-262, mar. 2005. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0012-155x.2005.00410.x>.

- HIGGINSON, John. **A working class in the making**: Belgian colonial labor policy, private enterprise, and the African mineworker, 1907-1951: University of Wisconsin Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. Disputing the Machines: Scientific Management and the Transformation of the Work Routine at the Union Miniere du Haut-Katanga, 1918-1930. **African Economic History**, [s.l.], n. 17, p.1-21, 1988. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/3601332>.
- HINDESS, Barry. The Liberal Government of Unfreedom. **Alternatives: Global, Local, Political**, [s.l.], v. 26, n. 2, p.93-111, abr. 2001. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/030437540102600201>.
- HÖNKE, Jana. **Securing Business Spaces**. Transnational Companies and Local Governance in 19th and 21st Century Africa London: Routledge (no prelo-a).
- \_\_\_\_\_. **Transnational Business and Hybrid Security Practices**. (CSR) Discourse meets practice (theory) (no prelo – b).
- \_\_\_\_\_. New political topographies. Mining companies and indirect discharge in Southern Katanga (DRC). **Politique Africaine**, [s.l.], v. 120, n. 4, p.105-127, 2010. CAIRN. <http://dx.doi.org/10.3917/polaf.120.0105>.
- \_\_\_\_\_. Extractive Orders: Transnational Mining Companies in the Nineteenth and Twenty-First Centuries in the Central African Copperbelt. In R. Southall & H. Melber (eds.). **A New Scramble for Africa?** Durban: KwaZulu Natal Press, p. 274-298, 2009.
- \_\_\_\_\_; THOMAS, Esther. Governance For and Against Whom? Business contributions to collective goods and bads in Sub-Saharan Africa. Working Paper Series Research Centre SFB 700 **Governance in Areas of Limited Statehood**, Berlin (no prelo).
- JOHNSTON, Les; SHEARING, Cliford. **Governing Security**. Explorations in Policing and Justice. London; New York, NY: Routledge, 2003.
- JONES, Trevor. The Governance of Security: Pluralization, Privatization, and Polarization in Crime Control. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (eds.). **The Oxford Handbook of Criminology**. Oxford: Oxford university Press, p. 841-865, 2007.
- KRASMANN, Susanne; VOLKMER, Michael. (eds.) **Michael Foucaults “Geschichte der Governmentalität” in den Sozialwissenschaften**. Internationale Beiträge, Bielefeld: Transcript. 2007.
- LEGG, Stephen I. **Spaces of Colonialism**: Delhi's urban governmentalities. Malden, MA; Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

- MAMDANI, Mahmood. **Citizen and Subject**. Contemporary Africa and the legacy of Late Colonialism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.
- MARKS, Shula; TRAPIDO, Stanley. Lord Milner and the South African State. **History Workshop Journal**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.50-81, 1979. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/hwj/8.1.50>.
- MBEMBE, Achille. **On the Postcolony**. Berkeley, CA: Univ. of California Press, 2001.
- MITCHELL, Timothy. **Colonizing Egypt**. Los Angeles, CA: California University Press, 1991.
- MURRAY Li, Tania. **The Will to Improve Governmentality, Development, and the Practice of Politics**. Durham: Duke Univ. Pr. [u.a.], 2007.
- O'MALLEY, Pat. Risk and Responsibility. In BARRY, Andrew; OSBORNE, Thomas; ROSE, Nikolas (eds.) **Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism, and Rationalities of Government**. Chicago, IL: Chicago University Press, p. 189-208, 1996
- PEEMANS, Jean-Philippe. **Le Congo-Zaire au gré du XXIème siècle: état, économie, société, 1880-1990**. Paris: L'Harmattan, 1997.
- RENO, William. Order and commerce in turbulent areas: 19th century lessons, 21st century practice. **Third World Quarterly**, [s.l.], v. 25, n. 4, p.607-625, maio 2004. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01436590410001678889>.
- \_\_\_\_\_. African Weak States and Commercial Alliances. **African Affairs**, [s.l.], v. 96, n. 383, p.165-186, 1 abr. 1997. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a007824>.
- ROSE, Nikolas. **Powers of Freedom. Reframing political thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SENDING, Ole Jacob; NEUMANN, Iver B. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. **International Studies Quarterly**, [s.l.], v. 50, n. 3, p.651-672, set. 2006. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00418.x>.
- SOARES DE OLIVEIRA, Ricardo. **Oil and Politics in the Gulf of Guinea**. London: Hurst & Columbia University Press, 2007.
- SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob (eds.). **Theories of Democratic Network Governance**. Houndmills: Palgrave, 2007

- STOLER, Ann Laura; COOPER, Frederick. Between Metropole and Colony. Rethinking a Research Agenda. In: STOLER, Ann Laura; COOPER, Frederick (eds.) **Tensions of Empire. Colonial Cultures in a bourgeois world**. Berkeley, CA, 1-56, 1997.
- SZABLOWSKI, David. **Transnational Law and Local Struggles: Mining Communities and the World Bank**. Oxford: Hart Publishing, 2007.
- VALVERDE, Mariana. 'Despotism' and ethical liberal governance. **Economy And Society**, [s.l.], v. 25, n. 3, p.357-372, ago. 1996. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03085149600000019>.
- VELLUT, Jean Luc. Mining in the Belgian Congo. In BIRMINGHAM, David; MARTIN, Phyllis M. (eds.) **History of Central Africa**. London: Longman, p. 126-162, 1983.
- WATTS, Michael. Resource curse? governmentality, oil and power in the Niger Delta, Nigeria. **Geopolitics**, [s.l.], v. 9, n. 1, p.50-80, mar. 2004a. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14650040412331307832>.
- \_\_\_\_\_. Antinomies of community: some thoughts on geography, resources and empire. **Transactions Of The Institute Of British Geographers**, [s.l.], v. 29, n. 2, p.195-216, jun. 2004b. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0020-2754.2004.00125.x>.
- WELKER, Marina. Corporate Security Begins in the Community: Mining, the Corporate Social Responsibility Industry, and Environmental Advocacy in Indonesia. **Cultural Anthropology**, 24, p. 142-179, 2009.
- WELKER, Marina A. Corporate Security Begins in the Community: Mining, the Corporate Social Responsibility Industry, and Environmental Advocacy in Indonesia **Cultural Anthropology**, [s.l.], v. 24, n. 1, p.142-179, fev. 2009. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1548-1360.2009.00029.x>.
- YOUNG, Crawford; TURNER, Thomas Edwin. **The Rise and Decline of the Zairian State**. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1985
- ZALIK, Anna. **Subjects of Extraction: Social Regulation, Corporate Aid and Petroleum Security in the Nigerian Delta and the Mexican Gulf**. Thesis (PhD), Cornell University, 2006.
- \_\_\_\_\_. The Niger delta: 'petro violence' and 'partnership development'1. **Review Of African Political Economy**, [s.l.], v. 31, n. 101, p.401-424, set. 2004. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03056240420005512>.

# Apropriações empresariais das ciências sociais

## O caso da “responsabilidade social corporativa” no setor extrativo<sup>1</sup>

Raquel Giffoni Pinto

### Introdução

É crescente o interesse de determinados setores empresariais pela contratação de consultores para realizar estudos e desenvolver projetos nomeados, na sua generalidade, de “responsabilidade social” nos locais em que as empresas estão instaladas. Esse empenho manifesta-se de forma mais intensa a partir da emergência de críticas às práticas empresariais de alguns segmentos produtivos, principalmente os extrativos, tidas como portadoras de impactos negativos e da consolidação de um aparato burocrático de leis e normas que exigem estudos, relatórios ambientais e algum nível de participação pública para concessão de licenças.

Nossos estudos indicam que, a partir dos anos 2000, estratégias nomeadas de “gestão do risco social” se multiplicaram nas esferas corporativas (agências multilaterais, consultorias, *think tanks* empresariais, bancos e companhias multinacionais). Acreditamos que este marco temporal, anos 2000, esteja relacionado com a expansão das fronteiras de acumulação e expropriação dos recursos comunais no capitalismo contemporâneo (Almeida *et al.*, 2010). O chamado *boom* das *commodities* minerais nos anos 2000, o aumento da renda mineral nos países da América Latina, a reprimarização da pauta de exportações brasileira e os empréstimos maciços do BNDES para energia, mineração e petróleo e gás (Santos e Milanez, 2014) são importantes elementos para compreender o desenvolvimento das estratégias empresariais de controle territorial, uma vez que o avanço das grandes empresas se dá sobre os territórios com maior cobertura vegetal, disponibilidade de água

---

1 Este artigo é fruto de minha Tese de Doutorado defendida em dezembro de 2015 no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

e minérios, tradicionalmente ocupados por indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc. Tais povos, segundo Almeida (2010, p. 140), “têm erigido uma muralha de proteção em torno das culturas alimentares e das territorialidades específicas nas quais asseguram sua reprodução física e social. Fazem-no não apenas exigindo o cumprimento de dispositivos constitucionais e de novas leis estaduais, mas também por meio de ações diretas”.

Diversos documentos e publicações empresariais expressam a preocupação com os conflitos daí decorrentes e suas repercussões na imagem e na rentabilidade da empresa. Uma pesquisa realizada pela revista *The Economist* sobre diferentes classificações de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) considera que a forma mais antiga de RSC teria sido aquela de feição “filantrópica”, baseada em doações compulsórias, ações localizadas e pouco estratégicas. A RSC como *risk management*, como denominada pela revista, viria substituir aquela baseada na filantropia (Spence, 2011). A categoria *risk management* articula uma série de ações que preveem investimentos econômicos e políticos para a redução de riscos que possam se apresentar à empresa. Os agentes empresariais e seus assessores estariam apreensivos quanto à produção dos riscos que os sujeitos políticos não dominantes podem oferecer à lucratividade dos negócios.

Os riscos políticos podem ser compreendidos enquanto ações de um poder político que “ameaça” o valor da empresa. Alguns setores industriais, tais como empreendimentos com grandes instalações como minas, portos e refinarias (Befeki; Epstein, 2006), estariam mais sujeitos aos riscos políticos que outros. Os autores afirmam que as empresas extrativas são, em algumas ocasiões, obrigadas a operar em ambientes politicamente instáveis e, tendo em vista a imobilidade dos recursos minerários, devem desenvolver estratégias para lidar com o risco político do qual não há como fugir. Grandes empreendimentos gerariam insatisfação nas comunidades, principalmente “quando existe uma percepção de que as expectativas da população local não serão atendidas” (Befeki, 2006, p.12).

As noções de “risco” e “custo” ultrapassariam, pois, as fronteiras do balanço estritamente comercial, sendo utilizadas para interpretar e explicar os danos que as críticas sociais podem causar à economia corporativa. Antecipação e inovação não mais se restringiriam à concorrência intercapitalista, mas seriam posturas fundamentais para o relacionamento da empresa com os agentes sociais de contestação. As modificações nas formas de relacionamento entre

empresa e comunidade – supõe-se – poderiam atuar no sentido de neutralizar a crítica social, estabilizar socialmente o terreno em que operam e garantir o que, no léxico corporativo, denomina-se “licença social para operar”. Se o licenciamento ambiental é um instrumento de gestão ambiental da administração pública, o “licenciamento social”, tal como é compreendido pelos agentes empresariais, vem se constituindo como instrumento de gestão das condições políticas de obtenção do lucro no território em que as empresas operam. Para tanto, ter-se-ia feito necessário um saber profissional específico.

Ante esse quadro, observamos a presença de profissionais das ciências humanas atuando no mercado das consultorias. Dentre eles, sociólogos, antropólogos, geógrafos, arquitetos e assistentes sociais que são recrutados para prestar serviços na elaboração de estudos sobre a sociedade local e no desenvolvimento de programas e projetos ditos sociais. Por vezes, esses profissionais são contratados diretamente pelas empresas ou pelas fundações criadas por elas; em outras ocasiões, o são por empresas que vão oferecer este tipo de serviço às corporações interessadas. O leque de serviços oferecidos pelas consultorias é vasto. Apenas para citar alguns: “análise de riscos sociais; diagnósticos sociais; diálogo com partes interessadas; mediação de conflitos; dinamização de capital social da comunidade, implantação de projetos sociais”. As empresas que contratam os profissionais das ciências sociais também esperam que eles possuam determinados conhecimentos, dentre os quais os mais exigidos são: “experiência no relacionamento com povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais em geral”, nos processos de licenciamento, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos e na “negociação e mediação de conflitos” (Giffoni Pinto, 2015).

## Os conflitos sociais traduzidos como riscos corporativos

Em um texto escrito em 2005, Beth Kytte Chandler, vice-presidente do JP Morgan Securities<sup>2</sup> e John Ruggie, professor de Harvard e então representante especial de direitos humanos e companhias transnacionais na ONU, afirmam que as grandes corporações estão se defrontando com mudanças na natureza dos riscos que habitualmente enfrentavam. A globalização

---

2 Antes de trabalhar no JP Morgan Securities, a autora trabalhou no banco Goldman Sachs e na empresa Booz Allen Hamilton. Disponível em: <http://www.jpmorgansecurities.com/pages/am/securities/investing/douglass-kytke-group/beth-kytke-chandler>. Acesso em: 4 de outubro de 2015.

teria um efeito duplo para as corporações. Se, por um lado, possibilitou a conquista de mercados e eficiência comercial, por outro, expôs as empresas a maiores riscos, tornando-as mais vulneráveis às repercussões mundiais de suas práticas. Em outras palavras, as grandes empresas estariam mais sujeitas a pressões por razões de ordem ambiental, social e trabalhista do que antes. Os autores chamaram essas pressões da sociedade civil de risco social. “O risco social ocorre quando um *stakeholder* empoderado leva adiante uma questão social e pressiona a corporação (explorando sua vulnerabilidade através da reputação, da imagem corporativa)” (Kytle; Ruggie, 2005). A probabilidade de um risco social ser difundido aumentou com a proliferação dos poderes de ONGs, movimentos sociais articulados em níveis globais e das novas formas de mídia (Acselrad; Giffoni Pinto, 2009).

Para Kytle e Ruggie (2005), até o surgimento das questões relacionadas ao risco social as empresas podiam pensar a responsabilidade social como uma simples forma de cumprir suas obrigações cívicas. Entretanto, com a emergência dos “riscos sociais”, sugerem que os programas de responsabilidade social empresarial deveriam oferecer, por meio do contato com as “comunidades do entorno”, “informações, conscientização e insights sobre quais são os riscos sociais, e ao mesmo tempo, um meio eficaz para responder a eles” (Kytle; Ruggie, 2005). Ao proporcionarem melhores condições sociais às comunidades, os programas sociais diminuiriam a probabilidade de surgirem “riscos” às empresas. Nesta perspectiva, a “sobrevivência” das empresas depende da 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 as suas operações comerciais” (Braga *et al.*; 2007). A análise do contexto em que o empreendimento será realizado, “contabilizando todos os riscos possíveis”, deve ser parte essencial do processo decisório, pois conhecer as variáveis que podem influenciar o retorno dos investimentos é fundamental para “reduzir as surpresas, antecipar ou simular comportamentos defensivos ou agressivos” (Braga *et al.*; 2007).

Os chamados estudos e/ou trabalhos de “risco social corporativo” foram nominalmente mencionados por alguns consultores entrevistados. A explicação que a socióloga e consultora Virginia<sup>3</sup> nos forneceu sobre riscos

---

3 Visando a preservar a identidade real dos entrevistados, utilizamos nomes fictícios. As entrevistas com cientistas sociais citadas neste artigo foram realizadas pela autora entre os anos 2013 e 2015, durante a elaboração da sua tese de doutorado.

sociais é semelhante a que encontramos em publicações internacionais sobre o tema: “O risco social para o negócio é a possibilidade de alguma manifestação, algum conflito que comprometa o andamento do seu projeto (...). A qualquer momento pode ter algum evento, alguma coisa que inclusive faça o Ministério Público entrar com Ação Civil Pública, parar a obra.” Abaixo, transcrevemos duas definições dadas por outros sociólogos-consultores sobre o que seria o “risco social”:

Mas risco que se pensa é para o empreendimento, o que vai atrasar a licença, o que vai gerar mais custos. Então você começa a estudar um pouco o território para entender que tipos de reivindicações vão ser feitas, e pode começar a fazer isso antes. (Hannah)

Uma comunidade organizada hoje – tenho vários *cases* – ela pára a obra, não deixa a licença sair! Atrasa o processo e isso é prejuízo para o cara. Ele se programa, tem um investimento, tem investidores, se ele não cumprir aquilo que ele está falando ele perde seus investidores. Então ele tem que tirar a licença naquela época, L.P, L.I, L.O. Ele tem um cronograma para isso, do desembolso financeiro inclusive. Ele tem contratos que precisa assinar, ele precisa cumprir com esses contratos. Tem empréstimos. (Sheila)

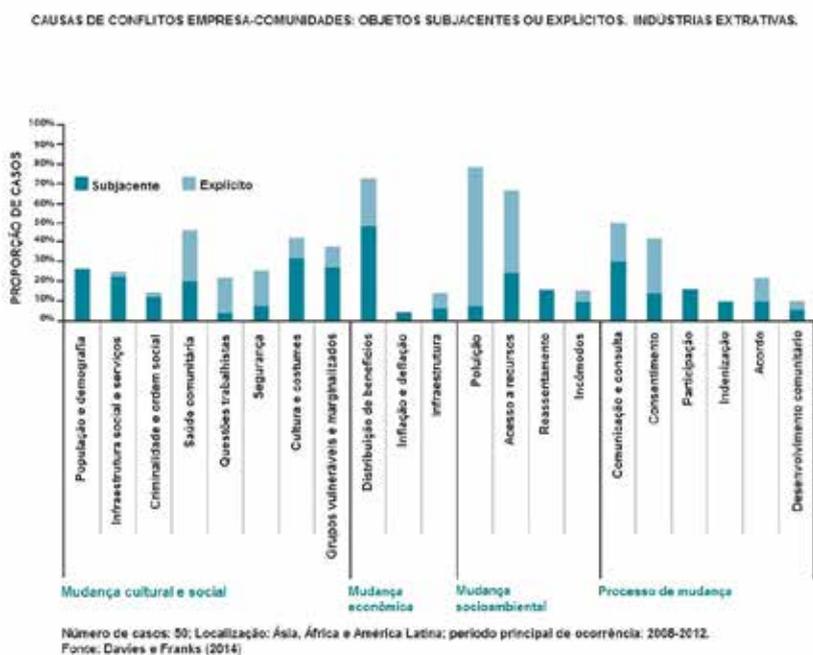
Dentre todos os setores produtivos, aquele que mais elabora e divulga estudos sobre os custos que os conflitos sociais podem causar é o setor extrativo. Os executivos deste setor demonstram preocupar-se “demasiadamente” com os conflitos envolvendo suas plantas industriais: “os reais desafios são as questões sociais”, disse o diretor de gerenciamento de risco de uma empresa de consultoria, a Synergy Global<sup>4</sup>.

Humphreys (2000), então economista da mineradora Rio Tinto, foi um dos primeiros a contabilizar as perdas relacionadas aos conflitos sociais, seja devido ao encerramento de atividade, seja referente ao atraso dos projetos. Falhar em reconhecer as relações de poder local e não formular estratégias para gerenciá-las garantirá problemas para as empresas, inibindo sua lucratividade. Para que isso não aconteça, algumas empresas começaram a falar em ter um “contrato implícito” com as comunidades locais (Humphreys, 2000).

4 Entre os clientes desta consultoria encontram-se Rio Tinto, Xstrata, Newmont, AngloGold Ashanti, Barrick Gold, e outras não mineradoras, como Shell, British Gas e o IFC.

A Iniciativa de Responsabilidade Social Corporativa da Harvard Kennedy School e o Centro de Responsabilidade Social na Mineração da Universidade de Queensland realizaram entre 2010 e 2011 a pesquisa “Os custos dos conflitos entre comunidades e empresas no setor extrativo”. Este trabalho teria sido motivado por um estudo do banco Goldman Sachs que analisou 190 projetos da indústria de Petróleo e verificou que o tempo entre a primeira aprovação do projeto até o início das operações dobrou nos últimos dez anos, devido a ações judiciais e à resistência política das comunidades (Davis; Franks, 2014). A equipe de pesquisadores solicitou aos setores extrativistas, empresas mineradoras e petrolíferas, que observassem e calculassem os riscos aos quais estavam submetidos. Ruggie, baseando-se nessa pesquisa, afirmou: “Para uma operação mineira em nível mundial, o que requer aproximadamente \$3 bilhões como investimento inicial, há um custo de entre \$20 milhões e \$30 milhões por semana resultante de rupturas operacionais por comunidades” (Ruggie, 2011).

Abaixo, reproduzimos uma tabela que expõe os “tipos de custos” mais frequentes para essas empresas, segundo a pesquisa:



(Extraído de DAVIS; Franks, 2014; p. 17).

O tempo consumido pela diretoria no gerenciamento do conflito, os custos administrativos e judiciais dos processos e da interrupção da produção, os gastos com equipes de relações públicas e os custos gerados pelas modificações nos projetos foram as principais causas mencionadas pelos atores empresariais entrevistados (Davis; Franks, 2014).

A fase do licenciamento e a construção são os momentos em que há maior vulnerabilidade dos empreendedores pela mobilização social e pelas chances de alterar o projeto. Os autores perceberam que existe uma escalada da contestação que geralmente se inicia com campanhas e ações, chegando até protestos físicos. Metade dos casos analisados pelos autores envolveu algum bloqueio do projeto, cerca de um terço envolveu morte (21 de 50) e 15 de 50 projetos analisados foram temporariamente suspensos ou abandonados, devido aos protestos (Davis; Franks, 2014).

Os autores identificam que muitos conflitos foram motivados pela falta de sensibilidade das empresas às críticas locais e por certo etnocentrismo dos engenheiros ao menosprezarem, como infundadas e “não científicas”, as denúncias de contaminação ou degradação ambiental feitas pelos moradores. Além disso, a presença de organizações sociais e políticas opositoras fez com que a “consciência” e a “percepção dos riscos” se fortalecessem. O relatório cita três casos no Peru – Minas Conga, Tambogrande e Quellaveco – nos quais os conflitos sociais, que tinham como principal motor uma crítica à apropriação dos recursos hídricos pelas empresas, provocaram aumento nos custos dos projetos e mesmo sua suspensão. A multinacional Anglo American, responsável por Quellaveco, afirmou que todo o conflito contra a implantação da mina e a exigência de mudança no projeto acrescentou dois bilhões de dólares no custo inicial estimado. O projeto de Tambogrande foi abandonado em 2003 e Minas Conga foi suspenso pelo governo peruano em 2011 (Davis; Franks, 2014).

O setor de mineração teria reduzida oportunidade de escolher, com a mesma liberdade de outros setores, os locais de sua operação. Se as jazidas de minérios se localizarem em territórios nos quais o histórico de contestação, conflitos e expropriação é relevante, não há outra solução para os empreendedores senão lidar com esse contexto, asseveram os estrategistas empresariais (Thomas, 2014). Os bloqueios da estrada de ferro Carajás no Pará e no Maranhão por diferentes movimentos sociais, entre eles o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e povos indígenas já causaram prejuízos milionários

para a Vale<sup>5</sup>, mas é preciso resignar-se e desenvolver formas de conter tais manifestações, afinal nesta região encontra-se a maior mina de ferro do mundo.

O sócio de uma consultoria de Minas Gerais, há mais de vinte anos nesse mercado, sugere que teria havido uma mudança nos problemas que as empresas enfrentam. “O foco que na década de 1950 e 1960 envolvia engenharia e desafios produtivos, no final do século passado, virou problemas ambientais. O foco dos problemas, hoje, é social e ele tem que ser gerenciado, administrado” (Michel). A partir dessa leitura sua empresa oferece diversos “produtos”, entre eles “análise de risco” e “gestão e comunicação de crise” para diversos setores empresariais, tais como mineração, siderúrgica, hidrelétrica, química, de celulose e papel, logística. Todavia, as mineradoras são suas principais clientes. Eles trabalham ou já trabalharam para todas as grandes empresas de mineração que atuam no país. A “análise de risco” dedica-se a uma abordagem prévia, antes de alguma eclosão conflituosa na comunidade. Esse produto seria “mais proativo”, em seus termos, e mostraria à empresa “onde estão potenciais problemas”. É um dos mais vendidos da consultoria, “pois as empresas já começam a olhar previamente. [É] Na fase antes do licenciamento que a gente tem sido mais procurado” (Michel). O produto “gestão e comunicação de crise” constituir-se-ia de estratégias pós-conflito, afirmou o consultor. A análise de riscos identificaria as possíveis questões sociais que poderiam trazer prejuízos econômicos e políticos à empresa ou, devido à ambiguidade da noção de risco, “oportunidades” de capitalizarem os conflitos: “Ao mesmo tempo um fato gerador de risco, ali você pode desenvolver uma oportunidade também” (Michel). Sobre a dinâmica da execução das “análises de riscos” e os projetos para gerenciá-los, ele disse que antes de tudo é necessário conhecer o ambiente social no qual a empresa está instalada.

Catherine Coumans, antropóloga que pesquisou a atuação de empresas mineradoras na Papua Nova Guiné, menciona que esse setor vem contratando empresas de “gestão de risco social” que oferecem soluções para minimizar os impactos econômicos à empresa (Coumans, 2011). A autora analisa os espaços profissionais criados pelas situações de conflito, que pressupõem a necessidade de profissionalização do tratamento empresarial dos riscos, configurando uma demanda por *expertise* em ciências sociais.

5 “Prejuízo com ação do MST foi de US\$ 20 milhões, diz Vale”. Por Natália Gomes. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/prejuizo-com-acao-do-mst-foi-de-us-20-milhoes-diz-vale,159186>. Acesso em 8 de abril de 2018.

## A participação de cientistas sociais em projetos e nas empresas extrativas

Para o antropólogo Stuart Kirsh (2014), o uso e a manipulação estratégica da ciência tornam-se características centrais na relação entre empresas e seus críticos. A constituição de uma ciência corporativa seria algo intrínseco ao capitalismo contemporâneo (Kirsh, 2014). O autor relata que as mineradoras BHP Billington e Slater & Gordon contrataram, nos últimos dez anos, diversos cientistas sociais que já haviam realizado estudos de impacto ambiental para Ok Tedi Mining Ltd. (Kirsh, 2014, p.92). Nessa direção, a antropóloga Sasha Geer afirma que contratação de antropólogos que já tenham realizado pesquisas nas áreas onde operam ou serão implantadas mineradoras é comum. A esses profissionais são solicitados relatórios e estudos e outros trabalhos que envolvam comunidades tradicionais (Geer, 2003, p.41). A *expertise* dos cientistas humanos seria útil, principalmente, para estabelecer negociações sobre o uso da água, da terra, pagamentos de compensações etc. Como explicitam Strathern e Stewart:

A configuração política do desenvolvimento de recursos minerais necessita normalmente de começar pelo diálogo com todos os *stakeholders*; e isto, nestas circunstâncias (normalmente, de novo), faz mais sentido para um antropólogo que atue como mediador ou “corretor honesto” (Filer, 1999, p.89) antes do que como representante ou defensor. (Strathern; Stewart, 2005 p. 7 e 8)

O antropólogo Lorenzo Brutti (2001) foi contratado pela mineradora Porjera para realizar uma etnografia em uma comunidade local e, a partir desse estudo, deveria verificar quais seriam os membros da comunidade que receberiam compensações financeiras pelo deslocamento realizado pela empresa. Segundo Brutti, os relatórios, um dos principais produtos do trabalho de consultoria de um cientista social, antes de se constituírem como meios para atingir os objetivos dos projetos, são compreendidos como um fim em si mesmo. Algumas características são fundamentais nesses produtos: O apelo à objetividade: “Palavras como ‘talvez’, ‘alguns’, ‘claro’, ‘incerto’ estão estranhamente ausentes em relatórios de consultoria, a imagem que é apresentada é de segurança. A dúvida não é permitida” (Brutti, 2001, p. 106) e as informações qualitativas são preteridas ante as quantitativas. Geer (2003) afirma ainda que as produções dos profissionais das ciências sociais

enquanto consultores, diferentemente do ambiente acadêmico, não estão sujeitas às revisões e às análises críticas de seus pares, em suma: um controle da qualidade da prática científica. Trata-se de uma relação de compra e venda de conhecimentos disponíveis, mediante acordos de confidencialidade, aos quais, em muitos casos, as empresas restringem o acesso dos investigadores independentes (Kirsch, 2014).

No Brasil, a atuação dos profissionais das ciências sociais nas firmas de consultoria ambiental inicia-se nos anos 1990, devido a condicionantes de empréstimos por organismos multilaterais e, mais tarde, por demandas da legislação nacional referente ao licenciamento ambiental. A elaboração da parte socioeconômica dos Estudos de Impacto Ambientais, os estudos de componente indígena e quilombola, a organização de audiências públicas, a elaboração de planos ambientais e execução de programas de compensação e de mitigação dos impactos são os serviços comumente realizados pelos profissionais das ciências sociais. Entretanto, nos últimos anos houve uma ampliação de serviços oferecidos pelas consultorias ambientais que atendem não apenas ao que a legislação determina para obtenção das licenças, mas a outros objetivos das empresas.

Além disso, estudos que estão previstos na lei nacional e serviços que são demandados para atender interesses específicos das empresas se confundem, muitas vezes, na realidade social. As audiências públicas, por exemplo, integram o processo de licenciamento, mas existem outros serviços relacionados à noção de “risco social” que são oferecidos no âmbito das audiências. Algumas consultorias, tal como a empresa Ruschel & Associados, oferecem assessoria na elaboração das audiências. Esta empresa:

... analisou a apresentação do empreendedor, o Relatório de Impacto Ambiental preparados pela empresa de engenharia independente e revisou as apresentações do ponto de vista de um *ombudsman* dos diversos *stakeholders* locais e regionais. Fizemos também a aplicação de nosso exclusivo “*check-list* de 60 pontos”, um roteiro de providências para evitar surpresas, hostilidades e contratemplos durante a audiência pública<sup>6</sup>.

Os projetos Níquel Vermelho da Vale, em Carajás-PA, a duplicação da fábrica da Veracel Celulose em Eunápolis (BA) e o projeto Três Lagoas

6 Disponível em: <http://www.ruscheleassociados.com.br/2009/09/votorantim-celulose-e-papel/>  
Acesso em 09 de outubro de 2015.

(MS) da International Paper contrataram o serviço de suporte em audiências públicas dessa empresa.

A consultora entrevistada Hannah trabalhou em uma consultoria que prestava serviços para uma mineradora brasileira. O projeto do qual era integrante tinha por objetivo garantir à empresa a contenção dos “riscos oferecidos durante o processo de licenciamento”. Hannah elencou as etapas do processo, que reproduzimos aqui:

Primeiro, a gente vai conceituar qual o objetivo, quais critérios dessa análise de risco, (...) quais as fontes de risco, questões críticas, o que oferece risco à minha licença de instalação... (...) depois vou montar uma matriz de riscos e dizer que investimentos estratégicos eu posso fazer para conter esses riscos. (Hannah)

Na classificação exposta pela consultora há os riscos à reputação da empresa, que poderiam causar “dano aos aspectos intangíveis do empreendimento, questões críticas que geram alto risco à reputação, que podem comprometer a credibilidade, enfraquecer os vínculos com o território, risco ao capital social, e inviabilizar o ambiente da negociação” e os riscos ao “negócio” ou riscos de “danos tangíveis ao empreendimento” que seriam as possibilidades de custos imprevistos oriundos de atrasos no cronograma, comprometendo a viabilidade financeira do empreendimento. Após essa etapa é necessário:

... mapear todos os riscos eminentes que existem: relocação de população, reconhecimento indígena, supressão vegetal (todos altíssimos, necessitam urgentemente de gestão estratégica). (...) Vou fazer um cálculo matemático e o que estiver no gradiente vermelho eu vou negociar, o que está no amarelinho pode gerir a coisa mais a longo prazo... vou buscar um consenso. (Hannah)

O jovem consultor André, que trabalhou com Hannah na mesma consultoria em projetos para uma grande mineradora, disse que a metodologia de análise de “risco sócio-ambiental” era utilizada com frequência nos projetos. “Era risco ao negócio, que tentava basicamente avaliar o quanto aquele impacto interferia no orçamento da empresa ou no prazo da empresa, ou o quanto aquele impacto tinha relevância no território”. Sua função na consultoria era, dentre outras, elaborar os gráficos dessas informações: “Na

área de risco a gente fazia um gráfico de dispersão<sup>7</sup>(...). Havia também outro estudo que o consultor chamou de “análises de atores sociais” e que outras pessoas da consultoria chamavam de “análise de poder”, que consistia em mapear os indivíduos diretamente envolvidos com o licenciamento, seja nos órgãos públicos ou nos grupos da sociedade civil. “Aí é feito esse tipo de análise sobre o posicionamento dessas pessoas, sobre a capacidade de interferência delas no processo de licenciamento, da articulação entre elas próprias”<sup>8</sup>.

A chamada “matriz de *stakeholder*” constitui uma “tecnologia” de mapeamento das lideranças distribuídas no território frequentemente mencionada pelos nossos entrevistados. Claudio, que possui experiência em consultoria para uma mineradora no Pará, disse que a elaboração de uma “matriz de *stakeholder*” é algo comum neste campo. Segundo sua explicação, a matriz é fruto de uma “caracterização de todas as entidades, as lideranças, ONGs etc.” (...) e “isso era meio que um inventário, fazia um levantamento, criava uma tabela com nomes de pessoas de referencia daquela entidade, daquela instituição, localização, qual era de atuação delas”. Esse levantamento estava atrelado à noção de risco: “a gente trabalhava muito com essa ideia de risco. Análise de risco social. Num viés duplo, tanto o risco que a empresa poderia representar para as condições de vida da comunidade como os riscos de alguma realidade local impactar o planejamento dos empreendimentos da mineradora”. O que seria esse impacto? “Ah, existe uma resistência muito grande da população ali, isso pode retardar por exemplo o processo de licenciamento, pode encarecer porque vai ter muita demanda a ser atendida. (...) Tinha consultores especificamente para fazer isso.”

Foi uma bateria de vinte reuniões por tema. Tema “água”, tema “ar”. Isso está dentro do diálogo social. Cria-se um canal de comunicação da empresa no território e ao mesmo tempo é o momento que a empresa começa a mapear, tem uma coisa que se chama PLU<sup>9</sup>: você categoriza as relações dessas pessoas a partir disso. Ah, o cara é muito poderoso, mas não é tão legítimo. A consultoria X vende isso. Ela meio que saiu na frente de

7 O diagrama de dispersão fornece uma representação visual da relação existente entre duas variáveis, consiste em uma nuvem de pontos. Fonte: [http://www.esalq.usp.br/qualidade/mod3/pagr\\_3.htm](http://www.esalq.usp.br/qualidade/mod3/pagr_3.htm)

8 “Tecnologia do Grupo Infflor promove ampliação do gerenciamento das ações de investimento social privado”. Por: Painel Florestal 09 de março de 2015.

9 Sigla em inglês de Poder, Legitimidade e Urgência.

pensar o mapeamento dos atores e a antecipação dos conflitos, isso é uma tecnologia nova. (Hannah)

Para compreensão de como esses estudos são desenvolvidos na prática, a socióloga Virginia descreveu algumas etapas do trabalho e a forma como é conduzido. Não se trata de um padrão, pois o “engajamento de *stakeholder*” pode ser feito a partir de variadas metodologias. Conforme as experiências que coordenou, esses estudos têm em sua primeira etapa em um *mapeamento de stakeholders*, no qual as lideranças locais são identificadas. “A ideia é mapear os diferentes setores que têm algum nível de organização, seja institucional no nível de associação, sindicato, associações comerciais.” É importante não “discriminar” nenhum grupo social, coletando as informações pró e contra a empresa ou o empreendimento a ser construído. Após esse “mapeamento inicial”, realizam-se diversas reuniões e oficinas separadas por “setor de interesse” para a realização de discussões sobre os problemas que os atores sociais vivenciam. A partir dessas reuniões elabora-se um “diagnóstico da demanda dos diferentes grupos”. A consultora falou-nos sobre a dificuldade de trabalhar com determinados grupos sociais, principalmente os de baixa escolaridade: “Tem que ter cinco, seis rodadas de reunião para conseguir chegar ao produto”. O produto seria o diagnóstico a ser sistematizado pela equipe e entregue à empresa, seja para constar no processo de licenciamento, seja como documento exigido pela instituição financiadora ou devido a um programa de iniciativa da empresa. Na descrição da socióloga Virgínia, o produto seria uma espécie de tradução das denúncias e exigências ao empreendedor, na qual os consultores trabalhariam na assepsia das críticas feita pelos atores sociais. “Você é o porta-voz de todas as lamúrias, depois você começa a limpar as lamúrias para começar a delinear os problemas”. O cientista social teria a capacidade de estruturar o pensamento desorganizado e retificar as imprecisas relações entre agentes e causas feitas pelos membros das comunidades impactadas:

Aí você consegue fazer essa conexão do que é problema e do que é causa do problema; você consegue discutir soluções possíveis (...). Porque às vezes a comunidade quer coisas que não necessariamente vão resolver o problema, por falta de conhecimento e depois quem são os responsáveis, porque dependendo do problema você tem as instituições públicas. Para aprender a cobrar a quem de direito (Virgínia)

Nessa descrição, percebemos que os consultores examinam diversas esferas da política local, avaliam, qualificam os problemas que consideram relevantes e apresentam algumas soluções. Organizam a quem as críticas devem ser dirigidas e de que forma devem ser apresentadas. Todo esse processo é financiado e avalizado pela empresa que concentra grande parte dos recursos do território.

De acordo com Claudio, em sua equipe havia uma cientista política que realizou um levantamento de diversas organizações sociais que atuavam na região para a empresa. Em uma reunião entre a equipe da consultoria e a gerente da mineradora (responsável por acompanhar esse trabalho), a gerente questionou o levantamento:

“Mas vocês esqueceram de tal ONG”, e a cientista política respondeu: “Não, não é que a gente esqueceu: (...) ela não apareceu na pesquisa por que ela não foi citada por outros órgãos, ela não foi lembrada por outras instituições que a gente consultou, mas isso é parte da nossa metodologia”. Aí a outra pessoa se irritou e disse: “Ah, mas então um trabalho desse não serve para a gente, porque a gente precisa saber todas as entidades que estão lá, o que elas pensam da gente para poder neutralizar – quer dizer para poder dialogar”. Nesse ato falho, ficou muito evidente a visão dessa pessoa sobre o processo de consulta. Como assim “neutralizar”, né? Depois a gente saiu da reunião e falou: “Olha com o que a gente está lidando”. Mas aí, sem criar muito atrito, a gente foi contornando: “olha, então é isso, mas o que vocês precisam entender dessa região é tal coisa, tal coisa, isso vai ajudar vocês a atuar nessa região sem tanto desgaste, sem gerar conflito” etc. (Claudio)

Observamos que, em algumas ocasiões, é a consultoria que sugere à empresa que o contratou a realização de programas de “gestão de risco social” e/ou “engajamento de *stakeholders*”. Parte fundamental de sua função é convencer as empresas de que tais estudos são fundamentais para a segurança política e econômica do projeto. Deborah Bronz afirma que os estudos sociais geralmente envolvem uma “sociologia de suas lideranças e a trajetória de seus líderes”. Em algumas oportunidades é utilizada pelos consultores a metodologia S.W.O.T ou, na tradução em português, F.O.F.A. (Força, Oportunidade, Fraqueza e Ameaça) que contribuiria para “otimizar as negociações” com os agentes no território. Essas negociações envolveriam

“a cooptação de lideranças e grupos, ou a prática mais habitual de influir nas disputas entre os líderes para diminuir o poder de um grupo ou conseguir a lealdade de uma facção” (Bronz, 2010, p.15).

Conforme alguns entrevistados, a grande dificuldade do trabalho de campo para o antropólogo-consultor é a compreensão diversa, por parte dos indígenas, sobre o processo de licenciamento e da avaliação de impactos. “De fato, os estudos técnicos não apontam a contaminação da água, mas os índios têm pavor. Então, o que a gente precisa fazer para tirar isso a limpo, para tirar o pavor dos indígenas...” (Bruno). Aqui o profissional de antropologia torna-se um especialista na arte de reinterpretar e ressignificar os danos ambientais para os índios. A gravidade da questão com a qual o antropólogo-consultor deve lidar não se refere aos processos de transformação do território, a sua possível contaminação física ou simbólica para determinada cosmologia indígena, mas o pavor dos índios. Faz-se necessário gerenciar esse pavor.

Existe uma representação sobre os cientistas sociais, tanto na compreensão dos contratantes como divulgado pelos próprios consultores, que tais profissionais possuem um *savoir-faire* que tornaria possível a aproximação não conflituosa com as comunidades locais, críticas dos grandes projetos. Se as empresas precisam comunicar-se diretamente com os atores sociais para “obter dados robustos”, quem melhor que os profissionais que os estudam? Leeora Black, fundadora e diretora do Centro Australiano para Responsabilidade Social Corporativa, aponta que os profissionais das ciências sociais são qualificados para deixar os informantes mais livres para falar sobre a empresa: “*Stakeholders can sometimes talk more freely with independent trustworthy intermediaries such as qualified social scientists. This means research*” (Black, 2012).

Fernandes (2005) aponta que os antropólogos são, muitas vezes, contratados pelas empresas pela relação pessoal que possuem com determinado grupo, mais que pelo seu saber antropológico em si:

Somos contratados não por nossa formação teórica, mas porque somos antropólogos especialistas em Kaingang, Xerente, Guarani, em comunidades remanescentes de quilombos e assim por diante. Somos contratados por empresas depois que as estratégias já foram traçadas. Também somos contratados por sermos “especialistas” sobre a Funai ou outras agências. (Fernandes, 2005)

O que mais me entristece é ouvir do empreendedor: “Bom, então quem é quem?”... Esse é o perigo de fazer mapeamento de *stakeholder*. Você vai fazer para mostrar para o cara tendências favoráveis, indecisos, contrários, neutros. Mas com esse neutro você toma cuidado, com o indeciso você toma cuidado e até com o favorável, que ele pode ficar contrário. Contrário tá dado. Ele provavelmente tem um entendimento, uma fala bem clara sobre o que está acontecendo. “Ah, então ótimo, então eu vou saber quem é quem. Então esse eu aniquilo, esse eu dou um cala boca.” Porque é assim que eles falam. “Bom, cara, você não quer fazer relacionamento, né?”. (Sheila)

Se existem engenheiros ou biólogos que se especializam em assessorar empresas a fim de que se adequem tecnicamente e obtenham as requeridas licenças ambientais, os profissionais das ciências sociais, acredita-se, poderiam tornar a empresa apta a conseguir sua “licença social para operar”. Vejamos algumas falas das consultoras entrevistadas:

A gente é treinado de certa forma a ter certas estratégias de abordagem social, de como se portar (...). A gente tem algumas técnicas de apresentação social. Tem... como vou dizer? A *expertise* para chegar a essa população. Não é uma contratação inocente. Eles pensam exatamente qual é o cara que tem a *expertise* para chegar numa população da comunidade que vai ser realocada dentro do projeto. (Flávia, socióloga)

Tem uma bagagem etnográfica, né? Que me faz saber como me portar, saber como capturar informações e saber como lidar com essas situações de conflito. A bagagem etnográfica é o que faz a grande diferença e faz com que os índios percebam que de fato a gente é meio esquisito. Porque a gente tá lá, a gente mora lá, vou lá, entro na casa deles, eu trabalho fim de semana, não tenho sábado e domingo, eu tenho a minha casa lá, eu recebo eles lá na minha casa, tem oficinas que são feitas lá em casa, a minha casa meu escritório é o lugar de oficina, é o lugar onde tem segmentos, tem uma biblioteca só para trabalhos dos professores indígenas... (Milena, antropóloga)

As empresas que buscam os serviços dos “consultores-cientistas sociais” estão quase sempre enfrentando graves conflitos com povos tradicionais, índios e quilombolas, especificamente. Bruno, sócio de uma consultoria, foi

contratado para auxiliar uma empresa de mineração júnior nas suas relações, já demasiadamente desgastadas, com determinado povo indígena no estado do Pará. A gerência da empresa o chamava para esclarecer dúvidas basais, “direitos indígenas no Brasil, o que é quilombola, o que são populações tradicionais. Explicar o que é a Funai, o que é tutela. As pessoas me telefonavam, explicava desde o básico do básico, o que é cultura, bê-á-bá/catequização” (Bruno). Depois de algum tempo, ele começou a participar de reuniões com os diretores do planejamento estratégico e do jurídico da empresa e acompanhar as reuniões da empresa com representantes da Funai e do Ministério Público. Grande parte das perguntas feitas pelos gerentes da empresa referia-se ao processo de emergência de identidade étnicas e o critério da autoidentificação para a identificação dos territórios tradicionais, nos termos nativos: os “riscos de – o território ocupado pela empresa – virar uma terra indígena de fato”. O papel do antropólogo seria aqui uma espécie de informante para o auxílio indispensável dos agentes empresariais, afinal, “se para as pessoas da empresa já é difícil entender o que é um povo indígena, imagina o que é um povo indígena ressurgido. (...) Eu qualifico a sua informação, a gente ajuda vocês a fazerem uma análise risco, análise de cenários e o que fazer.” Tais análises são semelhantes àqueles estudos de viabilidade econômica feitos pelas empresas quando pretendem implantar um novo projeto. “É um cálculo supercomplexo e que eles fazem lá no início, estratégico”, recomenda aos seus clientes que assim também deveria ser trabalhada a questão indígena e quilombola “nesse momento embrionário dos projetos”.

Ainda que estudos socioeconômicos não apontem a presença de povos indígenas e quilombolas nos arredores do projeto a ser licenciado, a presença do cientista social não pode ser desprezada, pois seria importante, em um contexto de pluralismo jurídico e políticas de reconhecimento étnico, verificar se aquela região teria um histórico de ocupação tradicional, reservando futuros conflitos territoriais envolvendo as áreas ocupadas pela empresa. Bruno alerta os seus clientes: “Olha, não tem hoje, mas pode vir a ter no ano que vem, daqui a dois anos ou no meio do licenciamento.” Faz-se necessário estudar profundamente o território, resgatar a história de suas comunidades. Esse serviço Bruno nomeou de “estudo complementar dos riscos de emergência ética”. O reconhecimento identitário e a redistribuição de terras para povos e comunidades tradicionais constituiriam uma ameaça. É preciso, portanto, conjecturar cenários de riscos a fim de se antecipar aos possíveis litígios.

O estudo do risco de emergência étnica é até fora do licenciamento, anterior à entrada do empreendimento no licenciamento. Acho que serve mais para eles acrescentarem esse item dentro das análises estratégicas e não é nem pensar em programas nesse momento, mas que procedimentos eu vou adotar. Então, por exemplo, num estudo específico que eu fiz: escreva uma carta para o INCRA, pra SEPPIR, pra Fundação Palmares e pro Instituto de Terras da região solicitando informações de presença de comunidades quilombolas em tais e tais municípios, que é a área do empreendimento, e se tem uma demanda nova e se eles fazem algum trabalho de prospecção na região. Entra em contato com o MP para ver se eles têm uma demanda. Resolve o problema da empresa? Cem por cento não, mas se resguarda da boa fé, que eles foram atrás, se esforçaram (...). A ideia é tentar conhecer o mais aprofundado possível o cenário indígena, das comunidades no entorno do seu empreendimento. (Bruno)

Em muitas ocasiões, como narram os entrevistados, a consultoria é aquela que primeiro chega ao território, é ela – e não o Estado – quem leva as primeiras informações sobre os projetos econômicos. Alijadas do processo de planejamento dos territórios em que vivem, as populações são apenas informadas sobre os danos que tais empreendimentos, para os quais trabalham, causarão aos seus modos de vida. A consultoria é quem definirá as áreas de estudo, as populações que deverão ser “ouvidas”, o formato dos programas de compensação e a quem eles serão destinados. A explicação sobre a dinâmica do licenciamento e os papéis desempenhados pelas instituições públicas, as informações sobre os direitos que a população que será “impactada” possui e o que podem fazer para que esses direitos sejam respeitados são tarefas que os consultores entrevistados comumente desempenham.

## Os profissionais das ciências sociais nas grandes empresas

Analisamos as vagas de trabalho disponíveis entre 2009 e maio de 2013 em empresas cujas atividades produtivas dependem fortemente de recursos distribuídos no território<sup>10</sup>. Selecionamos e analisamos aquelas que mencionassem cientistas sociais como uma das formações superiores desejáveis.

---

10 A partir de uma base de busca de empregos relacionados ao meio rural (<http://www.agrobases.com.br>)

Os profissionais das ciências sociais eram cotados para o preenchimento de empregos como: Analista de Responsabilidade Social Pleno; Analista de Desenvolvimento Sustentável Pleno; Analista de Sustentabilidade Pleno e Júnior. A nomeação dos cargos varia de acordo com a empresa contratante. “Geografia, biologia, economia, comunicação social, psicologia, relações públicas também estão entre as formações superiores desejáveis para esses cargos”. Em sua maioria, as descrições incluem “áreas afins” após a listagem das formações requeridas.

Identificamos que as empresas do setor de mineração foram aquelas que mencionaram, com maior frequência, as ciências sociais entre as formações superiores desejáveis para integrar o quadro de funcionários.

<b>Atribuições requeridas</b>
“Atuar como relações governamentais e institucionais no nível municipal”;
“Participar ativamente dos programas que envolvem a empresa e a comunidade do entorno”;
“Desenvolver estreito contato com algumas das principais partes interessadas na Mina”;
“Participar/ facilitar/ coordenar reuniões de trabalho com grupos de interesse”;
“Monitorar e auditar todos os projetos implantados da área de sustentabilidade e fazer relatórios de acompanhamento”;
“Promover e disseminar tecnologias sociais”;
“Acompanhar e monitorar orçamento destinado para os projetos com povos tradicionais, garantindo o cumprimento de prazos e o atendimento de demandas previstas”;
“Monitorar os processos de licenciamento de projetos que tenham interação com povos tradicionais e realizar pesquisas e preparar relatórios sobre esses temas”;
“Realizar ações de relacionamento que suportem as atividades (da empresa) junto aos povos tradicionais”;
“Relacionamento com órgãos de governo relacionados aos processos de licenciamento e relacionamento com povos tradicionais”;
“Treinamento para funcionários e contratados sobre povos tradicionais”;
“Apoiar as áreas jurídica, meio ambiente, comunicação e imprensa nos processos de obtenção de informações para apoio às atividades”;
“Realizar pesquisa junto aos órgãos nacionais e internacionais sobre boas práticas e processos em discussão pelos <i>stakeholders</i> ”;
“Gestão de consultorias contratadas”;
“Negociação e mediação de conflitos”;

“Gestão da informação, políticas e programas de sustentabilidade”;
“Apoiar o desenvolvimento de análises e propor posicionamentos estratégicos para temas críticos de sustentabilidade identificados”;
“Acompanhamento da migração”;
“Identificar oportunidades de melhoria dos níveis de empregabilidade”;
“Acompanhamento da vulnerabilidade social e ocupação irregular”;
“Atuar no desenvolvimento das comunidades das regiões que estão sob influência da empresa através da execução de projetos, convênios e ações de empreendedorismo”;
“Levantar sistematicamente as demandas que ponham em risco o desenvolvimento das operações ou que exponham a imagem da empresa ou, ainda, que resultem em passivos”;
“Apoiar a elaboração de reuniões com diversos públicos para apresentação de impactos do empreendimento”;
“Prospectar, identificar, desenvolver e usar insumos vegetais de interesse cosmético e correlatos, obtidos a partir das cadeias da sociobiodiversidade”;
“Realização de auditorias internas de sustentabilidade (Qualidade, Meio ambiente, Saúde e Segurança Ocupacional e Responsabilidade Social) nas unidades”;
“Realização de auditorias de sustentabilidade em fornecedores”;
“Atuação na implementação de ISOs 16000/26000 /SA 8000 ”;
“Implementar metodologias de engajamento com partes interessadas”.

Para uma empresa multinacional de mineração, eram bem específicos alguns requisitos desejáveis aos candidatos a vaga, tais como: conhecimentos sobre os povos Xikrin do Cateté, Gavião Parkatêjê e Kyikatêjê e outras etnias e sobre comunidades quilombolas do Pará, Maranhão e Minas Gerais.

A seguir elencamos algumas características gerais exigidas aos profissionais interessados nos cargos mencionados:

“Apresentar postura propositiva e apoiar iniciativas que otimizem os processos relacionados ao relacionamento com povos tradicionais”;
“Identificar e lidar com assuntos de forma pró-ativa e persistente, desenvolvendo e executando planos para atingir resultados”;
“Adaptabilidade, flexibilidade, análise/solução de problemas”;
“Capacidade de pesquisa e análise”;
“Experiência em relacionamento com comunidades”;
“Experiência em elaboração de jornal, reuniões públicas, audiências etc.” ;
“Conhecimentos legislação socioambiental”;

“Experiência em processos de licenciamento, estudos etno-ecológicos, diagnósticos socioeconômicos”;
“Experiência em representação sócio institucional e relacionamento com comunidades”;
“Conhecimento de metodologias de engajamento com partes interessadas”;
Conhecimento das teorias contemporâneas de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade”.

Beatriz conta que quando foi contratada por uma empresa petrolífera, a formação em ciências sociais não era a única solicitada para o preenchimento da vaga. Havia diversas categorias profissionais sugeridas no anúncio. Em resposta à pergunta sobre o que a empresa exigia de uma cientista social, ela respondeu que os outros funcionários da empresa, inclusive seus superiores, desconhecem a função de um cientista social: “eles não têm ideia do que isso é. Aqui dentro não tem”. Em muitas empresas, e aqui também, nós estamos na área de comunicação (...). Eles falam assim: ‘você da comunicação’, sou eu”. Ela e outros profissionais das ciências sociais entrevistados afirmam que as empresas de consultorias entendem melhor “para que serve” (Beatriz) um sociólogo ou antropólogo do que a empresa. Comentando sobre o mesmo tópico, Lívia diz que, na empresa, se alguém tem a formação *stricto sensu* em antropologia, ele será “o cara que fala de índio”, enquanto sociólogo é visto como uma assistente social “que fala de todo o resto” (Lívia).

Beatriz foi contratada para elaborar a “política de responsabilidade social” da empresa no Brasil (a empresa é estrangeira e possui filiais em diversos países do mundo). Esta era uma demanda da direção geral da corporação. A partir disso discutiram sobre qual foco dariam a essa política, quais seriam os *stakeholders*, em quais comunidades os projetos seriam realizados e as justificativas para eleger tal ou qual grupo social. Os projetos são sempre realizados em parcerias com ONGs locais.

Os seus superiores na hierarquia da firma a pressionaram para que elaborasse “programas de investimento social” que envolvessem atores sociais estratégicos, tal como a agência regulatória ou Ibama, com a finalidade de atender aos interesses produtivos da corporação, ou em termos nativos “suportar o *bussiness*”. Essa não seria uma diretriz da corporação para todas as suas filiais, segundo a entrevistada, mas uma postura da filial brasileira. Embora tenha um posicionamento distinto da empresa, a socióloga concorda

com o fato de que as comunidades de pescadores estão longe de serem os atores mais relevantes para a empresa. O ator fundamental para o sucesso dos negócios, no caso em análise, “é o órgão regulador, que é o que pode me multar e parar minha operação (...). A comunidade influencia muito pouco”.

Ainda que existam profissionais das ciências sociais no quadro de funcionários da empresa, grande parte do trabalho nomeado de “responsabilidade social” e “relacionamento com comunidades” é executada por consultores contratados. Não há uma equipe formada nessas empresas para esse tipo de serviço: “aqui eu sou uma pessoa, é essa a minha equipe. Então não dá para fazer nada” (Beatriz). De todas as entrevistas com funcionários de empresas, a maior mineradora brasileira era a que mais possuía em seu quadro profissionais das ciências sociais, mas estava longe de constituir uma equipe que pudesse substituir a contratação de consultores externos. Desta forma, toda a *expertise* e os serviços são oferecidos pelas consultorias e os funcionários acompanham os trabalhos dos consultores.

O estudo específico sobre a atuação dos profissionais das ciências sociais pode dizer algo sobre um processo mais geral em que os atores sociais que contestam o atual modelo de desenvolvimento econômico são incitados ou constrangidos a enquadrarem suas críticas e lutas pela garantia de direitos nos marcos do que os empreendedores e os profissionais das ciências sociais por eles contratados compreendem como politicamente viáveis.

## Considerações finais

Wright Mills, ao analisar o que chamou de “uso administrativo” das ciências sociais norte-americanas, afirma que esse uso tem sido destinado às áreas não democráticas da sociedade: organizações militares, empresas e governos. “São nessas organizações, e para elas, que muitos cientistas sociais têm sido convidados a trabalhar, e os problemas que ali se ocupam são os mesmos que ocupam os membros, mas eficientes dessas máquinas administrativas” (Mills, 1975). Os cientistas sociais que desempenham esses trabalhos não têm o público como interlocutor fundamental, mas clientes específicos com seus objetivos particulares e “perplexidades próprias” (Mills, 1975). Seus interesses tornam-se essencialmente burocráticos, pois a formulação dos problemas que irá ensejar a pesquisa social passará por questões alheias ao campo das ciências sociais. Tal uso administrativo das ciências sociais transformaria o trabalho de campo e a etnografia em atividades técnicas e,

nos termos de Morris (2003), a antropologia seria reduzida a um método formal em lugar de uma prática interpretativa (Zhourí, Oliveira, 2013).

Semelhante à análise de Ferguson (1994), no Lesoto, a respeito dos projetos de desenvolvimento que entendiam a pobreza como uma questão técnica e não política, ao tratarem os conflitos ambientais como resultantes de um problema que pode ser minimizado, ou mesmo resolvido, por um conjunto de técnicas e programas padronizados, os profissionais das ciências sociais comprometidos na implantação e na gerência de grandes projetos colaboram para o funcionamento da “máquina antipolítica”, que substitui por medidas técnicas e produtivas os juízos políticos dos sujeitos sociais. Configura-se um processo pelo qual a ciência social é compreendida como um elemento integrante da cadeia produtiva de valor nessas empresas, ao tentar promover a domesticação, nos termos de Bronz (2010), e a estabilização política do território em que a empresa está situada. Esse processo de domesticação é realizado por meio da classificação dos grupos a partir de racionalidades empresariais e estatais.

A categorização dos grupos circunscreve seus “papéis” e lhes atribui uma margem de ação e negociação (...) As estratégias de domesticação preveem o enquadramento das manifestações sociais aos rituais formais do licenciamento ou as situações organizadas pelas equipes de consultores, comunicadores e advogados contratadas pelas empresas. (Bronz, 2010, p.14)

O papel do profissional em ciências sociais nestes contextos guarda relação estreita com os dispositivos de dominação gestonária, na análise de Luc Boltanski. (2013). A noção de realidade fetichizada, independente das relações sociais, que possui vontade própria, é sempre evocada para explicação das ações e medidas tomadas. Não são valores ou ideologias que nos guiarão, mas a necessidade causal imposta pela realidade. Aos dominados se solicita apenas que sejam realistas e se “conscientizem da sua própria impotência”. Ou seja, aceitem esses limites, resignem-se com essas medidas “não porque sejam boas ou justas ‘em si’, mas porque não podem ser diferentes do que são” (Boltanski, 2013, p.450).

Nessa configuração social, observamos que a garantia dos direitos é contabilizada como custo; a possível conquista de direitos antes negados é calculada como risco, e a consideração ou tentativa de negociação desses direitos é convertida em prestação de serviço. A ciência social é compreendida,

nesses espaços, como uma tecnologia, que ora avalia os impactos que irão causar os grandes projetos e ora é chamada a gerenciar os conflitos resultantes desses impactos.

## Referências

- ACSELRAD, Henri; GIFFONI PINTO, Raquel. A Gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 19 n. 2, p. 51-64, Jul.-Dez. 2009.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner; et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.
- BEFEKI, Tamara; EPSTEIN, Marc, J. (2006). **Integrating Social and Political Risk Into Management Decision-Making**. Toronto: The Society of Management Accountants of Canada and The American Institute of Certified Public Accountants, 2006.
- BLACK, Leeora. **The Very Seductive Social License to Operate – a Reality Check**. 2012. Disponível em: <http://accsr.com.au/news/the-very-seductive-social-license-to-operate-a-reality-check/> Acesso em: 20 nov. 2015.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins fontes, 2009.
- BOLTANSKI, Luc. Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. **Sociologia & Antropologia**, v. 3, n. 6, p. 441-463, 2013.
- BRAGA, R; BRUNI A. L; MONTEIRO, A. Estratégia e Decisões de Investimento em Condições de Risco: um Estudo na Veracel Celulose S/A. In: **Anais do XX Congresso Latino Americano de Estratégia**, 20, 2007, Barranquilla. Anais... Barranquilla: SLADE, 2007. Disponível em: <[http://www.infinitaweb.com.br/albruni/artigos/a0707\\_Slade\\_Veracel.pdf](http://www.infinitaweb.com.br/albruni/artigos/a0707_Slade_Veracel.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2015.
- BRUTTI, Lorenzo. Where anthropologists fear to tread. Notes and queries on anthropology and consultancy, inspired by a fieldwork experience. **Social Analysis: The International Journal of Social and Cultural Practice**, v. 45, n. 2, Anthropology and Consultancy, p. 94-107, nov. 2001.
- BRONZ, Deborah. **Trabalho apresentado na 27a. Reunião Brasileira de Antropologia**, 01 e 04 ago. 2010, Belém, Pará, Brasil.
- \_\_\_\_\_. **Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão,**

- classificações e conflitos a partir do licenciamento ambiental. 2011. 504 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social)-Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- COUMANS, Catherine. Occupying Spaces Created by Conflict. **Current Anthropology**, [s.l.], v. 52, n. 3, p.29-43, abr. 2011. University of Chicago Press. <http://dx.doi.org/10.1086/656473>.
- DAVIS, Rachel; FRANKS, Daniel M. Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector. **Corporate Social Responsibility Initiative Report**, Cambridge, n. 66, 2014. Harvard Kennedy School.
- FERGUSON, James. **The anti-politics machine. Development, Depoliticization, and Bureaucratic power in Lesotho**. Minneapolis: U. Of Minnesota Press, 1994.
- FERNANDES, Ricardo. Produto e processo: desafios para o antropólogo na elaboração de laudos de impacto ambiental. In: LEITE, Ilka Boaventura (Org.). **Laudos periciais antropológicos em debate**. Florianópolis: Coedição NUER/ABA, 2005.
- GEER, Sacha. (2003). The Tricky/Trickster. Role of the Anthropologist: Ethical Dilemmas of the Consultant Anthropologist in Papua New Guinea. **Totem: The University of Western Ontario Journal of Anthropology**, London, Ontario, v. 11, n. 1, Art. 6, 2003. Disponível em: <<http://ir.lib.uwo.ca/totem/vol11/iss1/6>>. Acesso em: 09 ago. 2008.
- GIFFONI PINTO, Raquel. Dos riscos da política às políticas do risco: um estudo sobre os “riscos sociais corporativos” e suas formas de gestão. 2015. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)–Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- HUMPHREYS, David. A business perspective on community relations in mining. **Resources Policy**, [s.l.], v. 26, n. 3, p.127-131, set. 2000. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4207\(00\)00024-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4207(00)00024-6).
- HARVEY, Bruce. Social development will not deliver social licence to operate for the extractive sector. **The Extractive Industries And Society**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.7-11, mar. 2014. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2013.11.001>.
- KIRSCH, Stuart. **Mining capitalism: the relationship between corporations and their critics**. Oakland: California University of California Press, 2014.
- KYTLE, B; RUGGIE, John. Corporate social responsibility as risk

- management: A model for multinationals. **Corporate social responsibility initiative**, Cambridge, MA, n. 10, 2005. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Disponível em: <[http://www.hks.harvard.edu/mrcbg/CSRI/publications/workingpaper\\_10\\_kytle\\_ruggie.pdf](http://www.hks.harvard.edu/mrcbg/CSRI/publications/workingpaper_10_kytle_ruggie.pdf)>. Acesso em: 1 mar.2017.
- MILLS, Wright. (1975). **A Imaginação Sociológica**. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- RUGGIE, John. **Business Practice and Human Rights**. [29 abr. 2011]. Entrevista concedida a Molly Lanzarotta. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/markets/john-ruggie>>. Acesso em 25 de junho de 2013.
- \_\_\_\_\_. **Business and Human Rights**. [30 out. 2011]. Entrevistado por Michael Connor. Disponível em: <<http://business-ethics.com/2011/10/30/8127-un-principles-on-business-and-human-rights-interview-with-john-ruggie/>>. Acesso em 27 de junho de 2013.
- \_\_\_\_\_. **Empresas e direitos humanos**: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar. Relatório final de John Ruggie. Disponível em: [http://www.conectas.org/arquivos/Conectas\\_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie\\_mar2012\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012(1).pdf). Acesso em 25 de junho de 2013.
- SANTOS, Rodrigo; MILANEZ, Bruno. Neoextrativismo no Brasil? Atualizando a análise da proposta do novo marco legal da mineração. In: **Seminário Internacional Carajás 30 Anos. Marcos Legais, Poder Judiciário e Instituições Jurisdicionais**, São Luís, 06 de maio de 2014.
- SPENCE, David B. Corporate Social Responsibility in the Oil and Gas Industry: The Importance of Reputational Risk. **Chicago-kent Law Review**, [s.l.], v. 86, n. 1, p.59-85, dez. 2010. Disponível em: <<https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3776&context=cclawreview>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- SCHEID, Daiane; QUADROS Taíla Lopes. Relações públicas e ditadura militar: Implicações e impressões. **Cadernos de Comunicação**, [s.l.] v.18, n.1, 2014.
- STEWART, Pamela; STRATHERN, Andrew. **Anthropology and Consultancy**: Issues and Debates. Nova Iorque: Berghahn Books, 2005.
- ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Development and environmental conflicts in Brazil: challenges for anthropology and anthropologists. **Vibrant**: Virtual Brazilian Anthropology, [s.l.], v. 9, n. 1,

p.181-208, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1809-43412012000100007>.

ERNST & YOUNG. **Business Risks Facing Mining and Metals**, 2011-2012.

ESMAP, Banco Mundial e ICMM. **Desenvolvimento em comunidades por Toolkit** (Versão Preliminar). Publicado por ESMAP e pelo Banco Mundial, Washington, Estados Unidos e ICMM, Londres, Reino Unido, 2005. Disponível em: <[www.icmm.com](http://www.icmm.com) ou [info@icmm.com](mailto:info@icmm.com)> Acesso em 9 de novembro de 2015.

THOMAS, Jim. **Political risk in the mining sector: Understanding and mitigating**, 2014. Disponível em: <http://www.zurichna.com/internet/zna/SiteCollectionDocuments/en/Products/tradecredit/Political%20Risk%20in%20mining%20sector%20WP.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2015.

## A Responsabilidade Social Empresarial no setor da mineração em grande escala na Argentina

*Julieta Godfrid*



## Introdução

A expansão da mineração em grande escala na América Latina alcançou grande visibilidade ao longo dos últimos anos, o que contribuiu para a proliferação de pesquisas acadêmicas sobre esta problemática. Dentre as dimensões do fenômeno que ainda permanecem pouco abordadas estão as novas estratégias de legitimação implementadas em grande escala por empresas da mineração na região em um cenário de crescente conflituosidade social. Nesse contexto, o presente trabalho investiga as políticas de Responsabilidade Social Empresarial implementadas pelo setor de mineração em grande escala na Argentina, como parte da estratégia de construção de consenso do setor. Mais especificamente, este artigo apresenta dois estudos de caso, sobre as minas Alumbra e Veladero na Argentina. Os trechos aqui apresentados fazem parte de um trabalho de pesquisa mais amplo, realizado no âmbito da tese de doutoramento da autora. Ademais, os dados foram reunidos e elaborados a partir de diferentes trabalhos de campo realizados nas áreas próximas aos empreendimentos de mineração, nos anos de 2012 em Catamarca e Tucumán, 2013 em Tucumán e 2016 em San Juan. Finalmente, é importante destacar que uma prévia deste artigo foi preparada para apresentação no Seminário Internacional Capitalismo Extrativista, Conflitos Territoriais e Direitos das Populações Atingidas: Problematizando a Gestão Empresarial do “Social”.

## A expansão da mineração em grande escala na América Latina

Desde a década de noventa até os dias atuais, vem ocorrendo em vários países da América Latina uma acelerada expansão da mineração de metais em grande escala<sup>1</sup>. Entre os fatores que mais contribuíram para este fenômeno destacam-se: a incorporação pelo setor de novas tecnologias que

---

1 O termo mineração em grande escala, traduzido do original em espanhol *mega-minería*, é caracterizada pela exploração do tipo “a céu aberto”, em que a montanha é fragmentada em rochas menores com a utilização de explosivos e, em seguida, o material rochoso e o minério são separados por processos químicos ou físico-químicos. As novas tecnologias utilizadas para fins de exploração “a céu aberto” (sensoriamento remoto de jazidas; automação de atividades, lixiviação, melhoria das comunicações etc.) permitiram a exploração de jazidas de baixo teor. A mineração em grande escala

permitiram a exploração de jazidas de baixo teor; um período sustentado de aumento do preço dos metais (sobretudo entre os anos 2003-2008); reformas nos marcos regulatórios que concederam benefícios fiscais a grandes empresas de mineração; e a flexibilização de normas ambientais (Dougherty, 2016). Entre os anos 2003 e 2010, os investimentos em mineração na região foram multiplicados em mais de cinco vezes, passando de US\$566 milhões para US\$3 bilhões ao ano, concentrados principalmente no Peru, México, Brasil, Chile e, em menor medida, na Argentina (CEPAL, 2013). De fato, os projetos de mineração em grande escala se multiplicaram na região, independentemente da tradição em mineração existente em cada país. Nesse contexto, a Argentina, que não tem uma importante tradição em mineração em comparação com outros países da América Latina como Peru, Chile ou Bolívia, viu aumentar, ano a ano, o número de projetos em mineração, sendo que atualmente existem no país cerca de vinte de grande envergadura e centenas em fase de prospecção, exploração e construção (Ministerio de Energía y Minas Argentina, 2016). Na medida em que foi aumentando a quantidade de projetos de mineração, também foram se multiplicando os questionamentos e conflitos socioambientais<sup>2</sup> (Merlinsky, 2013) ao redor dos mesmos. A maioria das críticas é centrada nas consequências negativas potenciais e as efetivamente geradas pela atividade de mineração em grande escala (como o uso intensivo dos recursos hídricos, vazamentos de materiais tóxicos, contaminação de fontes de água etc.).

Na Argentina, os dois empreendimentos mais emblemáticos em escala e volume de produção, Alumbraera (localizada na província de Catamarca) e Veladero (localizada na província de San Juan), apresentaram números significativos de acidentes com vazamento de material tóxico em fontes de água e, como resultado, têm enfrentado várias denúncias por contaminação ambiental. A reincidência dos vazamentos e acidentes ambientais, combinada com a multiplicação de conflitos em torno dos empreendimentos, foi socavando a imagem da mineração e, em particular, das empresas. Assim, apesar da insistência de uma “narrativa do desenvolvimento” (Antonelli, 2009) a partir da qual tanto as empresas quanto o Estado promovem a mineração

---

é fortemente criticada pelos impactos socioambientais produzidos e a quantidade significativa de água, energia e recursos naturais utilizados durante o processo de extração.

2 Entende-se por conflitos socioambientais os conflitos relacionados com o acesso, a propriedade, o controle ou gestão dos recursos naturais e do território (Merlinsky, 2013).

em grande escala, a atividade não goza de uma imagem particularmente favorável no país. Essa má reputação da mineração, que tende a ser associada a impactos negativos no meio ambiente e a conflitos, é uma dificuldade que atravessa o setor internacionalmente. Vários acidentes e casos de problemas entre comunidades e empresas de mineração ganharam notoriedade internacional nos últimos anos, incluindo: o rompimento das barragens de resíduos das minas de Aznalcollar na Espanha (1998); Compañía Minera del Sur (COMSUR) na Bolívia (1996); Samarco no Brasil (2015); as seguidas alegações de violação de direitos humanos contra a empresa Barrick Gold em diversas minas na África, em especial na Tanzânia; ou a contaminação prolongada que a mina Ok Tedi gerou em Papua Nova Guiné (derramando mais de 30 milhões de toneladas de resíduos de mineração contaminados com metais e 40 milhões de toneladas de resíduos de rocha sobre o rio Ok Tedi durante vinte anos) (Fundación Biodiversidad, 2004).

Frente à visibilidade alcançada por casos como estes que, como explicávamos anteriormente, contribuíram fortemente para a deterioração da imagem do setor de mineração, cada vez mais empresas recorrem à incorporação de políticas de Responsabilidade Social Empresarial como estratégia para melhorar a sua imagem corporativa e para o estabelecimento de vínculo com as comunidades das áreas de influência<sup>3</sup> de seus projetos de mineração.

## A Responsabilidade Social Empresarial

A noção de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) é um conceito polissêmico, cuja natureza não permite uma única definição (Tully, 2005). No entanto, entre as diferentes definições existem alguns elementos constantes como, por exemplo, a noção de que a RSE se refere ao modo como as empresas estão ligadas à sociedade, não em abstrato, mas através das “partes interessadas”; que tal ligação abrange algumas temáticas centrais, como a questão ambiental e dos direitos humanos; e o caráter voluntário e autorregulado associado à implementação das iniciativas de RSE. A seguir, veremos brevemente alguns destes aspectos.

3 Entende-se por áreas de influência de um projeto de mineração todas as áreas que possam ser de uma maneira ou de outra impactadas pela atividade. Essas áreas são definidas nos relatórios de impacto ambiental que as empresas devem submeter às autoridades públicas. No caso da Argentina, esta informação é fornecida pelas empresas às autoridades provinciais responsáveis pela aprovação ou rejeição de projetos de mineração, uma vez que os recursos naturais são administrados pelas províncias.

Em primeiro lugar, é fundamental para o conceito de RSE o lugar ocupado pelas “partes interessadas”<sup>4</sup>, que são uma parte da sociedade a quem as corporações devem algum tipo de resposta ou atenção especial porque podem ser de algum modo afetadas ou implicadas pela atividade de uma empresa (Freeman, 1984). No caso das indústrias extrativas, as “partes interessadas” são geralmente constituídas pelas populações das áreas de influência dos empreendimentos. Raynard (1996) observa que em meados dos anos noventa as grandes corporações internacionais começam a considerar cada vez mais a inclusão de opiniões das potenciais “partes interessadas” na hora de tomar decisões sobre os seus negócios. Na mesma linha, os trabalhos de Addo (1999) e Sullivan (2004) sustentam que, no processo de incorporação de novas políticas de RSE por grandes corporações, foi vital a pressão exercida por ONGs sobre grandes empresas devido a uma série de escândalos corporativos de ressonância internacional, em diferentes partes do mundo. Esses eventos geralmente envolviam comportamentos repreensíveis por parte de grandes corporações, como cumplicidade com regimes ditatoriais ou manipulação indevida de suas práticas ambientais<sup>5</sup>. Com efeito, várias ONGs, principalmente nos Estados Unidos e na Europa, começaram a publicar uma série de princípios que as empresas deveriam seguir para atuar respeitando as direitos humanos, como por exemplo os da Anistia Internacional: *Human Right's Guidelines for Companies (AUIK Business Groups, 1997)*; *Human Rights. Is It any of your business?* (Frankental and House, 2000), entre outros.

Por sua vez, um número cada vez maior de ONGs em todo o mundo exigia ao final dos anos noventa que as empresas fornecessem mais informações sobre suas atividades. Nesse contexto, em 1997 foi lançada a Global

---

4 O termo “partes interessadas” é a tradução da palavra original em inglês *stakeholders*.

5 A este respeito, podemos mencionar alguns casos. Por exemplo, em 1995 a Shell tentou afundar uma plataforma de petróleo obsoleta no Mar do Norte, provocando uma série de manifestações contrárias, inclusive na Nigéria, onde a ditadura local assassinou nove manifestantes sem que houvesse qualquer intervenção da empresa. O fato teve grande repercussão e levou a um boicote internacional contra a empresa Shell (Human Right Watch, 1999). Outro exemplo é o caso da empresa Chevron Texaco e as denúncias internacionais realizadas por camponeses do Equador em 1993 em função da contaminação ambiental provocada na Amazônia Equatoriana. As denúncias foram feitas simultaneamente em tribunais dos Estados Unidos sob a expressão *Allien Tort Claims Act* (ATCA) e também em tribunais do Equador. Apesar de não ter obtido um resultado favorável nos Estados Unidos, a denúncia conseguiu dar visibilidade ao fato para além das fronteiras equatorianas. Apenas em 2013 o Tribunal Nacional de Justiça do Equador ratificou o crime ambiental cometido pela petroleira.

Reporting Initiative, que propõe um modelo de relatório a ser seguido pelas corporações. Esses relatórios servem como meio de prestação de contas sobre uma série de aspectos, tais como direitos humanos dos trabalhadores da empresa e seus impactados, transparência na gestão empresarial, cuidado com o meio ambiente, interesses dos consumidores, monitoramento e consulta às partes interessadas, entre outros assuntos (Cadbury, 2006). Na mesma linha, em 1999, as Nações Unidas apresentaram a proposta do “Pacto Global”<sup>6</sup>, uma série de dez princípios vinculados a temas de direitos humanos, trabalhistas e ambientais que as empresas interessadas em ser socialmente responsáveis deveriam seguir. Desde então, começaram a ser lançadas uma série de iniciativas que propõem diretrizes para o relato de informação não necessariamente contábil das empresas e, o mesmo tempo, para tentar tornar mais transparente as atividades das mesmas. Apenas para citar algumas, destacam-se: AA1000 Stakeholder Engagement Accountability; Credibility Principles; Eco-Management and Audit Scheme; Equator Principles; Extractive Industries Transparency Initiative; ISO 14001; ISO 26000 Guidance on Social Responsibility; etc.

O central nas políticas de RSE, e que se reflete nas propostas de elaboração de relatórios da indústria, é o seu caráter autorregulado e voluntário. Ao assumir voluntariamente as responsabilidades, as empresas se posicionam como representantes do interesse público, legitimando a privatização das responsabilidades do Estado (Saguier, 2010). Ao mesmo tempo, se posicionam como agentes ético-morais, tentando orientar o debate sobre o que constituem as boas práticas de governança corporativa (Levy e Kaplan, 2008). No mesmo sentido, Shamir (2004) argumenta que as empresas recorrem à estratégia de se posicionarem como referência de moralidade, de modo a construir esquemas de preferências baseados na liberdade de escolha e não na exigência legal. Em função disso, autores como Barenjee (2010) entendem a RSE como parte de um movimento ideológico que busca legitimar e consolidar o poder das grandes corporações, evitando mais regulações estatais. Alguns autores também argumentam que as políticas de RSE são parte de um leque de estratégias corporativas para a desarticulação de conflitos e críticas relacionadas com o seu desempenho em matéria de direitos humanos

---

6 Os princípios do “Pacto Global” tomaram como base a declaração universal dos direitos humanos, a declaração de princípios da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

e ambientais (Rowe, 2007). Esta abordagem se destaca particularmente em pesquisas que analisam a implementação de políticas de RSE pelo setor extrativo (Kapelus, 2002; Dashwood, 2007; Garvin, *et al.*, 2009; Hilson, 2012; Jenkins, 2004; Composto, 2012; Murgia, 2013; Mutti *et al.*, 2010; Saguier, 2013). Seguindo essa perspectiva, vamos discutir a implementação de políticas de RSE pela mineração em grande escala na Argentina.

## Estudos de caso: Veladero e Alumbrera

Na Argentina, os dois megaprojetos de mineração mais renomados são Alumbrera, dedicado à exploração de cobre e ouro, e Veladero, cuja exploração é principalmente de ouro. O reconhecimento de tais empreendimentos não se deve apenas ao fato de que são os maiores projetos de mineração em produção no país, mas também à grande quantidade de conflitos socioambientais que tiveram com as comunidades nas áreas de influência da mineração.

O empreendimento Alumbrera está localizado no noroeste do país, no departamento de Belén, Província de Catamarca, a uma altitude de 2.600 metros em relação ao nível do mar. As áreas de influência do empreendimento são os habitantes das localidades de Andalgalá, Belén, Santa María, San Fernando del Valle (na Província de Catamarca) e as localidades de Amaicha de Valle e Concepción (na província de Tucumán). O projeto é operado por um consórcio entre as empresas Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio (YMAD) e Minera Alumbrera<sup>7</sup>. Quanto a Veladero, este se encontra no departamento de Iglesia, Província de San Juan, a uma altura entre 4.000 e 4.850 metros em relação ao nível do mar, e é operado pela empresa Minera Argentina Gold (Magsa), uma subsidiária da Barrick Gold Corporation.

As províncias de Catamarca e San Juan (onde estão localizados esses projetos) são caracterizadas por um desenvolvimento econômico deficiente, que Gatto (2008) denomina como “atraso relativo” e se caracteriza pela forte dependência de ambos em relação às transferências do governo nacional, através do sistema de coparticipação. Tradicionalmente, ambas as províncias têm se dedicado à produção agrícola para o mercado doméstico, embora tenham se integrado de maneira subordinada ao modelo agroexportador

---

7 A composição acionária da Minera Alumbrera é integrada por um conglomerado de empresas (50% pertence à Glencore; 37,5% à Goldcorp e 12,5% à Yamana Gold).

hegemônico. A partir da crise dos mercados regionais no final da década de noventa, começam a ser fortemente promovidas as atividades extrativistas, incluindo a mineração em grande escala. Foi neste contexto, em 1994, que começou a construção de Alumbreira, que entraria em produção em 1997. No final da década de noventa começaram também os estudos exploratórios para Veladero, cuja fase operacional começaria apenas em 2005.

A empresa Minera Alumbreira teve a seu favor a vantagem inicial do desconhecimento generalizado da população em relação ao que representava a mineração em grande escala e suas potenciais consequências. Como não havia nenhum empreendimento do tipo no país, nem a empresa nem o Estado chamaram a atenção para os potenciais impactos negativos. Em sua origem, o projeto foi especialmente promovido pelo governo provincial e a imprensa regional como um importante polo de desenvolvimento e trabalho para a região. Durante a etapa de construção (1994-1997), o empreendimento chegou a empregar cerca de 3.000 pessoas. Mas com o início do funcionamento começaram os primeiros cortes de pessoal, e a partir daí o número de funcionários foi reduzido permanentemente a menos da metade. Isto provocou os primeiros conflitos entre a empresa e os habitantes das áreas de influência, confrontados com a impossibilidade de encontrar trabalho em torno ao empreendimento. Ainda durante a etapa de construção já apareceram os primeiros conflitos, vinculados às transformações sócio-territoriais geradas pelo empreendimento, como a construção de infraestrutura em áreas de património arqueológico (Ratto, 2001). Em 1998 a empresa decidiu criar uma área de relações comunitárias, que serviria para administrar os conflitos com as comunidades, composta inicialmente por três funcionários que se deslocavam entre as diferentes áreas de influência. No princípio, as intervenções da empresa no território eram desorganizadas e dispersas. A partir de 2004 os conflitos se intensificam em função dos recorrentes vazamentos do um dos minerodutos de Alumbreira. Um grande número de habitantes e assembleias de moradores das áreas de influência apresentaram queixas à justiça provincial pelos vazamentos ocorridos nos anos de 2004, 2006 e 2007, o que levou ao indiciamento de um vice-presidente da Minera Alumbreira. Apesar dos repetidos acidentes ambientais, o funcionamento da empresa nunca foi suspenso e as várias reivindicações das populações tampouco foram adequadamente atendidas. A fim de denunciar os diferentes vazamentos e a omissão por parte do governo

provincial, os habitantes das áreas de influência, organizados em assembleia de moradores autoconvocados<sup>8</sup>, lançaram mão de diferentes opções de ação coletiva, tais como manifestações em vias públicas, interrupção de estradas, *escrachos*, pichações etc.

Diante de um cenário de crescente agitação social no entorno do empreendimento, em 2004 a empresa Minera Alumbrera decidiu aumentar o número de funcionários encarregados da gestão comunitária, passando a contar com cinco membros. Ao mesmo tempo, a partir desse ano suas ações de intervenção territorial passaram a ser consideradas como parte de sua política de Responsabilidade Social Empresarial, e a empresa começou a publicar seus primeiros relatórios de RSE.

Ao contrário da Alumbrera, a empresa Barrick Gold iniciou suas políticas de RSE desde a etapa de construção do projeto Veladero. As primeiras tarefas realizadas pela empresa serviram basicamente ao mapeamento das necessidades da população, dos atores relevantes, das associações mais influentes e dos costumes locais. Para a realização destas tarefas, foi contratada uma equipe composta por diferentes especialistas, incluindo uma antropóloga, um economista, um veterinário etc. Uma vez iniciada a etapa de exploração, a empresa construiu dois escritórios de relações comunitárias nas áreas de influência do empreendimento, os departamentos de Iglesia e Jachal. Um dos motivos possíveis pelos quais a Barrick Gold adotou uma estratégia de RSE desde o início do empreendimento (ao contrário da Alumbrera) é que, em primeiro lugar, a Barrick Gold já possuía uma vasta experiência de conflitos em diferentes projetos ao redor do mundo. Em segundo lugar, porque entre os anos de 2002 e 2003 já haviam começado a se generalizar na Argentina algumas das principais críticas em relação aos empreendimentos da mineração em grande escala. Em especial, a partir da grande repercussão midiática alcançada pela rejeição da população de Esquel (Província de Chubut) a um megaprojeto de mineração mediante a mobilização social e

---

8 As “assembleias de moradores autoconvocados” são uma forma de participação social bastante difundida em diferentes cidades da Argentina. Este tipo de assembleia inclui a participação de diversos atores sociais, independentemente de bandeiras político-partidárias. Em muitas das assembleias que demandam respostas à questões ambientais, os partidos políticos, como tal, não estão autorizados a participar, e cada indivíduo participa de forma autônoma (embora possa pertencer a qualquer partido político ou outra organização social). Este tipo de assembleias se espalhou pelo país, especialmente a partir da crise sócio-política de 2001, quando as instituições tradicionais de representação não conseguiram responder à diversidade dos problemas que afligiam a população.

posterior votação em um referendo popular (Walter, 2008). Também contribuíram outras experiências, em diferentes comunidades do país, que foram conhecendo e tornando públicas as consequências negativas provocadas pela mineração (em especial os projetos Alumbreira e Cerro Vanguardia<sup>9</sup>). Logo que entrou em funcionamento, Veladero – assim como no caso de Alumbreira – enfrentou as primeiras denúncias por contaminação e impactos negativos no meio ambiente apresentadas pelas populações do entorno do empreendimento. No entanto, foi apenas recentemente (em 2015 e 2016) que a empresa enfrentou conflitos mais profundos, a partir de dois vazamentos de material contaminado com cianeto proveniente de sua barragem de resíduos em fontes de água próximas ao rio Potrerillos. Em função desses vazamentos, a Veladero enfrentou duas paralisações momentâneas de suas atividades, bem como uma série de investigações judiciais. No entanto, as autoridades provinciais determinaram que a empresa não havia causado a contaminação e, portanto, tinha permissão para retomar suas atividades. É importante notar que os conflitos não se manifestaram da mesma forma nas diferentes áreas de influência do projeto. No Departamento de Iglesia (principal área de influência), o conflito teve menor intensidade e se manifestou em pequenas reuniões de vizinhos que criticavam a atividade. No Departamento de Jachal, onde o grau de conflito foi mais elevado, a população se encontra, desde a sua deflagração, em um estado de alerta quase permanente. Os diferentes graus de conflituosidade encontrados estão associados a uma multiplicidade de motivos, que são difíceis de determinar. Embora o objetivo do presente trabalho não seja indagar sobre essas diferenças, cabe mencionar algumas características do departamento onde está localizada a mina que ajudam na compreensão do cenário de baixa conflituosidade. O departamento de Iglesia tem uma população pequena e dispersa (menos de 10.000 habitantes) que, em sua maioria, é dependente de transferências de renda do governo, possui baixo nível de educação formal e acesso limitado aos meios de comunicação (na região quase não há acesso à internet). Em contraste, o departamento vizinho de Jachal, que mostrou maior rejeição à empresa, tem pelo menos o dobro de habitantes, que complementam a pequena produção agrícola com trabalho no setor privado e público. O departamento possui uma forte tradição na formação de professores (lá

9 Cerro Vanguardia é um megaprojeto de exploração de ouro e prata que está em operação desde 1998 na Patagônia Argentina, mais especificamente na Província de Santa Cruz.

funciona uma histórica escola de professores). Além disso, há uma variedade de organizações sociais, associações sindicais e partidos políticos que têm intervenção social na região. Em Jachal, a partir dos vazamentos, a Assembleia de Moradores Autoconvocados de Jachal montou uma barraca na praça principal de forma permanente para denunciar a empresa Barrick Gold e também as autoridades locais por não atenderem às suas demandas. Desde então a empresa teve de fechar o escritório de relações comunitárias que mantinha no departamento, uma vez que a população praticamente o expulsou. No entanto, o escritório localizado no departamento de Iglesia permanece aberto e operacional.

Tanto no caso de Alumbreira como no de Veladero é interessante observar a estreita relação entre o conflito e as políticas de RSE. Em ambos os casos, é possível notar que, na medida em que se intensificam os conflitos sociais, as empresas tentam reforçar ou alterar as suas estratégias de RSE. No caso de Alumbreira, isto significou um aumento no número de funcionários dedicados ao trabalho de relações comunitárias. Já no caso de Veladero, diante de um cenário de maior conflituosidade em sua área de influência secundária, a empresa reforçou a sua intervenção na área de influência primária e intensificou sua estratégia de comunicação (imprimindo novas brochuras, boletins corporativos, etc. ).

Em uma linha comparativa, analisando políticas de RSE das duas empresas é possível distinguir analiticamente dois tipos de práticas: 1) práticas de intervenção sócio-territorial; e 2) práticas discursivas. Esta distinção é puramente analítica, pois entendemos que a intervenção territorial é atravessada por sua elaboração em termos discursivos e, da mesma forma, as práticas sócio-discursivas são atualizadas através da intervenção territorial. Entende-se por práticas de intervenção sócio-territorial todas as ações de intervenção no território das áreas de influência realizadas pelas empresas sob a bandeira de suas políticas de RSE. Estas incluem diversas modalidades de iniciativas através das quais as empresas estabelecem vínculos com os habitantes das áreas de influência da mineração e, a partir daí, financiam diferentes tipos de atividades ou projetos. Quando nos referimos às práticas discursivas, seguindo a definição proposta por Foucault (1990), entendemos que estas não apenas se referem aos discursos corporativos, mas também à forma como eles são fabricados, a maneira como são incorporados em um conjunto de técnicas, instituições, esquemas, os modos em que são

transmitidos e os atores implicados. Neste sentido, entendemos que as práticas discursivas de RSE referem-se a todos os elementos de comunicação elaborados pelas empresas, seu conteúdo, mas também o modo como são difundidos, os atores que os promovem e as relações de poder que se estabelecem a partir dessa circulação.

Em ambos os casos estudados, as empresas utilizam agentes corporativos com experiência em relações comunitárias para o estabelecimento do vínculo com os habitantes das áreas de influência. Esses profissionais mantêm um contato regular com os atores identificados como os “mais relevantes” ou “de peso” nas comunidades (no universo dos grupos de interesse previamente delimitado). Tanto Alumbreira como Veladero implantaram práticas de intervenção territorial em espaços públicos e privados. Em relação aos espaços públicos, foram verificadas intervenções em escolas; postos de saúde e bibliotecas públicas, entre outros. Embora o acesso da empresa aos espaços públicos dependesse de uma autorização do governo provincial, a intervenção, via de regra, era acordada diretamente no local, ignorando as burocracias provinciais e passando por cima da soberania do Estado. O contato entre as empresas e os atores dessas instituições (médicos, diretores de escolas, diretores de hospitais, profissionais etc.) geralmente começa de maneira informal, por meio de ligações ou do contato cara a cara. Para as empresas, o estabelecimento desse contato inicial não representa uma tarefa difícil, visto que as regiões de influência geralmente consistem em pequenos núcleos populacionais onde todos se conhecem e estão familiarizados. Além disso, como a maioria dessas regiões têm sido historicamente negligenciada em termos econômicos, muitos atores locais, como estratégia de sobrevivência, acabam recorrendo ao contato com as empresas de mineração em busca de algum tipo de apoio econômico ou social. Neste contexto, seja nas situações em que as empresas estabelecem o contato inicial por intermédio de seus agentes territoriais, seja, ao contrário, quando os próprios membros da comunidade fazem esse primeiro contato, as empresas exigem que seja elaborado um pequeno projeto, que estabeleça o tipo de “colaboração”<sup>10</sup> que será realizada. Para a elaboração desses projetos, na maioria das vezes, as empresas destacam seus próprios funcionários para a redação conjunta das propostas. As intervenções em espaços tradicionalmente

---

10 A palavra “colaboração” é frequentemente utilizada pelas empresas para comunicar suas práticas sócio-territoriais de RSE. Isto pode ser visto nas diferentes edições de publicações de RSE dirigidas às comunidades.

da esfera pública variaram de acordo com os lugares. Para termos um panorama mais geral, importa observar, a respeito das intervenções em educação, que, enquanto a empresa Minera Alumbrera atuou na reformulação do conteúdo das aulas e oferecendo materiais escolares em escolas rurais, a Barrick Gold-Veladero, por sua vez, concentrou sua atenção na construção ou reforma de espaços polidesportivos para escolas e no financiamento de festivais escolares. Na área da saúde, as duas empresas concentraram suas ações na promoção de campanhas de prevenção de doenças, realizadas geralmente em curtos períodos de tempo e de maneira itinerante entre as diferentes regiões. Em alguns casos, como o do Hospital Regional Miguel Belascuain em Tucumán, a Alumbrera forneceu materiais para a reforma de uma sala, algo menos comum de acontecer. Quanto a intervenções na esfera privada, as empresas decidiram trabalhar com o setor agrícola, promovendo especialmente a figura dos empreendedores rurais. A intervenção junto ao setor procurou estimular os pequenos agricultores de diferentes regiões a se associarem em cooperativas para receberem “colaborações” das empresas. A intervenção das empresas de mineração nessa área é fortemente movida por um espírito modernizador, segundo o qual se espera que os produtores: renovem as variedades com que trabalham (por exemplo, a substituição do cultivo de uva *criolla* pelo cultivo de uvas Malbec ou Cabernet Sauvignon, ou a substituição do cultivo de nozes *criollas* por californianas); transformem suas técnicas de irrigação (substituam a irrigação por “manto” ou “sulco”, tradicional nessas regiões, por um sistema de “irrigação por gotejamento”); passem a receber assessoria agrícola; entre outras questões. Para isso, as empresas promovem a sua “colaboração” entre os produtores, aos quais incentivam a apresentar projetos e oferecem “apoio”<sup>11</sup> durante determinado período. Um dos focos mais importantes dessa abordagem está na transformação da gestão da água realizada pelos produtores agrícolas em um modelo mais “eficiente” segundo a perspectiva das empresas da mineração. Neste sentido, ambas as corporações pressionaram os vários produtores das suas áreas de influência a adaptar sua produção ao sistema de irrigação por gotejamento, instalaram as bombas correspondentes e, inclusive, construíram reservatórios de água para estes sistemas. No caso da Barrick Gold, a empresa construiu grandes reservatórios de água para os produtores da sua área de influência primária. Neste sentido, é notável a relação entre

---

11 A palavra “apoio” também é recorrentemente utilizada por empresas em suas publicações corporativas de RSE voltadas para as comunidades.

as principais críticas socioambientais direcionadas às empresas em função da utilização excessiva de água em zonas áridas e a implementação desse tipo de projetos direcionados à gestão de recursos hídricos. Um dos problemas apresentados por essa intervenção territorial das empresas de mineração é que, na maioria das vezes, as transformações incorporadas são de tal escala que acaba se tornando muito difícil, senão impossível, sustentá-las sem que seja mantido o apoio ao longo do tempo. Daí que uma das questões mais preocupantes a este respeito é a dimensão da sustentabilidade de tais práticas, visto que a maioria dos produtores não dispõe dos recursos nem da escala necessários para sustentar tais incorporações de modo permanente.

Finalmente, é importante destacar que tanto as intervenções no âmbito tradicionalmente da esfera pública como no da esfera privada são normalmente realizados em “espécie”, ou seja, com materiais, objetos ou ferramentas, e não mediante uma entrega direta de dinheiro. Por esta razão, as empresas exigem que os “beneficiários”<sup>12</sup> estejam organizados em associações civis, já que não oferecem “apoio” para indivíduos de forma particular.

As práticas de intervenção sócio-territoriais se articulam e atualizam através das práticas discursivas de RSE, onde a ação será denominada como “colaboração” ou “ajuda” e os destinatários dessas ações serão chamados de “beneficiários”. Estas expressões tendem a ser cristalizadas em publicações de RSE voltadas para as comunidades, como por exemplo as publicações *Somos Barrick* ou *Minera Alumbra – Acercarnos para conocernos*. As empresas projetam um repertório diversificado de publicações para públicos diferentes: 1) um tipo de publicação é, como dissemos, aquelas destinadas às comunidades das regiões de influência e geralmente distribuídas pelo território; 2) outras são os “Relatórios de Sustentabilidade”, orientados para a avaliação por parte de ONGs, organizações da sociedade civil e habitantes das grandes cidades. Estes relatórios podem ser acessados nos portais das empresas na internet; 3) outras ainda são do tipo brochuras explicativas dirigidas ao público em geral e distribuídas tanto nas grandes cidades das províncias onde os projetos de mineração estão localizados, como nas áreas de influência dos mesmos. Este tipo de brochura geralmente é destinado a mostrar as virtudes de mineração em grande escala e as diferentes formas de uso dos minerais na sociedade. Tanto Alumbra como Barrick Gold se

12 Todos aqueles que são sujeitos de políticas de RSE são considerados pelas empresas como “beneficiários”.

concentram em disseminar a ideia de que “a mineração está presente em todos os lados” (revista *Alumbreira* nº 2; nº 5; nº 16) e, portanto, é essencial para a vida. Curiosamente, apesar de ambos os empreendimentos de mineração terem enfrentado vários conflitos com as comunidades vizinhas aos projetos, as várias publicações das empresas não se referem a eles explicitamente. No entanto, é possível observar a existência de uma produção dialógica<sup>13</sup> do conteúdo das publicações, através do qual se responde indiretamente às acusações sobre casos de poluição ambiental e uso excessivo de recursos naturais.

### Considerações finais

A implementação de políticas de RSE tornou-se uma prática cada vez mais difundida em todo o mundo, especialmente entre as empresas do setor extrativo. No entanto, embora muitas dessas políticas sejam desenvolvidas para serem aplicadas globalmente, adquirem peculiaridades de acordo com o país e o contexto nos quais são aplicadas. O estudo dos casos da Argentina revela certas características que nos permitem lançar algumas reflexões conclusivas e, ao mesmo tempo, abrir novas questões sobre a mineração em grande escala, a Responsabilidade Social Empresarial e, de modo mais amplo, sobre a intervenção territorial de corporações extrativas na atualidade. Em primeiro lugar, é interessante notar a relação entre os conflitos socioambientais e a RSE que podem ser observados nos casos estudados. Em ambos os megaprojetos, as políticas de RSE foram implementadas como parte de uma estratégia de construção de consenso das empresas em torno dos projetos e foram sendo modificadas de acordo com o grau de agitação social. Por sua vez, embora tanto a Glencore<sup>14</sup> como a Barrick Gold tenham modelos internacionais de políticas de RSE, esses modelos foram readaptados não apenas ao contexto local, mas particularmente para fazer frente ao surgimento de conflitos. Além disso, é interessante notar que as práticas de intervenção sócio-territorial e práticas discursivas se complementam e retroalimentam mutuamente. Assim, as práticas discursivas constroem e contextualizam o sentido da intervenção territorial, de maneira a ampliar os seus efeitos através da divulgação destes. Conforme o anteriormente exposto, essas práticas são implementadas nas

13 Quando nos referimos a uma produção dialógica, é no sentido proposto por Bakhtin (1979).

14 Faz-se especial menção à Glencore, uma vez que esta empresa é a principal acionista da Minera Alumbreira.

áreas de influência dos empreendimentos de mineração, e a este respeito consideramos importante ressaltar que é justamente através das políticas de RSE que as empresas tentam transformar e converter as diferentes regiões próximas aos seus empreendimentos em áreas de influência. Neste sentido, entendemos que as “áreas de influência” não devem ser entendidas apenas como áreas que podem ser potencialmente atingidas pelas atividades de uma empresa, mas, sobretudo como áreas que passam a ser influenciadas justamente pelo poder (em múltiplas dimensões) exercido pelas corporações sobre elas. Logo, as práticas de RSE visam a transformar essas áreas em sua áreas de influência corporativa, através da reconfiguração das subjetividades e dos modos de vida pré-existentes no território. As práticas de RSE demonstram o poder de fato exercido pelas corporações em nível local, onde as empresas assumem funções e papéis que pertenciam anteriormente à esfera pública. O surgimento de poderes corporativos que intervêm de fato em uma quantidade cada vez maior de territórios, e realizam uma série de políticas público-privadas sem sistemas de auditoria ou controle social, nos leva a novas questões, tais como a cultura democrática que se desenvolve nesses territórios ou ainda sobre quem decide, com base em quê, como e onde serão implementadas as políticas que afetam a vida das comunidades.

## Referências

- ADDO, Michael (ed.). **Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations**. London: Kluwer Law International, 1999.
- ANTONELLI, Mirta. Minería trasnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la “minería responsable y el desarrollo sustentable”. In: SVAMPA, Maristella. e ANTONELLI, Mirta (Eds.). **Minería Trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales**. Buenos Aires: Biblos, 2009.
- BAJTÍN, M. **Estética de la creación verbal**. México: Siglo XXI, 1979.
- CADBURY, Adrian. Corporate social responsibility. **Twenty-first Century Society**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.5-21, jun. 2006. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/17450140600679883>.
- CEPAL. **Recursos naturales en UNASUR, Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional**. 2013.
- COMPOSTO, Claudia. Minería a gran escala y control social. Apuntes de

- investigación sobre el caso argentino. **A Contracorriente**, [s.l.], v. 9, n. 3, p.254-290, 2012.
- DOUGHERTY, M. From global peripheries to earth's core: the new extraction in Latin America. In: Dougherty, M. y Kalowatie, D. (Eds.). **Mining In Latin America**. (3-24). New York: Routledge, 2016.
- FOUCAULT, M. **El orden del discurso**. Buenos Aires: Fabula Tusquets, 1990.
- FRANKENTAL, P.; HOUSE, F. **Human Rights: Is It Any of Your Business?** London: Amnesty International (UK) and Prince of Wales International Business Leaders Forum, 2000.
- FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.
- GATTO, F. Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad. In: KOSACOFF, B. (Comp.). **Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007**. Buenos Aires: CEPAL, 2008.
- GARVIN, Theresa et al. Community-company relations in gold mining in Ghana. **Journal Of Environmental Management**, [s.l.], v. 90, n. 1, p.571-586, jan. 2009. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2007.12.014>.
- HILSON, G. Corporate social responsibility in the extractive industries: experiences from developing countries. **Resources Policy**, [s.l.], n. 37, p.131-137, 2012.
- JENKINS, Heledd. Corporate social responsibility and the mining industry: conflicts and constructs. **Corporate Social Responsibility And Environmental Management**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.23-34, mar. 2004. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/csr.50>.
- KAPELUS, Paul. Mining, Corporate Social Responsibility and the "Community": The Case of Rio Tinto, Richards Bay Minerals and the Mbonambi. **Journal Of Business Ethics**, [s.l.], v. 39, n. 3, p.275-296, 2002. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1023/a:1016570929359>.
- MERLINSKY, Gabriela. **Cartografías del conflicto ambiental en Argentina**. Buenos Aires: CICCUS, 2013.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA DE ARGENTINA. **Serie Informes de conyuntura minera**. v. 1, set. 2016.
- RATTO, N. **Patrimonio Arqueológico y megaproyectos mineros: el impacto arqueológico en detrimento de su potencial para el desarrollo**

- sostenido regional en la provincia de Catamarca (Argentina). 2001. Tese. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Buenos Aires, 2001. No prelo.
- RAYNARD, P., ZADEK, S. & PEARCE, J. **Social Auditing for Small Organisations**: The Workbook and Social Audit Handbook. London: New Economics Foundation, 1996.
- REVISTA MINERA ALUMBRERA**. Catamarca: Minera Alumbreira Ymad-ute, n. 16, s.d. Disponível em: <<http://www.alumbreira.com.ar/files/suplementos/Revista-Catamarca-36.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- REVISTA MINERA ALUMBRERA**. Catamarca: Minera Alumbreira Ymad-ute, n. 2, s.d. Disponível em: <<http://www.alumbreira.com.ar/files/suplementos/Revista-2.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- REVISTA MINERA ALUMBRERA**. Catamarca: Minera Alumbreira Ymad-ute, n. 5, s.d. Disponível em: <<http://www.alumbreira.com.ar/files/suplementos/Revista-5.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- SAGUIER, M. **Minería para el desarrollo integral en la estrategia de UNASUR. Área de Relaciones Internacionales FLACSO**. Documento de Trabajo n. 70, 2013.
- SHAMIR, Ronen. The De-Radicalization of Corporate Social Responsibility. **Critical Sociology**, [s.l.], v. 30, n. 3, p.669-689, maio 2004. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1163/1569163042119831>.
- SULLIVAN, R. The influence of NGO's on the normative framework for business and human rights. In: TULLY, S. (Eds.) **Research handbook on corporate legal responsibility**. UK: London School of Economics and Political Science, 2004. p.286-301.
- WALTER, M. Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003). **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, [s.l.], v. 8, p. 15-28, 2008.



# Não causar danos?

## *As respostas da indústria da mineração às pressões por respeito aos direitos humanos<sup>1</sup>*

*Catherine Coumans<sup>2</sup>*

O presente artigo analisa as respostas de associações e empresas da indústria de mineração à crescente pressão sobre o setor para que as suas atividades respeitem os direitos humanos; uma abordagem definida como “não causar danos<sup>3</sup>” (UNHRC, 2008, p. 9). Os exemplos trazem luz a momentos-chave das respostas de uma indústria em constante evolução, a partir de meados dos anos 2000, quando a ideia de que os direitos humanos deveriam, ou poderiam, estabelecer padrões operacionais para o setor foi recebida com ceticismo, até a percepção de que os direitos humanos poderiam ser incluídos nas abordagens de responsabilidade social corporativa voluntárias, já praticadas pela indústria. O uso estratégico, por parte de empresas de mineração, de instrumentos de direitos humanos emergentes, como a Avaliação de Impacto em Direitos Humanos e os Mecanismos de Denúncia a Nível Operacional, também será aqui analisado.

O reconhecimento dos possíveis impactos adversos sobre os direitos humanos decorrentes das atividades de corporações nacionais e multinacionais, particularmente em jurisdições onde as mesmas operam quase com

- 1 Do original: Coumans, Chatherine. “Do no harm? Mining industry responses to the responsibility to respect human rights”. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 2017. DOI: 10.1080/02255189.2017.1289080. Copyright © Canadian Association for the Study of Development, traduzido e reproduzido com a autorização de Taylor & Francis Ltd, [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com) em nome da Canadian Association for the Study of Development (CASID). Contato Catherine Coumans: [catherine@miningwatch.ca](mailto:catherine@miningwatch.ca)
- 2 Mestre pela London School of Economics, doutora em Antropologia Cultural pela Universidade de McMaster e pós-doutora na Universidade de Cornell. Coordena a área de pesquisa no observatório da mineração do Canadá, MiningWatch.
- 3 Do original em inglês, *do no harm*.

impunidade, resultou, desde 1970, em uma série de esforços por parte de órgãos das Nações Unidas (ONU) para regular as atividades do setor com respeito aos direitos humanos (Woods, 2015). Considerando que todos os Estados têm o dever de proteger os direitos humanos, alguns já começaram a analisar o cumprimento dessa obrigação no que diz respeito às operações de suas multinacionais no exterior. As corporações e a comunidade empresarial têm desempenhado um papel ativo, tanto nos esforços nacionais como nos internacionais. Em todos esses processos, têm surgido divergências entre aqueles que são a favor da imposição de obrigações vinculantes para corporações e aqueles que promovem medidas voluntárias. Enquanto estão em curso esses debates sobre a responsabilização das corporações, ferramentas vêm sendo desenvolvidas para permitir que governos, a sociedade civil e as empresas avaliem e evitem possíveis impactos negativos sobre os direitos humanos e forneçam formas de reparar os danos causados por corporações.

No present artigo, apresentamos dois estudos de caso que demonstram como as empresas canadenses de mineração Goldcorp Inc. (Goldcorp) e Barrick Gold Corporation (Barrick) utilizaram estrategicamente ferramentas de direitos humanos, uma avaliação de impacto em direitos humanos e um mecanismo não judicial de denúncia em nível operacional, respectivamente, para alcançar seus próprios objetivos, prejudicando os esforços locais de proteção dos direitos e equidade na reparação dos danos. Embora as corporações continuem enfatizando a adequação de medidas não vinculantes, os estudos de caso aqui apresentados apoiam as chamadas para que se vá além dos mecanismos voluntários, garantindo a aplicação de regimes obrigatórios por parte de órgãos internacionais, dos Estados de origem e os anfitriões das multinacionais.

## **A ONU aborda a questão empresas e direitos humanos**

Os esforços dos órgãos das Nações Unidas para regulamentar as atividades das corporações culminou na criação, no final de 1990, de um Grupo de Trabalho de peritos na Subcomissão da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU sobre Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Esse Grupo de Trabalho foi encarregado de identificar obrigações legais de multinacionais com base em normas já existentes de direitos humanos, trabalhistas e ambientais. Caso tivesse sido adotado como um tratado e ratificado pelos Estados, o esboço do documento do Grupo de Trabalho, “Normas da ONU

sobre as responsabilidades de empresas transnacionais e outros empreendimentos privados com relação aos direitos humanos” – “Normas” (UN CHR, 2003) – teria, pela primeira vez, imposto às corporações obrigações internacionais diretas de direitos humanos<sup>4</sup>.

Apesar de as Normas terem sido adotadas por unanimidade pela Subcomissão em 2003, a CDH da ONU não seguiu o exemplo. Em vez disso, sob considerável pressão da comunidade empresarial<sup>5</sup>, a CDH solicitou a compilação de um relatório que refletisse um processo de consulta a todas as partes interessadas (*stakeholders*) sobre “o alcance e estatuto jurídico de iniciativas e normas existentes [...] *inter alia*, as normas”<sup>6</sup>. Em 2005, o Secretário-Geral das Nações Unidas nomeou um Representante Especial do Secretário-Geral para “Empresas e Direitos Humanos”, John Ruggie, para retomar o trabalho a partir das Normas.

O fracasso em obter a aprovação da CDH às Normas e o início do mandato do Representante Especial do Secretário-Geral são marcos críticos de uma divisão contínua entre quem busca garantir obrigações internacionais diretas e vinculantes de direito humanos para multinacionais e quem promove diretrizes não vinculantes, insistindo que os instrumentos de direitos humanos não podem, por si sós, impor obrigações diretas às empresas.

O produto final do mandato do Representante Especial do Secretário-Geral, os “Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos”, foi aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2011. Com base nos Princípios Orientadores, a ONU determinou que “a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos aplica-se a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, porque as atividades das empresas podem ter um impacto – direto ou indireto – sobre praticamente todo o espectro desses direitos” (UN OHCHR, 2012, pp. 12-13). A ONU definiu ainda a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos como a responsabilidade de “não causar danos aos direitos

4 Os parágrafos 17 e 18 das Normas definem o papel dos Estados de garantir a implementação das Normas por parte das corporações e o papel dos “tribunais nacionais e/ou internacionais” de determinar os danos e as reparações a serem fornecidas pelas corporações.

5 Para mais detalhes sobre os questionamentos empresariais levantados pela Organização Internacional de Empregadores (OIE) e a Câmara de Comércio Internacional (CCI), ver: <http://business-humanrights.org/en/joint-views-of-the-ioe-icc-on-the-un-human-rights-norms-for-business#c35161>. Para uma resposta detalhada à crítica da OIE/CCI às Normas, ver Pitts (2004).

6 Ver: [http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/decisions/E-CN\\_4-DEC-2004-116.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/decisions/E-CN_4-DEC-2004-116.doc).

humanos individuais” (UN OHCHR, 2012, p. 13). No entanto, como foi observado por Woods (2015, p. 638), “os Princípios Orientadores mantêm a preferência da ONU por normas não vinculantes para corporações”. O Comentário ao Princípio 12 dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos humanos afirma: “A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos diferencia-se das questões de responsabilidade jurídica e do cumprimento das leis que seguem dependendo em grande parte das disposições legislativas nacionais nas jurisdições pertinentes” (UNHRC, 2011, p. 14).

A tensão entre aqueles que acreditam que as corporações multinacionais só devem ser responsabilizadas legalmente pelos abusos dos direitos humanos através de disposições legislativas nacionais<sup>7</sup> e aqueles que defendem a criação de um regime internacional para regular o comportamento corporativo baseado em obrigações diretas de direitos humanos, se reflete nos artigos de acadêmicos, de especialistas do direito e mais especificamente dos direitos humanos (Deva, 2012, 2015; Simons, 2012; Seck, 2013, 2015), nos esforços de *advocacy* e nas publicações de organizações da sociedade civil articuladas em redes globais e nos corredores de instituições internacionais. Enquanto isso, os advogados aconselham as corporações sobre os novos riscos associados às expectativas decorrentes dos Princípios Orientadores da ONU<sup>8</sup>. As associações internacionais da indústria estão desenvolvendo estratégias, argumentos e ferramentas para garantir aos seus membros uma mensagem consistente e forte a favor do cumprimento voluntário das normas internacionais de direitos humanos.

Em 2014, o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas adotou uma resolução para criação de um tratado que obrigaria as multinacionais a respeitarem certos direitos humanos<sup>9</sup>. O forte apoio de especialistas internacionais em direitos humanos e organizações da sociedade civil reflete

7 Os indivíduos que tentam processar multinacionais nos países onde estão localizadas as filiais enfrentam barreiras significativas, como também enfrentam os demandantes estrangeiros que tentam acessar os tribunais nos países de origem das multinacionais (Zerk, 2014).

8 Ver, por exemplo, uma oficina realizada por Enodo Rights e Fasken Martineau, em 6 de março de 2015: Estratégias de Investigação e Auditoria (*due diligence*) dos Direitos Humanos & RSC para Empresas e Investidores Canadense de Mineração.

9 Resolução 26/9 do Conselho de Direitos Humanos. Elaboração de um Instrumento Internacional Juridicamente Vinculante sobre Corporações Transnacionais e Outros Empreendimentos com Relação a Direitos Humanos. UN Doc.A/HRC/26/L.22/Rev.1. 25 Jun. 2014.

a crescente insatisfação com a incapacidade dos Princípios Orientadores da ONU de garantir melhorias no comportamento das corporações em relação aos direitos humanos (Van Schaik; Ortiz, 2016).

## **A indústria de mineração se envolve com o tema dos direitos humanos**

Ainda em 2007, a indústria canadense da mineração já assumia uma postura profundamente cética em torno da possível aplicabilidade à indústria das normas de direitos humanos derivadas das declarações, pactos e tratados das Nações Unidas, para além de eventualmente, de forma seletiva, voluntária ou “filtrada” por guias práticos tais como os Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional (CFI) (Coumans, 2010). Os eventos que levaram a uma discussão em nível nacional sobre mineração e direitos humanos no Canadá, envolvendo diversas partes interessadas (*stakeholders*), estão descritos abaixo.

### *Mesas redondas sobre responsabilidade social corporativa do Canadá: debatendo mineração e normas de direitos humanos*

Um desafio central para o setor de mineração canadense em termos dos direitos humanos teve início em 2005, quando um relatório do comitê parlamentar respondeu ao depoimento de indígenas filipinos que alegaram que seus direitos estavam sendo ameaçados pelas atividades de uma empresa de mineração canadense (Coumans, 2010). Depoimentos subsequentes expuseram a ausência de mecanismos nacionais de responsabilização de empresas canadenses operando no exterior. O Comitê Permanente de Relações Internacionais e Comércio Exterior<sup>10</sup> (SCFAIT, 2005, p.1) elaborou um relatório que demandou do governo canadense o “estabelecimento de normas jurídicas claras no Canadá para garantir que as empresas e os residentes canadenses sejam responsabilizados no caso de haver evidências de violações de *direitos humanos* e/ou ambientais associadas às atividades das empresas de mineração canadenses” (ênfase nossa). O mesmo relatório recomendou condicionar o apoio financeiro e político do governo para as empresas canadenses ao cumprimento de padrões claramente definidos de

10 Original em inglês: *Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*.

responsabilidade social corporativa (RSC) e direitos humanos, “particularmente através do mecanismo de avaliação de impactos em direitos humanos”.

Em vez de implementar essas recomendações inovadoras em matéria de empresas e direitos humanos, o governo do Canadá patrocinou um processo de um ano denominado “Mesas Redondas Nacionais sobre Responsabilidade Social Corporativa e a Indústria Extrativa Canadense em países em desenvolvimento” (Mesas redondas RSC) (Coumans, 2010; Handelsman *et al.*, 2007). O relatório final deste processo deveria representar recomendações consensualizadas de um grupo consultivo de várias partes interessadas (*multi-stakeholders*), incluindo membros de associações industriais e da sociedade civil. Funcionários públicos de oito departamentos governamentais envolvidos no processo, no entanto, insistiram que essas recomendações não deveriam impor obrigações vinculantes às empresas. Essa estipulação, apoiada por representantes das corporações no grupo consultivo, constituiu um desvio significativo do apelo do Comitê Permanente de Relações Internacionais e Comércio Exterior para a implementação de “normas jurídicas claras” (Coumans, 2010, 40).

Ao longo do processo, a escolha das normas aplicáveis ao setor extrativo canadense no exterior foi fonte de uma disputa considerável. Utilizando, entre outros, o trabalho de Herz *et al.* (2008), os representantes não industriais do grupo consultivo insistiram no fato de que as normas priorizados pelos representantes da indústria não refletiam adequadamente as responsabilidades do setor em matéria de direitos humanos. Os representantes da indústria por sua vez, argumentaram que os princípios contidos nos instrumentos de direitos humanos eram muito amplos e difíceis de operacionalizar. Um compromisso de última hora salvou o relatório final de consenso, mas resultou em um texto contorcido que se referia a padrões mutuamente acordados, aos Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional e aos Princípios Voluntários sobre Segurança e Direitos Humanos, declarando que “a aplicação e a interpretação desses padrões devem observar e reforçar o respeito pelos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos relacionados que estão dentro do controle das empresas” (Advisory Group, 2007, p. v). O resumo executivo do relatório do Grupo Consultivo indica a insatisfação de, pelo menos, alguns dos membros do grupo, observando que os padrões de RSC e os sistemas de apresentação de informações que foram recomendados “não atendem a toda a gama de

questões de preocupação em relação à indústria extrativa, particularmente no que diz respeito aos direitos humanos” (Advisory Group, 2007, p. v). Uma outra preocupação não resolvida está relacionada ao fato de que o respeito empresarial pelos direitos humanos seria incorporado em um documento recomendando que as medidas voltadas para as corporações fossem explicitamente não vinculantes, tornando o respeito pelos direitos humanos opcional. Como descrevemos a seguir, essa possibilidade também surgiu quando uma associação internacional de mineração tentou incluir o que ela percebeu como sendo novas expectativas em torno dos direitos humanos nos mecanismos voluntários de RSC e de desenvolvimento sustentável já existentes.

### *Direitos Humanos, RSC e Desenvolvimento Sustentável*

Diante do desafio que representa a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, algumas empresas de mineração e associações industriais tentaram incluir e “domesticar” esse requisito aparentemente novo em campos voluntários mais familiares, como a RSC ou o Desenvolvimento Sustentável. O guia de direitos humanos do Conselho Internacional de Mineração e Metais (2009) declara que “o respeito pelos direitos humanos é um aspecto fundamental do desenvolvimento sustentável”, presumindo que os direitos humanos estão situados em algum lugar dentro do clássico exercício de equilíbrio entre as necessidades sociais, econômicas e ambientais acordadas pela sociedade no contexto da ideia de desenvolvimento sustentável. Do ponto de vista dos direitos humanos, ao contrário, “o respeito e o cumprimento dos direitos humanos é uma condição prévia para o desenvolvimento sustentável” (UN IDRC, 2013). Em 1998, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, disse que a abordagem baseada nos direitos “descreve situações não apenas em termos de necessidades humanas, nem de requisitos de desenvolvimento, mas em termos de obrigações da sociedade em atender os direitos inalienáveis dos indivíduos” (NGLS ROUNDUP, 2002).

No que diz respeito à RSC, Vijayaraghavan (2011) observa que muitos de seus seguidores “percebem os direitos humanos como uma área dentro do constructo da RSC – como o é o resíduo, a água e a participação dos funcionários”. Talvez seja compreensível que a comunidade empresarial adote esta abordagem para enfrentar um desafio relativamente recente. No entanto, é necessário delinear as diferenças essenciais entre as práticas de

RSC e seus catalisadores e a responsabilidade das corporações de respeitar os direitos humanos que são inalienáveis. Até certo ponto, essas diferenças são expostas em termos distintivos associados a cada campo. A RSC na mineração está associada a despesas e atividades realizadas voluntariamente pelas empresas, muitas vezes nos locais específicos das minas, para que assim possam ser considerados “bons cidadãos corporativos” ou “bons vizinhos” (Dunn, 2011). Esses custos são frequentemente descritos como “repartição de benefícios” (Owen; Kemp, 2012) no contexto da necessidade de obter uma “licença social para operar”. Em todos os casos, os custos e as práticas de RSC são assumidos, como Ramasesstry (2015, p. 237) afirma, porque “é bom para os negócios”.

O respeito pelos direitos humanos, por outro lado, é um imperativo para todas as corporações no sentido de que as mesmas não devem causar danos, seja direta ou indiretamente, aos afetados pelas suas atividades ou relações comerciais. Este imperativo existe independentemente de ser boa para os negócios a prevenção de impactos adversos nos direitos humanos. Como Avery (2006, p.4) ressalta, as abordagens da RSC são implementadas de cima para baixo – contribuindo para a educação da comunidade, a recuperação de desastres ou incentivando a diversidade entre os trabalhadores –, enquanto uma abordagem de direitos humanos é de baixo para cima – “com o indivíduo e não a corporação no centro”. Na pior das hipóteses, a RSC centrada nas e dirigida pelas empresas tem sido estrategicamente utilizada para impedir o agenciamento individual ou comunitário em torno da proteção dos seus direitos (Coumans, 2010, 2011, 2012a; Grégoire; Monzón, 2017).

Outra diferença fundamental entre a RSC e direitos humanos é em relação às normas. Sendo um processo centrado na empresa, “a RSC não tem padrões comuns, enquanto os direitos humanos têm um sistema de proteção de 60 anos que foi globalmente acordado: a Declaração Universal de Direitos Humanos” (Bader, 2008, p.31), bem como os pactos civil, político, econômico, social e cultural relacionado, as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os tratados de direitos humanos da ONU. Esse sistema de direitos humanos transfere o foco de uma definição individual da corporação sobre a sua própria “responsabilidade” para um foco “nas vítimas ou comunidades impactadas, articulando as suas preocupações em termos de uma ampla variedade de direitos contidos em tratados com o

objetivo de fornecer um claro fundamento para a garantia de reparações e de justiça”; também oferece um “parâmetro para comparar a conduta corporativa com os *princípios de direitos humanos universalmente reconhecidos e contemplados em um conjunto importante de tratados*” (Ramasastry, 2015, p.238, grifo no original).

## Operacionalizando as responsabilidades de direitos humanos: respostas estratégicas das corporações

Em meados da década de 2000, houve um crescente interesse por parte de consultores, instituições financeiras e organizações da sociedade civil em rastrear ou realizar análises comparativas (*bench-marking*) da conformidade das corporações com os direitos humanos. Além disso, a evolução das expectativas em torno da capacidade das corporações de realizar auditorias em matéria de direitos humanos (*due diligence*) levou ao desenvolvimento de mecanismos de avaliação de impacto em direitos humanos (AIDH)<sup>11</sup>. No entanto, a ferramenta foi estrategicamente utilizada pela Goldcorp, uma empresa de mineração canadense que enfrentava conflitos e oposição da comunidade por alegações de contínuas violações de direitos humanos relacionadas às operações da empresa na Guatemala, como é discutido a seguir.

Outro exemplo apresentado a seguir diz respeito a um mecanismo criado para facilitar reparações das corporações aos indivíduos prejudicados por suas operações. Os Princípios Orientadores da ONU identificam a responsabilidade das empresas de reparar e estabelecer uma ferramenta detalhada para esse fim (UNHRC, 2011). A tinta do documento da ONU mal havia secado quando a empresa canadense de mineração Barrick encontrou um uso inovador para o mecanismo proposto, isentando a empresa do cumprimento de uma série de responsabilidades legais na sua mina na Papua Nova Guiné.

---

11 Junto com as avaliações de impacto social e ambiental, a AIDH pode ser utilizada antes do desenvolvimento do projeto para gerar recomendações sobre o andamento ou não do projeto e sobre como os riscos de direitos humanos podem ser evitados.

### *O uso de uma avaliação de impacto em direitos humanos para causar danos*

Em meados dos anos 2000, uma série de esforços estava em andamento para elaborar mecanismos de AIDH. O Centro Internacional Canadense de Direitos Humanos e Desenvolvimento Democrático criou uma ferramenta participativa que poderia ser usada pelas próprias comunidades<sup>12</sup>. O Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos desenvolveu uma ferramenta de Avaliação de Conformidade dos Direitos Humanos que pode ser usada pelas empresas<sup>13</sup>, como fez o Fórum Internacional de Líderes Empresariais e a CFI, em parceria com o Pacto Global da ONU<sup>14</sup>. Os Princípios Orientadores da ONU também promovem o uso da AIDH como parte da auditoria em matéria de direitos humanos em geral (UNHRC, 2011).

Também em meados da década de 2000, a Goldcorp, empresa canadense de mineração de ouro, adquiriu o conflituoso projeto de mineração de ouro Marlin na Guatemala<sup>15</sup>. A oposição ao projeto Marlin por povos indígenas locais, os maias, começou em 1999 com as primeiras compras de terras na área (Coumans, 2012a). O conflito se intensificou progressivamente à medida que o projeto ia sendo desenvolvido, até que um bloqueio foi desmantelado com violência em janeiro de 2005, levando à morte de um dos manifestantes.

Em 2005, um referendo foi realizado em um dos municípios afetados (Coumans, 2012a). O referendo, ou “consulta”, baseou-se em três resoluções aprovadas pelo conselho municipal, envolvendo uma comissão composta por “estruturas de governança da aldeia e o conselho municipal para organizar e divulgar a consulta” (Imai; Mehranvar; Sander, 2007), contando com 70 observadores independentes nacionais e internacionais (Imai; Mehranvar; Sander, 2007). O resultado do referendo seria obrigatório no município de Sipacapa. Apesar da intimidação e das ameaças sofridas pelos membros da

12 O Centro Internacional de Direito Humanos e Desenvolvimento Democrático (*International Centre for Human Rights and Democratic Development – ICHRDD*) deixou de existir, mas seu instrumento de AIDH está hospedado na Oxfam America ([www.oxfamamerica.org/hria](http://www.oxfamamerica.org/hria)) e na Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH).

13 Ver: <https://hrca2.humanrightsbusiness.org/>

14 Ver: [https://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/GuidetoHRIAM.pdf](https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/GuidetoHRIAM.pdf)

15 A Goldcorp comprou a Glamis Gold Ltd. em novembro de 2006. A Glamis era proprietária da Montana Exploradora da Guatemala (Montana), a qual recebeu, em 2003, uma licença de exploração de 25 anos.

comunidade, e das tentativas da empresa de acabar com o referendo, 44,3 por cento da população votaram e, com 98,5% dos votos, registrou-se uma rejeição esmagadora ao projeto de mineração (Imai, Mehranvar; Sander, 2007). A subsidiária da Goldcorp ignorou os resultados do referendo e “admitiu livremente que continuaria a explorar terras em Sipacapa, mesmo com a oposição dos líderes municipais” (Imai, Mehranvar; Sander 2007, p. 117).

Ao longo dos anos, os membros da comunidade apresentaram queixas: em 2005, junto ao *Ombudsman* Consultor de Conformidade (*Compliance Advisor Ombudsman*) da CFI, e em 2009, ao ponto de contato nacional canadense da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>16</sup>. Em 2010, a OIT (Ilo, 2010, p. 770) instou o governo da Guatemala a “suspender a exploração” da mina Marlin até a realização de estudos para avaliar os impactos da mina e de consulta prévia aos afetados (Coumans, 2012a)<sup>17</sup>. No mesmo ano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) respondeu a um pedido de 18 comunidades maias afetadas pela mina Marlin mediante a emissão de medidas cautelares exigindo que o Estado da Guatemala “suspenda a mineração do projeto Marlin I [...] até a [CIDH] adotar uma decisão sobre os méritos da petição” (IACHR, 2010). Como é frequentemente o caso, anos de luta para proteger seus direitos à terra e aos recursos hídricos essenciais da mineração tornaram-se pesados demais para os membros da comunidade. Eles enfrentaram ameaças externas, bem como tensões internas, mesmo quando a luta ganhou atenção internacional.

Em 2008, uma delegação de investidores socialmente responsáveis (ISRs)<sup>18</sup> viajou para a Guatemala em uma missão de investigação. Ao retornar,

16 Para informações sobre a denúncia apresentada à OCDE, ver: [http://www.ciel.org/Publications/FREDEMI\\_SpecificInstanceComplaint\\_December%202009.pdf](http://www.ciel.org/Publications/FREDEMI_SpecificInstanceComplaint_December%202009.pdf). Para a denúncia enviada à CFI, ver <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAO-Marlinassessment-English-7Sep05.pdf>.

17 Para mais informações, ver Coumans (2012a), Dhir (2012), Morgan (2014) e Mandhane (2011).

18 Os membros dessa delegação eram da: Companhia de Fundos Éticos (*The Ethical Funds Company*), agora denominada de Investimentos Noroeste e Éticos (*Northwest and Ethical Investments – LP – NEI*); Fundo de Pensão dos Funcionários da Aliança do Serviço Público do Canadá (*Public Service Alliance of Canada – PSAC – Staff Pension Fund*); Associação de Acionistas Por Pesquisa e Educação do Conselho Ético do Sistema Nacional de Pensão Sueco (*Swedish National Pension System’s Ethical Council*), *Shareholder Association for Research and Education – SHARE*); Jantzi Pesquisa (*Jantzi Research – agora Sustainalytics*); Serviços de Investimento GES da Suécia (*GES Investment Services*); e o Fundo Humanitário da PSAC (*PSAC Humanity Fund*).

algumas das empresas ISRs<sup>19</sup> decidiram solicitar à Goldcorp a realização de uma AIDH na mina Marlin. A Goldcorp concordou e foi imediatamente recompensada pelos investidores com elogios públicos (Investors Spur Goldcorp, 2008). Um comitê diretor composto por três membros, criado para supervisionar a AIDH, incluiu um representante da empresa, mas não um representante da comunidade. Esperava-se que o processo de AIDH durasse um ano.

Essa iniciativa colaborativa do ISR e da empresa, que não foi discutida com as comunidades afetadas, foi recebida com repúdio por membros dessas comunidades, bem como por ONGs e representantes da Igreja que estavam apoiando as suas lutas no Canadá e na Guatemala (Coumans, 2012a). Havia preocupação de que o próprio processo de AIDH aumentaria a tensão local, podendo levar à violência. A AIDH também foi vista como uma distração e uma fonte de atraso em torno das ações que a comunidade exigia, o que incluía: fechamento da mina existente; cessação de novas aquisições de terras e expansão da mina sem o consentimento livre, prévio e informado da comunidade; e uma avaliação independente do impacto da mina sobre os recursos hídricos essenciais para a comunidade.

A AIDH prosseguiu apesar de: protestos das comunidades afetadas (Coumans, 2012a, p. 52); o reconhecimento relatado por um membro do grupo ISR de que o processo havia “inflamado a situação” (LAW, 2009); a retirada de mais um dos investidores, afirmando a preocupação de que os “interesses da Goldcorp estão sendo colocados acima dos interesses da população local”<sup>20</sup>; o reconhecimento, pelos consultores contratados para levar a cabo a AIDH, de que “o conflito na área estava aumentando devido à polarização associada à avaliação” (OCGC, 2010, p. 13); e vários atrasos, durante os quais a Goldcorp continuou com suas atividades. Uma das empresas ISR que participou da viagem de investigação, Jantzi Research (hoje Sustainalytics), recusou-se a participar da AIDH, observando em 2008 que “o processo de AIDH apenas atrasaria as ações que a empresa deveria imediatamente implementar, nomeadamente se abster de novas aquisições de

19 O Fundo de Pensão dos Funcionários da PSAC, a Companhia de Fundos Éticos, o Fundo Nacional de Pensão da Suécia e o Quarto Fundo Nacional de Pensão da Suécia (*the Fourth Swedish National Pension Fund*); SHARE; e Serviços de Investimento GES.

20 “Declaração da Aliança de Serviços Públicos do Canadá sobre a Avaliação de Impacto nos Direitos Humanos com a Goldcorp” (*Statement from the Public Service Alliance of Canada on the Human Rights Impact Assessment with Goldcorp*), 18 mar. 2009 (Coumans, 2012a, p. 44).

terras sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas afetados” (Coumans, 2012a, p. 53). A mesma empresa ISR recomendou aos seus investidores que a Goldcorp fosse “considerada inelegível para as carteiras ISR” (Coumans, 2012a, p. 51).

O relatório, que saiu em maio de 2010<sup>21</sup>, concluiu que a mina estava “afetando todo o espectro de direitos humanos internacionalmente reconhecidos” (OCGC, 2010, p. 212) e que a empresa deveria “cessar toda aquisição de terras, atividades de exploração, projetos de expansão de minas ou a conversão da pesquisa em licenças de exploração, pendente de um envolvimento efetivo do estado, em consulta com comunidades locais, e da implementação de acordos com as comunidades para estruturar futuras aquisições de terras” (OCGC, 2010, p. 202)<sup>22</sup>. Esta recomendação, entre outras, não foi implementada, e os preocupantes relatos de flagrantes violações de direitos humanos no projeto persistem<sup>23</sup>.

Uma das lições a serem aprendidas deste caso é que uma ferramenta de direitos humanos, em especial uma que é invasiva e requer a participação em questionários ou entrevistas de pessoas afetadas, não deve ser contemplada sem o consentimento prévio dessas pessoas. Isto é particularmente importante em situações de conflito e violência. Também deve ficar claro que qualquer ferramenta, incluindo uma ferramenta de direitos humanos, pode ser estrategicamente utilizada pela empresa que está sendo avaliada e, neste caso, por seus investidores, no sentido de adiar e evitar a implementação de ações necessárias para garantir a defesa dos direitos humanos e impedir o agenciamento da comunidade, resultando na persistência de violações de direitos humanos. Este risco é ainda maior quando a ferramenta é controlada pelas próprias empresas cujos interesses serão afetados pelos resultados.

21 Ver: [http://csr.goldcorp.com/2011/docs/2010\\_human\\_full\\_en.pdf](http://csr.goldcorp.com/2011/docs/2010_human_full_en.pdf)

22 Um dos ISRs que mais persistem em levar a cabo a AIDH com a Goldcorp foi o Fundos Éticos (NEI). O Fundos Éticos continua divulgando o seu processo de comunicação com a Goldcorp sobre o projeto Marlin, mas a informação é incompleta em termos dos detalhes no que diz respeito à implementação das recomendações do relatório final da AIDH. <https://www.ethicalfunds.com/en/company-dialogues/goldcorp/>

23 Ver Woodin (2015). Em 2011, pesquisadores da Universidade de Tufts também concluíram que “a Goldcorp e o governo da Guatemala devem entrar em um acordo sobre a suspensão das operações da Marlin, como foi ordenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos [CIDH], até a implementação de salvaguardas ambientais e de direitos humanos e a coleta de mais informações” (Zarsky; Stanley, 2011, p.5).

### *Mecanismos não judiciais de denúncia de nível operacional: privatização da reparação*

Outro exemplo de um mecanismo baseado em direitos humanos que foi manipulado por uma corporação para atingir seus próprios fins, e assim prejudicar as vítimas das violações de direitos humanos, diz respeito a um mecanismo proposto pelo Representante Especial do Secretário-Geral sob o terceiro pilar dos Princípios Orientadores da ONU (UNHRC, 2011). Esse pilar aborda o direito das vítimas de violações de direitos humanos cometidas por corporações à reparação: se as empresas constatam que provocaram ou contribuíram para provocar impactos adversos devem reparar ou contribuir para sua reparação por meios legítimos” (UNHRC, 2011, p. 25). O Representante Especial do Secretário-Geral reconheceu que existe uma lacuna no que diz respeito às reparações em decorrência da existência de barreiras legais, práticas e de procedimento no acesso a recursos judiciais por parte das vítimas de violações de direitos humanos em muitas jurisdições, em especial aquelas caracterizadas por sistemas judiciais fracos, onde as corporações multinacionais operam (UNHRC, 2011). Além disso, existem barreiras amplamente reconhecidas para que as vítimas da maioria dos países anfitriões tenham acesso a recursos judiciais em muitos dos países de origem dessas multinacionais (Coumans, 2012b). Em resposta a essas lacunas em torno da reparação, o Representante Especial do Secretário-Geral propôs que “para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos eficazes de denúncia de nível operacional à disposição das pessoas e comunidades que sofram os impactos negativos” (UNHRC, 2011, p. 32). O Representante Especial do Secretário-Geral estabeleceu ainda “critérios de eficácia” para os mecanismos de denúncia, a serem administrados pelas empresas responsáveis pelas alegações de abusos de direitos humanos para garantir que os mecanismos sejam, entre outros, compatíveis com os direitos e equitativos (UNHRC, 2011).

Logo após a aprovação dos Princípios Orientadores da ONU pelo Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas em 2011, a empresa canadense de mineração Barrick iniciou um processo de criação de um mecanismo de denúncia de nível operacional (MDO) para avaliar e garantir reparações para vítimas de violência sexual cometida pelos funcionários da mina Porgera Joint Venture (Porgera – PJV) em Papua Nova Guiné. Há

anos a Barrick nega as acusações públicas de que a segurança e a polícia contratada para proteger a mina estavam atacando física e sexualmente as mulheres locais e agredindo e disparando tiros contra os homens locais. O mecanismo de reparação que a Barrick colocou em prática, em 2012, não conseguiu cumprir muitos dos “critérios de eficácia” dos Princípios Orientadores da ONU, tanto em termos da concepção quanto na sua implementação (CLSHRC; HLSIHRC, 2015; Knuckey; Jenkin 2015; Miningwatch, 2016a). A implementação do mecanismo de reparação da Barrick foi realizada por uma entidade criada para esse fim, denominada Pargera Remedy Framework Association (PRFA) e pela Cardno Emerging Markets, uma empresa de consultoria.

As principais falhas na concepção do sistema incluíram um escopo excessivamente estreito do mecanismo que focava apenas nas vítimas da violência sexual cometida pela segurança das minas, deixando de fora muitas mulheres que sofreram violência sexual por parte de prestadores de serviços e policiais contratados para proteger a mina sob um Memorando de Entendimento (MOU) entre a mina e o Estado em Papua Nova Guiné<sup>24</sup>. O princípio 22 dos Princípios Orientadores da ONU é claro no que diz respeito à obrigação das empresas de reparar ou contribuir para a reparação de impactos adversos “que elas causaram ou contribuíram para provocar” (UNHRC, 2011, p. 25). A polícia que guarda a mina Pargera é paga pela mina, é abrigada na propriedade da mina e é alimentada pela mina sob as condições do MOU da mina com o Estado em Papua Nova Guiné. Os prestadores de serviços são contratados pela mina e trabalham para a mina. Até um consultor contratado pela Barrick observou que “limitar o processo aos funcionários da PJV, no entanto, não é compatível com a determinação de uma “causa ou contribuição” razoável no que diz respeito à análise do envolvimento” (Enodo Rights, 2016, p. 4)<sup>25</sup>.

O mecanismo foi projetado para ser implementado em um período determinado, o que conseqüentemente deixou de fora as mulheres que nunca tomaram conhecimento da existência do mecanismo ou o perceberam tarde

24 O mecanismo também excluiu homens que foram vítimas do uso excessivo da força por parte da segurança e da polícia vigiando a mina.

25 Enodo Rights foi escolhida pela Barrick para analisar o programa de reparações depois do mesmo ter sido encerrado. O resultado da análise (Enodo, 2016) é altamente controverso, uma vez que grande parte da culpa pelos fracassos do programa é atribuída às populações locais, às pessoas contratadas para implementar o programa e os “*stakeholders* internacionais” (MiningWatch, 2012a).

demais para apresentar uma denúncia. Como o mecanismo não foi amplamente divulgado, as entrevistas mostram que muitas mulheres não estavam cientes da sua existência (CLSHRC; HLSIHRC, 2015; Knuckey; Jenkin, 2015; MiningWatch, 2016b, 6). Os critérios de eficácia para mecanismos não judiciais de denúncias dos Princípios Orientadores da ONU determinam que tais mecanismos devem ser “acessíveis”, o que significa “ser conhecidos por todos os grupos interessados, aos quais estão destinados” (UNHRC 2011, 34). Ao definir um limite de tempo no mecanismo, o sistema falhou em atender aos critérios de acessibilidade.

Os critérios de eficácia dos Princípios Orientadores da ONU estabelecem que os mecanismos de denúncia devem consultar “os grupos interessados, para os quais esses mecanismos estão destinados, sobre sua concepção e seu desempenho” (UNHRC 2011, p. 35) e que, para serem compatíveis com os direitos, eles devem assegurar que “os resultados e as reparações sejam conforme aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos” (UNHRC, 2011, p. 35). O gabinete do Alto Comissário para os Direitos Humanos (OHCHR, sigla em inglês de *Office of the United Nations Office of the High Commissioner of Human Rights*) emitiu um parecer em resposta às críticas ao processo de reparação da Barrick levantadas pela MiningWatch Canadá, observando que: “a reparação oferecida deve ser acordada com o requerente com base em seus desejos e estar em linha com o que é considerado uma forma culturalmente apropriada de reparação civil ou mediada de violações da mesma natureza, isto é estupro e violência sexual” (UN OHCHR, 2013, p. 12)

As opções de reparação estabelecidas na estrutura inicial foram decididas sem consulta às vítimas e não foram compatíveis com os direitos (CLSHRC; HLSIHRC 2015; Knuckey; Jenkin, 2015; MiningWatch, 2016a). Mais tarde, a Barrick revisou a estrutura e forneceu compensação, grande parte da qual foi em dinheiro. Os limites estabelecidos pela Barrick sobre o valor dos pagamentos em dinheiro foram criticados pela Earth Rights International (ERI) (ERI, 2016a, 2016b).

O sistema de reparações da Barrick impôs uma condição para a garantia de reparações às vítimas de violência sexual sob a forma de renúncias do direito de processar a empresa. Esta condicionalidade não está prevista nos Princípios Orientadores da ONU. As mulheres não tinham acesso à reparação oferecida através do mecanismo não judicial da Barrick sem se comprometer

a abrir mão dos seus direitos legais de entrar com “qualquer ação judicial civil que se relaciona de qualquer forma com a conduta [levando à denúncia de violência sexual] contra a Porgera Joint Venture, PRFA ou a Barrick em Papua Nova Guiné ou em qualquer outra jurisdição” (Barrick, 2013a, pp. 45-46). A renúncia impede que essas mulheres busquem um recurso judicial contra a Barrick pelo dano flagrante que sofreram, apesar de graves falhas no processo de reparação não judicial da empresa. Tratando-se de mecanismo não judicial, concebido pela empresa implicada nas alegações de abuso, operando em um local remoto, sem a adequada supervisão independente, em uma situação de extrema desigualdade de poder entre a empresa e as supostas vítimas e em que as vítimas não contavam com as proteções normais oferecidas por um processo judicial, seja criminoso ou civil, essas renúncias não podem ser comparadas com aquelas que podem ocorrer em uma solução extrajudicial alcançada antes ou depois do início de um processo em tribunal. Mesmo que as renúncias possam ser contestadas no tribunal com sucesso, em especial devido à falta de igualdade nos procedimentos – por exemplo, como é discutido mais adiante, o processo de que as mulheres participaram não foi previsível e elas não foram beneficiadas pela assistência jurídica de advogados independentes – agora constituem uma barreira adicional que cria precedentes ao acesso à reparação judicial para as vítimas decorrente de um mecanismo descrito e promovido pela ONU.

Neste contexto, é particularmente preocupante que o Gabinete do Alto Comissário para os Direitos Humanos tenha emitido um parecer contraditório em resposta às preocupações levantadas pela MiningWatch Canadá. Com base nos esquemas de reparação de Estados pós-conflito, o Gabinete observa que, “na medida do possível nenhuma renúncia ao direito de entrar com uma ação jurídica contra a empresa deve ser imposta a quaisquer reclamações resolvidas através de um mecanismo de denúncia não judicial” (UN OHCHR, 2013, p.8). No entanto, o parecer do Gabinete também afirma que este princípio dos direitos humanos pode ser anulado: “podem surgir situações em que as empresas desejem garantir que, por razões de previsibilidade e finalidade, uma renúncia ao direito à ação jurídica possa ser exigida dos requerentes no final de um processo de reparação” (UN OHCHR, 2013, p.8). O Gabinete chegou a este parecer apenas revisando a estrutura de reparação, uma vez que reconheceu não ter informações sobre a implementação do programa de reparações que

naquele momento ainda estava em andamento. Knuckey e Jenkin (2015, p. 811) questionam “se existe uma base legal para a transferência direta de padrões legais de sistemas de reparação criados para Estados pós-conflito para [mecanismos de reparações de abusos de direitos humanos criados por empresa; CHRMs]”. Eles também questionam “se os fatores postulados a favor da questão da finalidade em esquemas de reparação nos Estados pós-conflito também se aplicam aos CHRM”, concluindo que “não estão claramente refletidos nos mecanismos criados pelas corporações para fornecer reparações relacionadas à violações de direitos humanos” (Knuckey; Jenkin, 2015, pp. 811-812).

Além das falhas inerentes à estrutura do programa de reparações, sua implementação introduziu falhas adicionais em relação aos critérios de eficácia dos Princípios Orientadores da ONU no que diz respeito à compatibilidade com os direitos, equidade, previsibilidade, transparência, acessibilidade e legitimidade. A estrutura da reparação limitava a acessibilidade às vítimas de violência sexual. No entanto, no momento da implementação, mesmo as mulheres que deveriam ter recebido reparação segundo esta categoria não foram contempladas, já que apenas 119 vítimas de estupro individual e coletivo por funcionários da mina foram processadas pelo mecanismo de reparação, em oposição às vítimas de todas as formas de violência sexual. O consultor da Barrick observou que “os oficiais encarregados do contato inicial com as requerentes, avaliar as reivindicações e recomendar reparações associaram ‘violência sexual’ com ‘estupro’, negando assim o acesso ao mecanismo por parte de várias requerentes legítimas” (Enodo Rights, 2016, p. 4).

Em entrevistas realizadas com vítimas de violência sexual da Porgeran, MiningWatch e as clínicas de direitos humanos identificaram uma série de necessidades de reparação que as mulheres expressavam como resultado da violência que sofreram. Estas incluem: cuidados de saúde; a necessidade de jovens mulheres completarem o ensino; realocação fora da comunidade; moradia segura (pois algumas mulheres foram forçadas a sair de suas casas); uma fonte de renda independente; e 30 porcos para pagar uma indenização à família do marido pela perda de uma criança que se afogou no lixo das minas enquanto a mulher estava sendo coletivamente estuprada (MiningWatch, 2016a). Em termos de compensação pelo prejuízo que sofreram, as mulheres quase sempre disseram que, com base no costume tradicional, uma

compensação justa deveria incluir porcos e dinheiro. A reparação oferecida pela Barrick mudou durante a implementação do programa, indo de uma reparação não financeira, baseada em projetos de desenvolvimento de pequena escala, como o fornecimento de pintos para a criação de frangos e roupas de segunda mão para as mulheres venderem, a uma reparação mediante pagamentos financeiros de cerca de 20.000 kinas para cada mulher em 2014. Além disso, foi oferecido às mulheres um pacote de itens como atendimento médico, acompanhamento psicológico, taxas escolares e treinamento em gestão de negócios, em média no valor de outros 3.630 kinas<sup>26</sup>. As mudanças na reparação inicialmente discutida com as mulheres, de pequenos projetos de desenvolvimento para as quantias fixas de dinheiro que elas finalmente receberam, contribuíram para a natureza imprevisível do programa. A uniformidade dos pacotes financeiros significava também que a reparação não estava sendo adaptada às necessidades individuais das mulheres; essa adaptação individual é uma característica de uma reparação compatível com os direitos.

Depois de 119 mulheres aceitaram pagamentos em dinheiro e assinaram termos renunciando ao direito de entrar com qualquer ação judicial contra a empresa, a ERI conseguiu assegurar acordos separados com a Barrick para 11 vítimas de estupro. É amplamente relatado em Porgera que a Barrick forneceu para essas 11 mulheres, as quais se beneficiaram de advogados independentes, um acordo de 200 mil kinas. Após este acordo, a Barrick arbitrariamente aumentou a reparação das 119 requerentes do programa de reparação, oferecendo 30 mil Kinas adicionais (Barrick, 2015), deixando, mesmo assim, as 119 mulheres com uma reparação quatro vezes menor que a recebida pelos clientes da ERI. As 119 mulheres que receberam reparação através do mecanismo se organizaram e estão buscando paridade na reparação com as 11 clientes da ERI<sup>27</sup>. Embora a Barrick tenha inicialmente afirmado que os 20.000 kinas era um “piso” e que o montante da reparação que as mulheres poderiam receber através do programa de reparações poderia ser maior, a Barrick (2015) já indicou que a empresa não dará reparações adicionais para as mulheres. Um consultor escolhido pela empresa para

---

26 Comunicações pessoais (nov. 2016) com mulheres em Porgera indicam que estes últimos itens não estão sendo fornecidos.

27 Ver <http://miningwatch.ca/news/2016/11/16/119-indigenous-women-demand-justicebarrick-gold-un-forum-geneva>

rever o programa assinala que “as requerentes bem sucedidas expressaram quase uma insatisfação universal com as reparações: 60 das 62 alegam que as reparações que receberam não foram as que elas queriam e esperavam” (Enodo, 2016, p. 106).

Knuckey e Jenkin (2015) sublinharam que os valores oferecidos pelo mecanismo e com os quais as requerentes concordaram eram consideravelmente menores do que os valores que normalmente seriam concedidos a vítimas de graves agressões sexuais no estado de origem da Barrick, no Canadá, ou no Reino Unido, Austrália ou nos tribunais dos EUA mediante um processo civil. A ERI também observa que “a lei internacional de direitos humanos não apoia o fornecimento de uma indenização menor aos requerentes de países mais pobres” (ERI, 2016b, p.1).

Finalmente, os critérios de eficácia dos Princípios Orientadores da ONU (UNHRC, 2011) levantam uma preocupação com a equidade processual; uma preocupação que se torna ainda mais aguda quando as vítimas de violações de direitos humanos são obrigadas a renunciar a seus direitos legais em troca da compensação. Graves falhas de implementação enfraquecem o caso a favor da equidade processual no mecanismo de Porgera. Por exemplo, as requerentes não foram informadas de que tinham direito a um advogado independente, pago pelo mecanismo de reparação (Enodo Rights, 2016). A Consultora Jurídica Independente fornecida pelo mecanismo de reparação não se comportou como uma assessora independente para as requerentes. O consultor da Barrick observa que a consultora jurídica “não parecia apreciar os direitos das requerentes ou seus deveres como assessora independente” (Enodo Rights, 2016, p.5) e que algumas das “requerentes afirmaram que sentiram medo e a Consultora Jurídica Independente as pressionou a assinar os acordos dizendo que elas praticamente não tinham chances de ter sucesso em um processo contra a Barrick” (Enodo Rights, 2016, p. 90). Uma dessas requerentes lembrou que “a Consultora Jurídica lhe disse para assinar o acordo porque ‘a Barrick tem mãos e pernas grandes e você tem mãos e pernas curtas’ e ‘nenhum advogado vai ajudá-la’ a processar a empresa” (Enodo Rights, 2016, pp. 90-91). Outras não se lembravam de ter recebido nenhuma assessoria jurídica, salvo no sentido de escutar que elas deveriam assinar o acordo de compensação porque a Barrick era muito mais poderosa que elas” (Enodo Rights, 2016, p. 5).

*Quando as ferramentas de direitos humanos atendem a interesses corporativos e causam danos*

Nos exemplos apresentados, duas empresas de mineração empregaram ferramentas de direitos humanos conflituosos e violentos, no contexto de projetos de mineração de alto perfil. Em ambos os casos, a decisão de implementar essas ferramentas atendeu a interesses corporativos, mas prejudicou os interesses das pessoas cujos direitos foram negativamente afetados pelos projetos.

No caso da Goldcorp, a AIDH aliviou a pressão comunitária sobre a empresa, cada vez mais efetiva, para cessar as aquisições de terras e suspender os planos de expansão. A Goldcorp foi capaz de responder às críticas apontando para o processo de AIDH em andamento, enquanto os negócios na mina continuaram operando normalmente. O processo de AIDH também possibilitou a construção de parcerias de proteção a longo prazo para a empresa com Investidores Socialmente Responsáveis (ISR) (Coumans, 2012a). As pessoas afetadas pela mina Marlin, da Goldcorp, foram prejudicadas pelo arranjo, pois o processo afastou a atenção das posições que elas mesmas haviam apresentado no sentido de proteger seus direitos humanos dos danos em curso. A AIDH também aumentou o conflito em comunidades que já apresentavam altos níveis de tensão e violência (Law, 2009; OCGC, 2010).

Apesar das ameaças e dos altos níveis de violência, as organizações comunitárias e seus defensores começaram a acionar, com sucesso, organizações internacionais como a CFI, a mídia internacional e os acionistas da Goldcorp (Imai, Mehranvar; Sander 2007). Depois de concordar com o processo de AIDH em 2008, a Goldcorp se beneficiou de elogios públicos imediatos, realizados por ISR bem conhecidos, que compartilhavam o seu interesse em manter a mina em funcionamento. Durante a colaboração com a Goldcorp na AIDH, esses ISRs se tornaram firmes defensores da empresa, ao ponto de se oporem abertamente à iniciativas apoiadas pela comunidade (Coumans, 2012a).

À medida que o processo de dois anos de AIDH ia se arrastando, os impactos em termos dos direitos humanos e ambientais sofridos pelas comunidades na mina de Marlin continuaram inalterados. Depois de a AIDH ter sido completada, a Goldcorp cumpriu algumas das suas recomendações, mas ignorou a recomendação mais importante para as comunidades locais: interromper a aquisição de terras e a expansão das minas (OCGC, 2010).

No caso da Barrick, a empresa dirigiu de forma limitada seu mecanismo de reparação para as vítimas – mulheres que haviam sido individual e coletivamente estupradas – e perpetradores – funcionários da segurança da mina – que representavam o maior risco legal. Ao insistir nos termos de renúncia do direito a qualquer processo jurídico contra a empresa em troca da reparação, a Barrick conseguiu garantir imunidade legal. Ao encerrar o programa depois de 119 mulheres terem recebido reparação, a Barrick administrou seus custos, mas deixou muitos homens e mulheres sem reparação por danos causados pelo excesso de uso da força pela segurança da mina e pela polícia vigiando a mina sob um MOU com o estado. O escritório de reclamações da mina, que deveria receber denúncias em andamento, parecia não responder aos autores das denúncias, levando a uma grande frustração entre as vítimas de abusos de direitos humanos e seus defensores locais (MiningWatch, 2016b). Além disso, como este artigo discutiu, as mulheres que receberam reparação por meio do mecanismo da Barrick não se beneficiaram de equidade processual ou assessoria jurídica independente. Muitas acreditavam não haver outras opções, e assinaram os termos de renúncia do direito a processos legais contra a empresa, mas não estão satisfeitas com a reparação que receberam.

## Conclusões

Durante o período de seis anos que antecedeu a adoção dos Princípios Orientadores da ONU, em 2011, houve uma mudança nas posições da indústria em direção a uma aceitação maior da responsabilidade de respeitar os direitos humanos. No entanto, está claro que muitas empresas percebem o respeito pelos direitos humanos como um exercício essencialmente voluntário, como a RSC ou os esforços de desenvolvimento sustentável com os quais são mais familiares. De fato, os Princípios Orientadores da ONU reconhecem que a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos só pode ser aplicada por meio de leis nacionais. As indicações dos Princípios Orientadores da ONU tentam explicar que embora, o respeito empresarial pelos direitos humanos não seja obrigatório, a menos que consagrado na legislação nacional, ele não é, no entanto, “opcional” (UN OHCHR, 2012, p. 13). Na prática, isto se revela uma distinção sutil.

Ao mesmo tempo em que os departamentos de RSC e advogados das corporações começaram a considerar as potenciais implicações das

responsabilidades e reivindicações de direitos humanos, e ferramentas práticas de direitos humanos foram desenvolvidas, algumas empresas perceberam os possíveis usos dessas ferramentas para promover interesses corporativos. Isto não é novidade (Coumans, 2010).

Há razões para se preocupar, no entanto, de que tal prática possa ser legitimada mesmo quando prejudicial aos direitos humanos. Enquanto os defensores dos direitos humanos (MiningWatch, 2013a) questionaram o uso da renúncia ao direito de iniciar ações legais por parte da Barrick em Porgera, no início do processo de reparação, a empresa se beneficiou da sua associação direta com o ex-Representante Especial do Secretário-Geral, John Ruggie. Ruggie juntou-se a um Conselho Consultivo de RSC, recém-criado para subsidiar o Conselho de Administração da Barrick, depois de completar seu trabalho como Representante Especial do Secretário-Geral em 2011<sup>28</sup>. Nessa capacidade, Ruggie recomendou à Barrick o uso do mecanismo de denúncia em nível operacional para o caso de Porgera. Ruggie posteriormente apoiou o uso de termos de renúncia ao direito de promover ações legais da empresa, mesmo antes de saber se as vítimas de estupro pela segurança da mina estavam se beneficiando de um processo legítimo, compatível com os direitos e equitativo mediante o mecanismo de reparação da Barrick (Barrick, 2013b).

Quando a Barrick foi questionada (MiningWatch, 2013b) sobre o uso de renúncias ao direito de iniciar ações legais por parte da empresa em Porgera, a mesma consultou Ruggie. Na sua qualidade de principal autor dos Princípios Orientadores da ONU, Ruggie assegurou à Barrick que a questão das renúncias no contexto da concepção do seu sistema de reparação estava em conformidade com o Princípio 29 e Comentário relacionado nos Princípios Orientadores da ONU (Barrick, 2013b). Posteriormente, o OHCHR (2013), que também é assessorado por Ruggie em questões relacionado aos Princípios Orientadores da ONU, emitiu seu próprio e disputado parecer (Knuckey; Jenkin, 2015) sobre o uso de renúncias ao direito de promover ações legais contra a empresa, observando que, embora haja um pressuposto contra o uso de renúncias legais em mecanismos não judiciais, este pode ser anulado com base no interesse das empresas.

Duas horas depois que a MiningWatch recebeu o parecer do OHCHR sobre o sistema de reparação de Porgera, Ruggie escreveu à MiningWatch

---

28 Ver <http://www.barrick.com/responsibility/csr-advisory-board/>

para dizer que: “em relação à interpretação dos Princípios Orientadores, estou de acordo no essencial com o que eles [OHCHR] agora dizem”<sup>29</sup>. Em resposta a uma solicitação de que Ruggie fornecesse seu próprio parecer sobre o uso de termos de renúncia a direitos legais por parte da Barrick no mecanismo de Porgera, em 23 de agosto de 2013 Ruggie escreveu o seguinte: “se houvesse uma cláusula proibindo o uso da renúncia ao direito legal, quantas empresas você acha que criariam mecanismos de denúncias? Minha suspeita é que muito poucas”<sup>30</sup>. Se aceitarmos uma perspectiva de *realpolitik* de que poucas corporações usariam ferramentas de direitos humanos por motivos outros que não o de alcançar seus próprios objetivos, então precisamos estar preparados para analisar criticamente o uso dessas ferramentas e os resultados de direitos humanos nesses casos.

Num momento em que existe um grande interesse em incentivar as corporações a adotarem ferramentas de direitos humanos, talvez não se queira ser muito crítico sobre como elas usam as novas ferramentas. Como os exemplos apresentados indicam, no entanto, a aplicação estratégica dessas ferramentas pode realmente causar danos às pessoas já forçadas a situações de vulnerabilidade por serem impactadas pela mineração. Enquanto as ferramentas de direitos humanos não forem incorporadas à legislação, as corporações podem determinar se, quando e como implementá-las.

A insatisfação com as abordagens voluntárias em relação à responsabilização das empresas está alimentando os esforços nacionais e internacionais para estabelecer mecanismos vinculantes. Discussões na ONU de um tratado internacional legalmente vinculante inclui uma análise das formas de manter as empresas matrizes responsáveis pelas violações dos direitos humanos de suas subsidiárias, mesmo que estas últimas estejam em outro país, bem como sobre como melhorar o acesso à reparação por meio da cooperação jurídica internacional<sup>31</sup>. No nível estatal, uma série de iniciativas também são contempladas. Na França, por exemplo, um esforço legislativo agora em curso criaria um “dever de cuidado” em relação aos direitos humanos e aos riscos ambientais relacionados às operações da subsidiária de uma

29 Comunicação pessoal via correio eletrônico de John Ruggie para Catherine Coumans, da MiningWatch, com vários outros destinatários copiados; 22 Ago. 2013.

30 Comunicação pessoal via correio eletrônico de John Ruggie para Catherine Coumans, da MiningWatch, com vários outros destinatários copiados; 23 ago. 2013.

31 Ver <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/Session1.aspx>

grande empresa francesa, ou das entidades que a mesma controla, tais como os prestadores de serviços<sup>32</sup>. Esta legislação, se aprovada, criaria um meio pelo qual as pessoas prejudicadas poderiam processar a empresa em questão por não cumprir seu dever de cuidado, mesmo não vivendo no mesmo país que a corporação e tendo sido prejudicadas, por exemplo, por uma subsidiária. Essas medidas não garantem que as corporações não façam uso de ferramentas de direitos humanos como estratégia corporativa, como foi descrito neste artigo, mas oferecem meios com os quais as pessoas afetadas por tais práticas corporativas possam buscar reparações.

## Referências

- ADVISORY GROUP (ADVISORY GROUP TO THE ROUNDTABLE PROCESS). **National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries**, 2007. Disponível em: <[http://miningwatch.ca/sites/default/files/rt\\_advisory\\_group\\_report.pdf](http://miningwatch.ca/sites/default/files/rt_advisory_group_report.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2015.
- AVERY, Chris. **The Difference Between CSR and Human Rights**. 2006. Disponível em <<http://www.reports-andmaterials.org/sites/default/files/reports-and-materials/Avery-difference-between-CSR-andhuman-rights-Aug-Sep-2006.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2015.
- BADER, Christine. “Beyond CSR: How Companies Can Respect Human Rights.” **Stanford Social Innovation Review**, Fall. 2008. Disponível em <[http://www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/01526/\\_res/id=sa\\_File1/SSIR\\_bader\\_aug2008.pdf](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01526/_res/id=sa_File1/SSIR_bader_aug2008.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2015.
- BARRICK. **Claims Process Procedures Manual**. 2013a. Disponível em <<http://www.barrick.com/files/porgera/Claims-Process-Procedures-Manual.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2015.
- BARRICK. **Letter to the UN High Commissioner for Human Rights**. 2013b. Disponível em: <<http://www.barrick.com/files/porgera/Letter-to-UN-High-Commissioner.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2015.
- BARRICK. **Response to MiningWatch Canada**. 26 out., 2015. Disponível em: <[http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Response\\_BHRRRC\\_October2015.pdf](http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Response_BHRRRC_October2015.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2016.
- COLUMBIA LAW SCHOOL HUMAN RIGHTS CLINIC (CLSHRC);

32 Ver <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/tao708.asp>

- HARVARD LAW SCHOOL INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC (HLSIHR). **Righting Wrongs?** Barrick Gold's Remedy Mechanism for Sexual Violence in Papua New Guinea: Key Concerns and Lessons Learned. 2015. Disponível em: <<http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/FINALBARRICK.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2016.
- COUMANS, Catherine. Alternative Accountability Mechanisms and Mining: The Problems of Effective Impunity, Human Rights, and Agency. **Canadian Journal Of Development Studies / Revue Canadienne D'études Du Développement**, [s.l.], v. 30, n. 1-2, p.27-48, jan. 2010. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/02255189.2010.9669280>.
- \_\_\_\_\_. Occupying Spaces Created by Conflict. **Current Anthropology**, [s.l.], v. 52, n. 3, p.29-43, abr. 2011. University of Chicago Press. <http://dx.doi.org/10.1086/656473>.
- \_\_\_\_\_. Mining, human rights and the socially responsible investment industry: considering community opposition to shareholder resolutions and implications of collaboration. **Business And Human Rights**, [s.l.], p.243-275, 2012. Edward Elgar Publishing. <http://dx.doi.org/10.4337/9781781005774.00016>.
- \_\_\_\_\_. Mining and Access to Justice: From Sanction and Remedy to Weak Non-Judicial Grievance Mechanisms. **UBC Law Review**, [s.l.] v. 45, n. 3, 2012b, pp. 651-690.
- DEVA, Surya. **Regulating Corporate Human Rights Violations: Humanizing Business**. Nova York: Routledge, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Corporate Human Rights Abuses and International Law: Brief Comments**. 2015. Disponível em: <<https://www.escr-net.org/news/2015/corporate-human-rights-abuses-and-international-lawbrief-comments>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- DHIR, Aaron A. Shareholder Engagement in the Embedded Business Corporation: Investment Activism, Human Rights, and TWAIL Discourse. **Business Ethics Quarterly**, [s.l.], v. 22, n. 01, p.99-118, jan. 2012. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.5840/beq20122216>.
- DUNN, Wayne. Mining and Corporate Social Responsibility. **Aula proferida na Universidade de Estudos de Desenvolvimento**, Wa, Ghana. 2011. Disponível em: <<http://image.slidesharecdn.com/>>

- csrandmining-udslectureoct312011-111025044454-phpapp01/95/mining-and-corporate-social-responsibility-lecture-atuniversity-for-development-studies-wa-ghana-8-728.jpg?cb=1319907703>. Acesso em 20 nov. 2016.
- EARTHRIGHTS INTERNATIONAL (ERI). **Many Valuable Lessons from Barrick's Remedy Framework**; 'It's Cheaper to Rape Poor Women' Should Not Be One of Them." Jan. 22, 2016a. Disponível em: <<https://www.earthrights.org/blog/many-valuable-lessons-barricks-remedy-framework-itscheaper-rape-poor-women-should-not-be-one>>. Acesso em 20 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **International Human Rights Law Does Not Support Giving Less Compensation to Claimants from Poorer Countries**. Jan. 29, 2016b. Disponível em: <<https://www.earthrights.org/blog/international-human-rights-law-does-not-support-giving-lesscompensation-claimants-poorer>>. Acesso em 20 nov. 2016.
- ENODO RIGHTS. **Pillar III on the Ground: An Independent Assessment of the Porgera Remedy Framework**. Jan. 2016. Disponível em: <[www.enodorights.com](http://www.enodorights.com)>. Acesso em 20 nov. 2016.
- GRÉGOIRE, Roy Etienne; MONZÓN, Luz Marina. 2017. Institutionalising CSR in Colombia's Extractive Sector: Disciplining Society, Destabilising Enforcement? **Canadian Journal of Development Studies**. 2017. <http://dx.doi.org/10.1080/02255189.2017.1289077>
- HANDELSMAN, Simon D.; VEIGA, Marcelo; SCOBLE, Malcolm; LOWREY, David B. "Issues of Human Rights Issues Confronting Canadian Companies Operating Overseas". In: **Abstracts-Résumés**, vol. 32: Yellowknife 2007, 36. St John's: Geological Association of Canada.
- HERZ, Steven; GENOVESE, Kristen; HERBERTSON, Kerk; PERRAULT, Anne. **The International Finance Corporation's Performance Standards and the Equator Principles: Respecting Human Rights and Remediating Violations?** Center for International Law, Bank Information Center, BankTrack, Oxfam Australia, World Resources Institute. Ago. 2016.
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Precautionary Measures Granted by the Commission during 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.cidh.oas/medidas/2010.eng.htm>>. Acesso em 20 nov. 2016.
- IMAI, Shin; MEHRANVAR, Ladan; SANDER, Jenniger. "Breaching Indigenous Law: Canadian Mining in Guatemala." **Indigenous Law**

- Journal**, [s.l.] v. 6 n. 1, p. 101-139, 2007. Disponível em: <<https://ilj.law.utoronto.ca/sites/ilj.law.utoronto.ca/files/media/ilj-6.1-imaimehranvarsander.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION. “International Labour Conference, 99th Session, 2010.” **Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations**. 2010. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661%282010-99-1A%29.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON MINERALS AND METALS. **Human Rights in the Mining & Metals Industry Overview: Management Approach and Issues**. Maio, 2009. Disponível em: <<http://www.icmm.com/document/8331>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- INVESTORS SPUR GOLDCORP TO ADDRESS HUMAN RIGHTS IN GUATEMALA. **News release**, April 24. 2008. Disponível em: <[http://hria-guatemala.com/en/docs/Shareholders/Joint\\_Release\\_on\\_Goldcorp\\_080423.pdf](http://hria-guatemala.com/en/docs/Shareholders/Joint_Release_on_Goldcorp_080423.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- KNUCKEY, Sarah; JENKIN, Eleanor. Company-created remedy mechanisms for serious human rights abuses: a promising new frontier for the right to remedy?. **The International Journal Of Human Rights**, [s.l.], v. 19, n. 6, p.801-827, 18 ago. 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13642987.2015.1048645>.
- LAW, Bill. “Canada Goldmine Worries Grow.” **BBC Radio 4** Crossing Continents, Mar. 30, 2009. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7968888.stm>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- MANDHANE, Renu. **Actions Speak Louder than Words: A Critical Analysis of GoldCorp’s Human Rights and Corporate Social Responsibility Policies**. Toronto: University of Toronto Faculty of Law, International Human Rights Program, 2011. Disponível em: <[http://ihrp.law.utoronto.ca/utfl\\_file/count/documents/WorkingGroup\\_Clinic/IHRP%20FINAL%20Report%20on%20GoldCorp%20Policies%20May%2016%202011.pdf](http://ihrp.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/WorkingGroup_Clinic/IHRP%20FINAL%20Report%20on%20GoldCorp%20Policies%20May%2016%202011.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- MININGWATCH CANADÁ. **Rape Victims Must Sign Away Rights to Get Remedy from Barrick**. Joint Media Release with Rights and Accountability in Development and Earth Rights International. Jan. 30, 2013a. Disponível em: <<http://www.miningwatch.ca/news/rapevictims-must-sign-awayrights-get-remedy-barrick>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

- \_\_\_\_\_. **Letter to the UN High Commissioner for Human Rights.** Mar.19, 2013b. Disponível em: <[http://www.miningwatch.ca/sites/www.miningwatch.ca/files/letter\\_to\\_unhchr\\_on\\_porgera\\_2013-03-19.pdf](http://www.miningwatch.ca/sites/www.miningwatch.ca/files/letter_to_unhchr_on_porgera_2013-03-19.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Barrick Consultant Delivers Biased Report on Inequitable Remedy Mechanism for Rape Victims.** 2016a. Disponível em: <<http://miningwatch.ca/publications/2016/3/15/barrickconsultant-delivers-biased-report-inequitable-remedy-mechanism-rape>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Barrick Once Again Ignores Human Rights Victims: Peaceful Protest Planned at Porgera Mine in Papua New Guinea.** 2016b. Disponível em: <[http://miningwatch.ca/sites/default/files/response-to-enodo-report-review-of-porgera-remedy-mechanism-march\\_2016.pdf](http://miningwatch.ca/sites/default/files/response-to-enodo-report-review-of-porgera-remedy-mechanism-march_2016.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- MORGAN, Jennifer. **Evaluating the HRIA of Marlin Mine: Community and Shareholder Concerns.** 2014. No prelo.
- NGLS ROUNDUP. **Human Rights Approaches to Sustainable Development.** 2002. Disponível em: <<http://www.un-ngls.org/orf/pdf/ru9ohrsd.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- ON COMMON GROUND CONSULTANTS (OCGC). **Human Rights Assessment of Goldcorp's Marlin Mine.** Commissioned on Behalf of Goldcorp by the Steering Committee for the Human Rights Impact Assessment of the Marlin Mine. Vancouver: On Common Ground Consultants Inc., 2010. Disponível em: <[http://csr.goldcorp.com/2011/docs/2010\\_human\\_full\\_en.pdf](http://csr.goldcorp.com/2011/docs/2010_human_full_en.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- OWEN, John R.; KEMP, Deanna. Social licence and mining: A critical perspective. **Resources Policy**, [s.l.], v. 38, n. 1, p.29-35, mar. 2013. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.06.016>.
- PITTS, Chip. **Response to IOE/ICC Concerns Regarding the UN Norms for Business.** Mar. 2004. Disponível em: <[www.reports-and-materials.org/Pitts-response-to-IOE-ICC-march-2004.doc](http://www.reports-and-materials.org/Pitts-response-to-IOE-ICC-march-2004.doc)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- RAMASASTRY, Anita. Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability. **Journal Of Human Rights**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.237-259, 3 abr. 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14754835.2015.1037953>.

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE (SCFAIT). **Mining in Developing Countries:** Corporate Social Responsibility, 38th Parliament, 1st Session, Fourteenth Report: Jun. 2005. House of Commons. Disponível em:

<<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1961949&Language=E&Mode=1&Parl=38&Ses=1>>.

SECK, Sara. “Transnational Judicial and Non-Judicial Remedies for Corporate Human Rights Harms: Challenges of and for Law.” **Windsor Yearbook of Access to Justice** 31 (1), 2013: 177–195. Disponível em: <<http://ojs.uwindsor.ca/ojs/leddy/index.php/WYAJ/article/view/4320>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. “Business, Human Rights, and Canadian Mining Lawyers.” **Canadian Business Law Journal**, [s.l.], v. 56, p. 208–237, 2015.

SIMONS, Penelope. International law’s invisible hand and the future of corporate accountability for violations of human rights. **Journal Of Human Rights And The Environment**, [s.l.], v. 3, n. 1, p.5-43, 1 mar. 2012. Edward Elgar Publishing. <http://dx.doi.org/10.4337/jhre.2012.01.01>.

UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights (UN CHR). **Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights.** UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. 2003. Disponível em: <<http://daccessods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2&Lang=E>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL (UNHRC). Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights. **UN Doc. A/HRC/8/5**, 7 Apr. 2008. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/128/61/PDF/Go812861.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework. **UN Doc. A/HRC/17/31**, 2011. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31\\_AEV.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2018.

- UNITED NATIONS; INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (IDRC). **The Human Rights Approach to Sustainable Development: Environmental Rights, Public Participation and Human Security**. 2013. Disponível em: <<http://unac.org/wp-content/uploads/2013/07/HRandSD-EN-PDF.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS (UN OHCHR). 2012. **The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide**. HR/PUB/I2/02. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.I2.2\\_En.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.I2.2_En.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Re: Allegations Regarding the Porgera Joint Venture Remedy Framework**. Ago. 22, 2013. Disponível em: <[www.miningwatch.ca](http://www.miningwatch.ca)>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- VAN SCHAİK, Anne; ORTIZ, Lucia. **5 Years of Failure – Why UN Voluntary Measures Aren't Stopping Bad Business Behavior: Marking the 5th Anniversary of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights**. Portland, ME: Common Dreams. Jun. 15, 2016. Disponível em: <<http://www.commondreams.org/views/2016/06/15/5-years-failure-why-un-voluntary-measures-arentstopping-bad-business-behavior>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- VIJAYARAGHAVAN, Akhila. 2011. **Tools for Incorporating Human Rights into CSR Reporting**. Disponível em: <<http://www.triplepundit.com/2011/06/human-rights-bigger-csr/>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- WOODS, Cindy S. “‘It Isn’t a State Problem’: The Minas Conga Mine Controversy and the Need for Binding International Obligations on Corporate Actors.” **Georgetown Journal of International Law**, [s.l.], v. 46, n. 2, p. 629-683, 2015.
- WOODIN, Hayley. “Goldcorp’s Marlin Mine: A Decade of Operations and Controversy in Guatemala.” *Business in Vancouver*. Maio 4, 2015. Disponível em: <<https://www.biv.com/article/2015/5/goldcorpsmarlin-mine-decade-operations-and-contro/>>. Acesso em: 09 ago. 2018.
- ZARSKY, Lyuba; STANLEY, Leonardo. **Searching for Gold in the Highlands of Guatemala: Economic Benefits and Environmental Risks of the Marlin Mine**. 2011. Global Development and Environment Institute, Tufts University. Disponível em: [http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy\\_research/marlinemine.pdf](http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/marlinemine.pdf).

ZERK, Jennifer. **Corporate Liability for Gross Violations of Human Rights Abuses:** Towards a Fairer and More Effective System of Domestic Law Remedies. Report commissioned by the UN Office of the High Commissioner of Human Rights. 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/StudyDomesticLawRemedies.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

# Apropriações da “governança” nas estratégias de controle territorial do capitalismo extrativo

*Edwin Muñoz Gaviria*

## Introdução

É crescente o entusiasmo com que grandes empresas mineradoras promovem programas sociais e criam oportunidades para a interação com diversos agentes presentes no entorno de seus empreendimentos. No Brasil, esta tendência vem se apresentando no contexto de uma disputa intensa pela apropriação de territórios que abrigam recursos minerários. Nessa disputa, a Amazônia brasileira é uma região bastante dinâmica, situação que não é nova e que atualiza a visão hegemônica dela como fronteira de expansão dos processos de acumulação capitalista. De fato, ali se expressa com grande intensidade o conflito gerado pelo avanço do extrativismo minerador, particularmente quando até anos recentes houve um aumento dos investimentos associado à crescente demanda e altos preços das *commodities* minerais em nível internacional. Inclusive hoje, mesmo com a recente diminuição dos preços, os processos extrativos existentes se intensificaram como consequência de ajustes realizados pelas empresas para contornar tal redução.

Como resultado da expansão e consolidação da mineração na Amazônia, são persistentes os impactos destrutivos que as minas e suas infraestruturas logísticas têm em ambientes e culturas, e, em consequência, também as fricções com diversas formas históricas de uso e apropriação dos territórios. Tais impactos são percebidos por grupos sociais que habitam a região, principalmente comunidades tradicionais de ribeirinhos, extrativistas, camponeses, pescadores, quilombolas e diversos povos indígenas, para os quais os atributos do território afetados pela atividade mineradora são fundamentais para sua reprodução material e simbólica. Eles suportam processos de degradação de seus ambientes resultantes da lógica assimétrica que os obriga a assumir os custos do modelo de desenvolvimento de caráter extrativo que é imposto. No entanto, também resistem ativamente na defesa de formas de

uso individual e comum de florestas, lagos e rios, base territorial das quais depende a permanência de seus modos de vida. Em consequência, falar de mineração na Amazônia remete à presença do conflito como característica central da dinâmica social e política da região.

Por seu lado, as grandes empresas que operam na região aumentaram consideravelmente seu poder econômico, político e ideológico com o avanço da mineração e, em consequência, sua capacidade de incidir de forma determinante na vida social e política dos territórios. De fato, observamos como os entornos dos empreendimentos adquiriram grande significado político para as empresas. Nesses lugares, o Estado tende a exercer um papel facilitador do protagonismo empresarial no modelo de desenvolvimento de base extrativa e na mediação e regulação das demandas sociais resultantes da implantação e operação das atividades mineradoras. Trata-se efetivamente de um fenômeno internacional mais amplo, que tem tornado a relação com as populações próximas aos empreendimentos um problema sensível para a indústria de mineração, vindo a ocupar um lugar central em sua agenda política. Com fortes e crescentes dificuldades para manter sua legitimidade devido ao histórico de efeitos contrários ao desenvolvimento e à qualidade de vida por elas prometidos, as empresas precisam aumentar a influência política nos territórios como meio para viabilizar os negócios.

No que tange à relação de grandes companhias mineradoras com as populações adjacentes aos empreendimentos, a implementação de programas sociais é um meio importante de exercer tal influência. Esses programas formam crescentemente o repertório de atuação empresarial, principalmente das maiores companhias, por meio da implementação de projetos sociais em âmbitos diversos: esporte, cultura, educação, saúde, produção agropecuária etc. De forma menos frequente, porém mais abrangente e sistemática, as empresas propõem intervenções na formulação de políticas públicas, modelos de gestão do desenvolvimento e diversos arranjos de “governança” territorial. Tal fenômeno tem envolvido processos de reorganização interna das empresas com a criação de instâncias, equipes humanas e procedimentos específicos para gerenciar as relações com as populações circundantes aos empreendimentos. Departamentos de “relações com as comunidades” e “gerências de sustentabilidade”, entre outras denominações, passaram a formar parte da burocracia corporativa juntamente com um heterogêneo e complexo campo institucional que inclui, entre outras coisas, a criação

e o fortalecimento de fundações empresariais dedicadas à orientação e implementação das políticas sociais das empresas. A elas se somam a atuação de universidades, organizações da sociedade civil e consultorias privadas de ação nacional e internacional.

Uma parte importante da literatura atribui à atuação social das empresas a função de servir à resolução das grandes contradições históricas geradas pela mineração, ao ser um meio que permitiria ajustar o desempenho das companhias às expectativas das populações e governos locais (Joyce, Thomson, 2000; Porter; Kramer, 2011). Pretendemos examinar neste texto as apropriações corporativas de formatos e mecanismos, associados genericamente a formas de “governança”, pelos quais se busca fundamentalmente uma pretensa coordenação de ações das empresas com outros atores, principalmente com as organizações e comunidades que habitam os entornos dos empreendimentos. Optamos por assumir uma perspectiva analítica que busque a compreensão das relações de poder em que essas práticas são inseridas, procurando sua interpretação como expressão do ajuste sociopolítico requerido pelas empresas à luz das contradições e conflitos sociais inerentes à implantação e desenvolvimento das atividades extrativas.

Para contribuir com este debate, examinamos os argumentos centrais empregados pelo setor minerador ao optar pela instauração de formas de “governança”, assim como os seus sentidos, apoiando a análise em debates de campos teóricos e práticos adjacentes, particularmente os associados às políticas de agências multilaterais e governos centrais para a luta contra a pobreza e a cooperação para o desenvolvimento em países periféricos, bem como aqueles desdobrados no âmbito das doutrinas que orientam operações militares em missões de ocupação e estabilização de territórios. Uma vez propostos esses elementos gerais, analisaremos o caso específico de uma proposta de “governança” de iniciativa empresarial, pesquisada pelo autor nos últimos anos na região amazônica brasileira, com o objetivo de ilustrar elementos concretos do fenômeno em questão e servir como fundamento para suscitar algumas questões que consideramos importantes no debate sobre a democratização dos territórios impactados pela mineração.

## **Mineração e conflito na Amazônia brasileira**

Os impactos historicamente gerados pela mineração na região amazônica são consideráveis. A destruição de ecossistemas pela poluição das

fontes de água, a devastação do solo e o desmatamento são significativos, assim como os danos provocados nas condições de saúde das comunidades locais, em seus direitos ao trabalho, à vida e a definir e dar continuidade a seus próprios projetos históricos.

Entretanto, as características do regime vigente das atividades mineradoras atribui às atividades extrativas o caráter de “interesse” ou “utilidade nacional”, antepondo assim os direitos do capital extrativo a explorar os recursos minerais aos direitos de propriedade ou posse da superfície por parte de indivíduos e coletivos. Isto porque, apesar da soberania sobre os depósitos e recursos minerais ser atribuição da União Federal, o regime de concessão dá ao investidor privado o direito de propriedade do material produto da exploração. Este quadro é complementado pela aplicação de isenções fiscais e pela flexibilização de regulações ambientais como estratégia para a atração de capitais. Desse regime da mineração resulta, portanto, uma assimetria de poder maior, a favor das empresas que passam a assumir de forma crescente o papel de agentes reguladores da sociabilidade nos territórios (Szablowski, 2007; Svampa e Sola, 2010).

Conseqüentemente, o conflito se instaura então como padrão característico da dinâmica social da região. Ele aflora pela percepção de efeitos indesejáveis ou pela incompatibilidade das atividades extrativas com as práticas sócio-espaciais das populações. Em certas condições, os grupos sociais afetados se tornam sujeitos políticos ao se apoiarem em certas construções identitárias que aumentam sua capacidade de resistência e ação coletiva, apesar do persistente desequilíbrio de forças contrárias. Esses movimentos configuram formas de crítica organizada que serão observadas com especial atenção pelas empresas para fins de sua intervenção social e política. Tais manifestações críticas às vezes trazem questionamentos profundos que superam os interesses de compensação financeira, ao se oporem radicalmente ao extrativismo minerador como eixo dos modelos de desenvolvimento.

Ainda hoje, com a redução experimentada pelos preços internacionais do minério, os impactos e conflitos não cessaram devido à estratégia implementada por uma parte expressiva das empresas, baseada na expansão das minas ou no aumento dos ritmos de extração. De fato, essa estratégia incluiu a redução de custos operacionais e aumento da competitividade pela ampliação das frentes de extração e da escala de produção (Hoyle, 2015 *apud* Milanez e Losekann, 2016). O caso do desastre produzido pelo

rompimento da barragem de rejeitos em Mariana, estado de Minas Gerais, na mina operada pela Samarco, que por sua vez é propriedade da Vale e BHP, é emblemática das consequências da redução de controles internos das empresas e da regulamentação e fiscalização das instituições estatais (Milanez e Losekann, 2016). Esse evento sem dúvida tem impactado de forma marcante o debate sobre os conflitos, demandas sociais e a forma como estes estão sendo tratados. Entretanto, esse agravamento das contradições produzidas pela mineração pressiona ainda mais as empresas a buscarem estratégias de legitimação e articulação com os vários agentes que operam no território, particularmente com as populações locais.

### Mineração e “governança”

O debate sobre o papel da mineração nas políticas de desenvolvimento tem sido focado em grande parte nas contradições geradas pela chamada “maldição da abundância” (Acosta, 2009), que questiona a possibilidade real das atividades extrativas servirem de ferramenta eficaz para atingir o desenvolvimento territorial e regional, superando o modelo de economia de enclave. Neste debate surge a “governança” como resposta, entendida como criação de arranjos institucionais cujo propósito é a redistribuição de papéis e responsabilidades entre empresas, governos e populações, e o estabelecimento de maiores níveis de coordenação e entendimento entre as partes para a gestão de recursos e orientação dos processos de desenvolvimento ligados às atividades extrativas (IIED, WBCSD, 2002; Buxton, 2012). A ausência ou deficiência desses níveis de participação e coordenação entre os diferentes agentes seria uma razão fundamental para que a distribuição dos benefícios provenientes da exploração não fosse a adequada.

Assim, a promoção de novas formas de “governança” tem sido efetivamente uma prioridade para o setor minerador mundial como parte de uma estratégia relativamente recente para superar seus problemas de legitimidade, como apontou a revisão realizada em 2002 pelo Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM), que orientou a adoção de políticas empresariais compatíveis com os propósitos do “desenvolvimento sustentável”. Na redefinição do papel das empresas, foi recomendado que elas assumissem o compromisso voluntário de buscar o estabelecimento de normas e pautas de referência compartilhadas com outros atores, bem como os mecanismos para lidar com o legado negativo que a mineração teria

produzido no passado e com os efeitos futuros das operações em andamento. As ações identificadas como fundamentais para atingir melhores níveis de “governança” incluíram o estabelecimento de mecanismos de resolução de conflitos; a promoção do desenvolvimento sustentável; a adoção da prática de relatórios de sustentabilidade e a abertura de fóruns de discussão com a sociedade (IIED, WBCSD, 2002).

Especificamente no nível local de relacionamento com as comunidades do entorno dos projetos, a “governança” deveria superar o tipo de práticas em que as empresas tenderiam a fornecer serviços de forma paternalista, com os efeitos da dependência e insustentabilidade do desenvolvimento que ela produziria após o fechamento das minas. Desta forma, considerou-se que a implementação de mecanismos e normas de relação com as comunidades seria desejável para promover a participação conjunta na avaliação dos problemas e oportunidades; na gestão de conflitos e consensos; na tomada de decisões e na distribuição de custos e benefícios, entre outros aspectos. Um instrumento privilegiado nessas diretrizes foram os “fóruns de desenvolvimento comunitário” que permitiriam a participação de múltiplos atores para a coordenação de ações relativas à alocação de recursos econômicos produzidos pelas minas. Voltaremos posteriormente à análise desse instrumento político da “governança” empresarial.

Do ponto de vista das populações afetadas, diversas manifestações sociais de resistência e ação coletiva têm sido produzidas em rejeição à distribuição desigual dos custos e benefícios do modelo de desenvolvimento de base extrativa. Nesses casos, os esforços no melhoramento da capacidade institucional para melhorar a destinação dos recursos provenientes da atividade, assim como das devidas compensações financeiras quando necessárias, podem representar algum nível de conquista para as populações afetadas pelos empreendimentos. Contudo, como as próprias manifestações de conflito evidenciam, em outras ocasiões as reivindicações não só colocam em questão os processos de negociação para atingir compensações financeiras. Entretanto, essas problematizações e posturas assumem que a mineração é um caminho inexorável para o desenvolvimento dos municípios e regiões que contêm depósitos minerais.

A posição do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração no Brasil reflete claramente este último sentido político das demandas sociais. O Comitê é constituído como um espaço aberto e plural que

reúne organizações e movimentos comprometidos com a luta pelos direitos das populações ameaçadas e afetadas, bem como pela defesa do meio ambiente e os direitos dos trabalhadores frente à mineração. Sua reivindicação vai além da distribuição de benefícios e promove a democratização e transparência na formulação e aplicação da política mineral e a garantia de uma série de direitos não negociáveis, tais como: consulta, consentimento e veto a projetos que afetem as comunidades; respeito pela definição democrática de lugares, taxas e ritmos de extração; confisco de fundos para a mitigação de impactos socioambientais no fechamento das minas; pela garantia dos direitos dos trabalhadores e o cumprimento do Estatuto dos Povos Indígenas e a Convenção 169 da OIT (Comissão Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração no Brasil, s/a). A promessa feita pela “governança” parece ser bastante limitada em sua resposta a este tipo de reivindicações.

### “Governança” e conflito social

Apreciamos como o compromisso do setor minerador internacional com a implementação de formas de “governança” surge na medida em que as contradições e conflitos gerados pelo modelo de desenvolvimento de base extrativa se tornam mais agudos, particularmente no nível local. Ao ampliar a perspectiva de análise para a compreensão dos traços mais gerais das formas de poder que têm se configurado nas décadas recentes, é possível observar como os discursos e práticas da “governança” vêm ganhando terreno, reformando a arquitetura do poder em escala global, a partir da configuração de redes de atores e formas complexas de organização poliárquica (Duffield, 2001). Desde os anos oitenta, com o desmantelamento da União Soviética e a expansão da economia de mercado e da institucionalidade da democracia liberal, a compreensão da relação entre a globalização econômica neoliberal e os problemas de segurança e democracia serviram de impulso à governança como paradigma para governar conforme com os novos tempos (Fontaine, 2005), tendo como característica central o fato de os Estados-nação, principalmente na periferia, perderem influência pela atuação de outros atores, entre os quais organizações multilaterais e corporações.

Duffield (2001) destaca como característica distintiva dessa governança global o fato de ter colocado como foco das políticas internacionais o manejo dos conflitos associados aos efeitos da expansão da economia de mercado, principalmente nos países periféricos. Em suas análises sobre as

políticas de desenvolvimento aponta para a forma como o conflito tem virado foco da atuação de diversos agentes, entre eles as Nações Unidas, o Banco Mundial, ONGs, *thing tanks*, universidades e grandes corporações. Nestas políticas tem-se gestado uma mudança na noção de segurança, que presta menos atenção aos riscos de eventuais guerras entre países e prioriza os riscos provenientes da instabilidade que passaram a representar os excluídos dos benefícios econômicos – sejam eles países, grupos sociais ou sujeitos específicos –, e o descontentamento social produzido neles. A globalização econômica neoliberal, ao invés de representar um movimento de expansão e incorporação de contingentes de pessoas marginalizadas – como proclamado por seus promotores –, apresenta uma lógica binária para seu tratamento: de exclusão, ao restringir sua possibilidade de conexão aos fluxos econômicos; e de integração subordinada, ao lidar com esses grupos e populações mediante métodos de contenção, como é evidenciado nas políticas e programas de ajuda humanitária aplicados em locais de conflito ou em programas de cooperação para o desenvolvimento. Essa classificação baseia-se na concepção do conflito como uma regressão social resultante de condições que são assumidas como internas a esses países ou populações: pobreza ou “subdesenvolvimento”; situações de competição por recursos escassos; criminalidade e caos, ou debilidade institucional, cuja manifestação as afastaria dos padrões de ordem exibidos pelos países centrais. Consequentemente, essa forma de poder que exclui grandes contingentes da população e que percebe suas carências como perigosas e desestabilizadoras, também se propõe intervir mediante vigilância, envolvimento e tutela. Essa inclusão subordinada implica que os governos, as organizações ou populações sujeitas à tutela devem satisfazer as normas de comportamento definidas como condição para incluí-los, sejam elas habilidades, méritos, cumprimento de prescrições econômicas, adesão a padrões internacionais de “boa governança” etc.

Ao preencher os espaços deixados pelos Estados, outros tipos de legitimidade e autoridade surgiram, tais como governos doadores, agências de ajuda e corporações, que também vieram a desempenhar funções de subordinação de países e populações por meio de prescrições econômicas de ajuste estrutural ou iniciativas de mitigação e dissuasão revestidas de bem-estar público, tais como a reconstrução das redes sociais, o fortalecimento das instituições civis, a promoção do Estado de Direito, entre outros. Em suma, para o autor essa governança global instaura um novo terreno político

a partir de formas complexas de relacionamento entre uma percepção renovada da questão da segurança como condição requerida pelos processos de acumulação capitalista e a funcionalidade atribuída para esse propósito às políticas e programas de intervenção social e política (Duffield, 2001).

Esse âmbito das políticas de cooperação para o desenvolvimento é um importante campo de manifestação da lógica política da governança neoliberal. No entanto, ela também pode ser observada nas doutrinas militares dos exércitos de ocupação e suas operações de estabilização (Acselrad, 2014, Muñoz Gaviria, 2015a). A incorporação contemporânea de formas de interação política ao estilo da governança neoliberal na doutrina militar é paradigmática no caso dos Estados Unidos, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001. O reconhecimento da nova natureza do conflito levou ao desenvolvimento de inovações nas tecnociências militares, a ponto de alguns identificarem nelas uma verdadeira “revolução nos assuntos militares” (Hardt e Negri, 2004, p.65). O caráter das mudanças que ocorreram na doutrina militar estadunidense durante a década de 2000 pode ser captada nas declarações de Robert Gates, naquela época Secretário de Defesa dos Estados Unidos. Ele afirmava que o novo cenário de segurança internacional teria mudado o caráter do conflito, o que também poderia trazer mudanças nas formas de fazer a guerra. Apontava que esses “conflitos [eram] fundamentalmente de natureza política e [exigiam] a aplicação de todos os elementos do poder nacional” (Gates, 2009, s/p). Isto implicaria o uso de outras estratégias – no que ele chamou de fortalecimento da “capacidade de usar o *soft power* e uma integração melhor com o *hard power*” –, necessárias para agir com sucesso em casos como os de intervenções militares no Iraque e no Afeganistão. Referia-se a uma coordenação maior entre ações de tipo militar e ações civis; estas últimas expressadas no uso da diplomacia, da comunicação, da ajuda externa e de ações de reconstrução e de promoção do desenvolvimento econômico nos países e locais ocupados pelas forças militares. O *soft power* assim entendido, além de aumentar a eficiência no tratamento dos conflitos existentes, seria um elemento central para atuar sobre eles de forma preventiva.

As chamadas “operações de espectro completo”<sup>1</sup>, particularmente aquelas focadas em missões de estabilização pós-conflito, ocupação ou ação

1 As operações de amplo espectro incluem ações de defesa, ofensiva e estabilização.

pós-desastre, tem incorporado tal estratégia dupla de tratamento dos conflitos. Ao estabelecer o objetivo de “moldar o ambiente operacional” (EUA, 2008, pp. 2-12), propõem-se a uma redução dos *drivers* do conflito, isto é, dos fatores ou agentes que representam fontes de instabilidade. Reconhecendo inclusive o conflito como parte da dinâmica social, elas recomendam privilegiar os meios pacíficos para sua resolução com base em uma intervenção ativa e mais geral, que abrange as populações dos territórios em estabilização. Esses meios incluem a aplicação de ações cívico-sociais baseadas em uma denominada “governança” que, além de manter a imposição da autoridade militar, envolveria a ação coordenada de organizações humanitárias, agências de desenvolvimento e do setor privado. A intervenção combinada sobre a população se produziria por meio de uma ampla gama de ações que incluíram o fornecimento de bens e serviços e a promoção de programas de desenvolvimento econômico e social, procurando, através deles, incentivar a participação, a credibilidade, o consenso e a identificação de pessoas com os propósitos e ações da operação militar<sup>2</sup>.

Em ambos os casos, as políticas internacionais de desenvolvimento e as operações militares, há confluências na apropriação da noção da “governança” como racionalidade e instrumento adequado ao tratamento dos conflitos sociais, que não se expressa direta ou necessariamente como coerção, mas como prática de dominação exercida por meio da harmonização, melhoria, tutela e estabilização das condições sociais e políticas das populações. A seguir, examinaremos a recepção deste tipo de racionalidade de poder no capitalismo extrativo, particularmente latente nas formas de intervenção social e política de grandes empresas mineradoras.

### **“Governança”, “risco social” e mecanismos políticos de territorialização empresarial**

O sentido atribuído à apropriação da noção de “governança” pela indústria da mineração pode ser compreendido a partir do interesse de produzir determinados ajustes sociais e políticos nos territórios, necessários para a implantação e continuidade das operações extrativas. A este respeito, é

---

2 A este respeito, os manuais para operações de estabilização indicam que há uma grande quantidade de necessidades e “desejos” das populações dentro de uma área operacional, tais como escolas, estradas e cuidados de saúde (EUA, 2008).

necessário considerar que as atividades extrativas têm rigidez relativa em sua localização geográfica, obviamente porque, para decidir onde se estabelecer, as empresas dependem da localização dos depósitos minerais. Nas condições de acumulação flexível, um critério fundamental que orienta a localização de indústrias de qualquer setor é encontrar melhores condições políticas e sociais que favoreçam os investimentos. O mecanismo privilegiado para a atração de investimentos em um contexto marcado pela competição territorial é o aproveitamento da mobilidade dos capitais. Com isto costuma ser suscitadas, *ex ante*, as mudanças sociais e políticas consideradas compatíveis com a realização dos investimentos. Isto resulta frequentemente na imposição prévia de condições aos governos e populações locais em matéria de tributação, de regulamentação trabalhista e normas ambientais, sob a ameaça de um empreendimento não se estabelecer no território, com as consequências em termos de geração de emprego e renda que isso poderia acarretar. Essa forma de chantagem de localização (Acsehrad e Bezerra, 2010) é certamente acionada como um poderoso mecanismo de submissão de territórios aos interesses do capital. Procedimentos para a implantação de montadoras de automóveis poderiam ser ilustrativos desta prática.

No entanto, no caso da mineração e das indústrias extrativas em geral, este mecanismo político tem um alcance limitado devido precisamente à rigidez geográfica dos recursos. Daí resulta que a exploração de uma mina possa ser tecnicamente viável, enquanto as condições sociais e políticas são adversas a ela. Então, nos casos em que as empresas decidem se localizar em determinado lugar são obrigadas a empreender estratégias com o objetivo de estabilizar – *ex post* – o terreno social e político; isto é, procurarão gerar, manter e, na medida do possível, antecipar condições ideais para garantir a continuidade de suas atividades. Assim, os fatores relevantes para manter a viabilidade social e política das operações tornam-se objeto de controle gerencial.

Tal campo de atuação empresarial não se restringe obviamente às práticas ligadas ao mercado, no qual relações e transações comerciais e de competição codificam as formas de relacionamento. Ele atinge um plano evidentemente político. Neste sentido, a literatura gerencial contemporânea tem respondido a essas necessidades teóricas e práticas da expansão do capitalismo flexível e desregulado, e o campo de gestão empresarial das estratégias de “não mercado” tem aberto a discussão e produzido conhecimento associado ao

entendimento e intervenção nas interações institucionais, políticas e sociais das empresas nos territórios, a fim de aumentar sua capacidade de criação e captura de valor (Boddewyn, 2003, Rufin, Parada, Serra, 2008).

Entretanto, na indústria extrativa tal interação social e política das empresas com as populações e o território de forma geral apresenta-se, alternativamente, como um atributo que pode ser aproveitado para a inserção competitiva das companhias ou como um meio de estabilização política do espaço social (Acselrad, 2016). De um lado, existe um interesse empresarial pelos fatores territoriais que potencializam a capacidade competitiva da empresa, e neles se apreciam as vantagens dos efeitos de proximidade com as populações locais; por outro, pelos fatores territoriais que põem em risco a operação e que a tornam, ou podem torná-la, social e economicamente inviável.

No primeiro caso, o apelo às retóricas de participação no desenvolvimento dos territórios e de “governança” exprime a pretensão das empresas de se integrarem na dinâmica econômica, social e política desses lugares. As empresas procuram, desta forma, estabelecer estratégias de “ancoragem territorial” pelas quais possam participar na construção de consensos sobre os objetivos de desenvolvimento, na tentativa de gerar uma relação estreita com os diferentes atores presentes no território (Zimmermann, 2005; Amilhat Szary, 2010). Essa proximidade social se entende como uma condição necessária para a integração econômica nas condições de competitividade. Entre outras questões territoriais comumente associadas à competitividade das empresas, se consideram aspectos como as condições de educação e saúde da população; o acesso a oportunidades econômicas; o uso de recursos naturais; a disponibilidade de mão de obra; o fornecimento de infraestrutura, entre muitos outros. Tais temas afetariam as ramificações da “cadeia de valor” do negócio e, em última instância, influenciariam a “capacidade de competir” das empresas. Afirma-se que uma intervenção empresarial nestes campos permitiria às companhias mineradoras não só um benefício próprio, mas também criar “valor compartilhado para a sociedade” (Joyce; Thomson, 2000; Mining Facts, 2014). Este argumento tem sido defendido pelos consultores empresariais Porter e Kramer (2011), para quem as práticas de “responsabilidade social” das empresas cumpririam esse propósito, ao trazer melhorias nas condições de vida das populações locais, ao mesmo tempo em que possibilitam vantagens competitivas para as empresas.

A outra perspectiva assume sua implantação territorial, já não na lógica virtuosa da geração de “valor compartilhado”, mas na perspectiva do risco. Nesta postura se entende que, além dos riscos técnicos que surgem na operação das infraestruturas implantadas no território, é necessário considerar os “riscos sociais”. Esse “risco social” é entendido como o impacto real ou potencial de afetação das operações que possa surgir a partir da mobilização de comunidades e organizações críticas (Kytte, Ruggie, 2005). Assim, em situações de conflito frequente com diversos grupos sociais que atuam na proximidade das instalações, aumentaria o risco social pela ocorrência de protestos, ocupações, bloqueios e sabotagem, mas também por ações judiciais e danos na reputação das empresas. Tais situações representam evidentemente um risco para as empresas ao trazerem, como resultado, menos legitimidade ante a opinião pública e prejuízos financeiros para seus acionistas devido ao eventual aumento nos custos operacionais. Também é um assunto sensível para o desempenho futuro das empresas, porque, dependendo do tratamento dado a tais situações, poderiam advir dificuldades para a obtenção de financiamento; incremento dos passivos socioambientais das empresas e dificuldades para possíveis vendas dos projetos (Humphreys, 2000, Joyce, Thomson, 2000). Particularmente em relação às comunidades que habitam o entorno dos empreendimentos, tanto o pretendido engajamento no desenvolvimento dos territórios como fator de competitividade, como a identificação e intervenção de riscos sociais reais ou potenciais, são articulados na prática com o objetivo político de obter o consentimento das populações que habitam o ambiente dos projetos ou a chamada “licença social para operar” (Muñoz Gaviria, 2015b).

Para o extrativismo minerador, a “governança” passa então a designar tanto o propósito de assegurar níveis de estabilidade de terreno social e político, quanto os meios para que esta seja atingida. Então, como se manifesta nas políticas de ajuda humanitária e desenvolvimento analisadas por Duffield ou nas ações cívico-sociais das forças militares, o sentido das práticas de “governança” empresarial aqui discutidas pode ser compreendido como componente de uma estratégia maior que procura, fundamentalmente, ampliar os meios pelos quais se garanta maior segurança e menos risco na continuidade das atividades extrativas. Para ilustrar concretamente alguns aspectos discutidos aqui sobre as práticas de “governança” promovidas pelas empresas mineradoras no Brasil, examinamos a seguir uma experiência

surgida como desdobramento da estratégia de atuação territorial recente de uma mineradora no oeste do estado do Pará.

### **Um caso na Amazônia brasileira. O modelo de “governança” Juruti Sustentável**

O projeto Juruti, localizado no município do mesmo nome, no oeste do estado do Pará, é uma mina de extração de bauxita propriedade da empresa norte-americana Alcoa, líder mundial na produção de alumínio. Juruti localiza-se à beira do rio Amazonas e sua população se distribui em um núcleo urbano principal e em várias comunidades que, em geral, baseiam seus meios de vida em atividades de pesca, caça, coleta e agricultura. Com a construção e início das operações da mina, em 2008, se intensificaram os conflitos por terra, e também os ambientais por conta dos impactos gerados pela mina e suas infraestruturas associadas. Desde 2005, durante o processo de licenciamento ambiental, o projeto foi repetidamente contestado pela população, o governo local e o Ministério Público, devido a uma série de irregularidades identificadas por estes. Entre elas, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA não considerou a existência das comunidades da região de Juruti Velho, onde se implantou a mina, assim como era omissa quanto a uma significativa quantidade de impactos ambientais e sociais, e às correspondentes medidas de mitigação e compensação (Muñoz Gaviria, 2013; Muñoz Gaviria; Teixeira, 2013). Com o início de operações, ocorreram protestos, bloqueios e assembleias comunitárias para exigir o respeito aos direitos da população local. A empresa, por seu lado, além da realização de ajustes insuficientes no EIA, fez mudanças em sua política de relacionamento com as comunidades, organizações e governo locais, mediante ações que foram apresentadas como voluntárias, no âmbito de políticas de “responsabilidade social”. Essas práticas foram articuladas em um programa de investimentos denominado Agenda Positiva<sup>3</sup> e em outro chamado Juruti Sustentável: Um modelo para o desenvolvimento local.

Esate último foi apresentado em 2008 como uma experiência de “governança pluralista” que visava a promover processos de tomada de decisão

---

3 Esse foi o nome dado a um conjunto de investimentos da empresa que resultaram de negociações feitas com o governo local e que teve como foco principal a realização de obras de infraestrutura. As obras incluíram equipamentos de saúde, educação, assistência social, segurança e justiça, cultura, lazer, esporte e turismo, entre outras. Porém, a manutenção das infraestruturas ficaria a cargo do governo local.

com múltiplos atores para a formulação de planos de desenvolvimento que incluíssem a perspectiva da sustentabilidade (Abdala, 2010). Com ele, a empresa e as instituições contratadas para a formulação do programa<sup>4</sup> pretendiam criar uma experiência pioneira, de referência nacional e internacional, para a melhoria dos níveis de “governança” em situações de implementação de projetos de mineração de grande impacto social e ambiental.

Quanto a seus aspectos formais, o modelo baseava-se em alguns princípios. a) “participação ampla e eficaz”, na pretensão que permitisse a organização do “processo social de negociação”, “formação de consensos e tomada de decisão”, para concretizar “o interesse público no município”; b) “foco territorial” que tornava Juruti um território de referência para a organização da agenda de desenvolvimento local, identificando riscos e sinergias com seu ambiente regional; c) “diálogo com a realidade”, entendido como o ajuste do modelo à realidade local, às tendências globais e políticas públicas regionais e municipais; e d) “internalização pela empresa”, na procura de uma assimilação dos acordos e compromissos adquiridos dentro dos processos e práticas da gestão da empresa. Por outro lado, foram estabelecidas três ações básicas: 1) a criação de um fórum de desenvolvimento local que buscou a participação das “partes interessadas” para a discussão de um “futuro comum de interesse público” e a priorização das ações e a formulação de uma agenda de longo prazo; 2) construção de indicadores de desenvolvimento para monitorar o desenvolvimento do município e seu entorno, e para alimentar os processos de tomada de decisão pública; e 3) a criação de um fundo de desenvolvimento sustentável para financiar as demandas identificadas pelo monitoramento dos objetivos que foram priorizados no fórum (GVces, Funbio, Alcoa, 2008).

Embora este modelo de atuação da empresa tenha sido apresentado em vários momentos como uma contribuição voluntária para “fazer mais e melhor, indo além da lei”<sup>5</sup>, visando a ajudar o município a enfrentar os “desafios e oportunidades” trazidas pelo empreendimento, seu sentido estava claramente associado aos fortes conflitos com a população, o que teria sido interpretado pela empresa como uma crescente dificuldade para obter

4 Em sua elaboração participaram as instituições brasileiras: Centro de Estudos sobre Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas – GVces e Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio.

5 Afirmação do gerente de sustentabilidade da empresa no Fórum Amazônia Sustentável, realizado durante a Conferência Rio + 20 de 2012, no Rio de Janeiro.

sua “licença para operar, socialmente legitimada” (GVces, Funbio, Alcoa, 2008:83). Reconheceu-se também que a situação em Juruti estava sujeita a uma grande visibilidade na mídia e a uma forte sensibilidade na opinião pública, por se tratar de uma mina a céu aberto na região amazônica. De forma explícita, as instituições idealizadoras do modelo de “governança” Juruti Sustentável mencionaram que seu propósito era atingir a “paz com a comunidade” para ser “parte legítima e integral” dela. Também foi indicado, de passagem, que ela seria uma “ferramenta poderosa” de “mitigação de riscos, redução de custos e otimização do valor da empresa” (GVces, Funbio, Alcoa, 2008:83). Em tal sentido, assumiu-se também que o modelo iria ser desenvolvido demandando habilidades para a moderação de conflitos, criação de agendas e solução de controvérsias no contexto de intensos conflitos de interesses e de projetos políticos (Abdala, 2010).

Considerando as limitações do presente texto para realizar uma análise aprofundada da intervenção empresarial em questão, retomamos aqui o componente correspondente à criação e implementação de um conselho local que foi denominado Conselho Juruti Sustentável – Conjus<sup>6</sup>. Sendo supostamente um espaço para a participação e articulação dos diversos atores, ele resulta relevante para compreender a operação e os efeitos das práticas e instrumentos de “governança” de caráter empresarial que estamos discutindo.

A princípio é necessário considerar que a figura dos conselhos gestores no Brasil emergiu como um instrumento privilegiado de participação no processo de redemocratização do país, após a ditadura militar. Eles representaram uma conquista dos movimentos populares e da sociedade civil organizada como mecanismo de representação em formas renovadas de gestão pública, no propósito de institucionalizar a participação social e a cogestão com o Estado na formulação e controle das políticas sociais (Gonh, 2002). Entretanto, nos anos noventa, no contexto de demandas por maiores níveis de exercício da cidadania e da solidariedade, surgiu também um intenso ativismo social das empresas (Paoli, 2002) e, nos últimos anos, o desdobramento desse protagonismo empresarial em diversos setores econômicos fez com que as empresas aderissem à criação e fomento de formatos de diálogo e “governança” para sua interação com diversos grupos sociais

---

6 Recentemente, o Conjus passou a ser denominado Instituto Juruti Sustentável (Injus), uma modificação que essencialmente amplia seu âmbito de intervenção e de captação de fontes de financiamento.

(GIFE, 2017). Na atualidade, empresas altamente dependentes de recursos territorializados, isto é, dedicadas à extração, processamento e transporte de recursos como petróleo, celulose, agro combustíveis e energia elétrica, também têm incursionado na criação e promoção de espaços de interação com as populações e comunidades adjacentes aos empreendimentos, sob denominações e formatos variados, tais como fóruns, conselhos ou agendas de desenvolvimento.<sup>7</sup> Alguns elementos de análise do Conjus que apresentamos a seguir refletem as dinâmicas, efeitos e riscos envolvidos na implementação desses instrumentos empresariais de “governança” nos territórios com presença de atividades extrativas.<sup>8</sup>

Em primeiro lugar, desde a sua criação em 2008, e como fato relevante, o Conjus não teve representatividade suficiente que permitisse um diálogo aberto e democrático entre as diferentes forças sociais em conflito. Embora tenha sido concebido como um espaço participativo e de empoderamento social, organizações críticas à implementação do empreendimento se recusaram a participar ou se retiraram pouco depois de ter ingressado. Tal foi o caso da Associação de Comunidades da Região de Juruti Velho (Acorjuve) – organização representante das comunidades impactadas diretamente pela mina de bauxita – para quem o Conjus carecia de legitimidade para deliberar sobre questões de real importância para o município devido à forte influência exercida pela empresa sobre ele. É importante ressaltar que durante o processo de licenciamento ambiental vários setores da população local propuseram abrir um fórum para discutir o desenvolvimento do município. No entanto, para essas organizações a iniciativa do conselho proposto pela empresa não respondia a essas expectativas. Apesar dessas deficiências de representatividade, o Conjus conseguiu manter certa continuidade e reunir um número significativo de organizações sociais e comerciais do município.

Por outro lado, o sentido do Conjus se pauta, em essência, pelas diretrizes da política de sustentabilidade do setor minerador internacional mencionados

7 Um caso bem conhecido na Amazônia Oriental brasileira é o do Fórum Intersetorial de Barcarena, município localizado ao leste do estado do Pará. Barcarena tem um longo histórico de empreendimentos de mineração de vários tipos e também de forte conflituosidade social, entre outras razões, pelos graves desastres socioambientais ali provocados pelas atividades extrativas. O Fórum, neste caso, foi também concebido como um espaço para reunir representantes de organizações da sociedade civil, do governo e das empresas que atuam no local e debater sobre os problemas do município.

8 Os dados que sustentam estas análises foram obtidos por meio de entrevistas, observações de campo, revisão de documentos e de arquivos do Conjus, informações de acesso público.

anteriormente, ao assumir a função de mecanismo de resolução de conflitos para o estabelecimento de acordos aceitáveis entre empresas e comunidades (Buxton, 2012). Entretanto, essa ênfase é problemática porque imprime a esses espaços um caráter consensual que coloca em risco as garantias para o exercício democrático do dissenso. Já desde sua idealização dentro do modelo Juruti Sustentável, o Conjus teria como objetivo a “organização do processo social de negociação, de formação de consensos e de tomada de decisão, garantindo o envolvimento efetivo das partes interessadas, de forma a materializar o interesse público” (GVces, Funbio, Alcoa, 2008:41). Tal como está colocado, por exemplo, nas orientações para a elaboração das Agendas 21, esses espaços partem da não consideração de que existem grandes assimetrias de poder entre empresas e populações locais. A assimetria não se concebe como uma relação desigual de poder que deve ser tratada como tal, mas como expressão de papéis e competências diferenciadas entre os participantes, plausíveis de serem compatibilizadas para torná-las complementares. Desta forma, a lógica de interação no Conjus se concebe mais como negociação de interesses, do tipo: “vamos sentar, conversar e encontrar uma boa solução para todos” (GVces, Funbio, Alcoa, 2008:36). O suposto caráter democrático do espaço tem pouca credibilidade ao considerarmos a muito provável imposição do interesse da empresa, dada a sua maior capacidade de negociação, proveniente, por sua vez, de seu poder econômico e político. O consenso se torna então o pressuposto condicionante da participação, ao mesmo tempo em que também é colocado como objetivo pedagógico a ser atingido no comportamento esperado dos participantes. Como resultado, ele se torna o espaço para criação de uma comunidade de aprendizagem pautada por um “código ético compartilhado” (GVces, Funbio, Alcoa, 2008:83) entre a empresa e representantes da população local.

Outro elemento de análise complementar para entender os possíveis alcances e efeitos deste tipo de conselhos é a preponderância que os assuntos de tipo técnico e gerencial acabam assumindo. No Conjus, pelo menos nos seus primeiros quatro anos de existência, as funções técnicas de gestão foram privilegiadas no cotidiano desse espaço, devido à importância atribuída ao funcionamento de algumas câmaras ou comitês técnicos que foram criados para a formulação e execução de ações e projetos. As câmaras técnicas se formaram em campos específicos como meio ambiente, infraestrutura, educação etc. Tal abordagem contrasta significativamente com as posturas dos

agentes críticos que exigiam um espaço com maiores oportunidades para o debate e a tomada de decisão em assuntos como a regularização fundiária, as estruturas de saneamento básico e o desenvolvimento de cadeias produtivas, que guardavam correspondência com as demandas formuladas pela população durante o processo de licenciamento ambiental. O controle da pauta para dar predominância a tarefas técnicas e de gestão, junto com a dependência dos conselheiros do conhecimento especializado da Secretaria Executiva – exercida por uma instituição externa, mas com financiamento e influência direta da companhia –, representaram uma restrição real à possibilidade de contar com um espaço de caráter deliberativo e decisório. Em consequência, o Conjus acabou sendo mais útil à necessidade gerencial de encontrar formas mais eficientes de canalizar as demandas sociais, frequentemente realizada de forma direta e individualizada entre as empresas e as pessoas, comunidades ou organizações locais.

Por último, como consequência da ênfase dada à gestão de recursos, produziram-se efeitos não só nos conselheiros, mas também em suas organizações de referência e no sentido de cidadania por elas apropriado. O envolvimento dessas organizações sociais representadas no Conjus na lógica de obtenção de recursos para tornar possível seu funcionamento acabou por promover um sentido de cidadania mais próximo do ativismo focado no desenvolvimento de projetos e na gestão de recursos para suas organizações. Como resultado, também criou condições para uma competição entre organizações pelos recursos disponibilizados pela empresa.

### Considerações finais

Os discursos e práticas da “governança” que pretendem ser instaurados pelo capitalismo extrativo têm como propósito formal a geração de capacidades e a criação de instrumentos para uma gestão melhor da riqueza produzida. Afirma-se até que por essa via se reconheceriam os direitos das comunidades e se dariam respostas à necessidade de participação destas na tomada de decisões (IIED, WBCSD, 2002). Quanto ao primeiro propósito, tais práticas poderiam ter uma capacidade limitada de alocação de recursos, por exemplo em função da gestão de fundos de financiamento para projetos sociais, ao mesmo tempo em que servem fundamentalmente como um canal para que as empresas melhorem a eficácia e a eficiência na aplicação de seus investimentos sociais. No entanto, tais práticas não parecem estar abrindo caminhos que

permitam pensar em uma transformação do quadro geral de desigualdades exibidas pelos contextos de mineração. Ainda mais, são entraves para uma ação política mais decisiva em prol da democratização desses espaços sociais.

O dramático quadro de injustiça social e devastação ambiental causado pela mineração na Amazônia brasileira tem criado condições para o afloramento de conflitos sociais em cuja dinâmica vêm se constituindo sujeitos políticos que partem da resistência para a mobilização, acionando múltiplos repertórios de ação coletiva. Considerando que tal quadro representa um real ou potencial “risco social” para as empresas, a agenda de políticas empresariais está se tornando mais complexa e, sem excluir em alguns casos práticas coercitivas, apostam em dispositivos renovados de dominação e legitimação como os proclamados através das práticas de “governança”. Também não se deve considerar estranho que as ações de “responsabilidade social” e as diversas modalidades de relações comunitárias sejam articuladas de forma explícita ou implícita nos sistemas de segurança e vigilância das empresas. Programas sociais são muito expressivos dessas formas de operação do poder, intervindo em vários campos como saúde e educação, nos quais a ausência histórica do Estado na garantia de direitos é notável. Esses programas lidam com o potencial desestabilizador das críticas que podem surgir das comunidades, organizações e movimentos; procuram ativamente seu consentimento e adesão, ao mesmo tempo em que permeiam e modulam múltiplas áreas da vida das populações.

Entretanto, a implementação de formas de “governança” parece ser o corolário deste processo, em que as empresas assumem a autoridade para delinear as formas e contornos da ação política e promover o enfraquecimento de seu potencial transformador. De fato, é conveniente considerar que, na prática, o discurso da “governança” promulgado por agências multilaterais tem procurado acionar uma separação entre as questões econômicas e as questões políticas gerando, portanto, a ideia de uma esfera de condução das primeiras relativamente autônoma e não contaminada de assuntos políticos (Acsehrad, 2006). Neste sentido, existe um risco latente de que a definição coletiva de assuntos públicos seja reduzida à gestão técnica de recursos e que se privatize, através do seu confinamento em espaços, instrumentos e procedimentos de pronunciado corte gerencial.

Por outro lado, a governança neoliberal que incentiva essas iniciativas empresariais procura estabelecer a ideia do consenso, da resolução negociada de conflitos, o que se torna atraente para o senso comum e muito funcional

para as empresas, mas pouco contribui a transformar as relações desiguais de poder e, pelo contrário, pode resultar em sua consolidação. De fato, a criação de espaços para a resolução negociada de conflitos tornou-se um poderoso mecanismo de despolitização de questões sócio-territoriais na América Latina (Acselrad, Bezerra, Muñoz Gaviria, 2010). Neste sentido, as formas de “governança” promovidas pelas empresas compartilham, com as políticas de ajuda humanitária e de desenvolvimento e as operações militares de estabilização analisadas, uma preocupação pela configuração das subjetividades das populações que são objeto de intervenção. Todas elas apontam para a construção do “capital social” compatível com seus propósitos de dominação: geração de capacidades, criação de vínculos de solidariedade, cooperação e reciprocidade, assim como níveis de identificação com os empreendimentos. Este é um campo de disputa de grande relevância política posto que através dele se criam ou não as condições para que as pessoas se configurem em sujeitos de ação crítica. Neste âmbito está em jogo, do ponto de vista empresarial, e conforme o universo vocabular de certos consultores especializados no tema, a “copropriedade psicológica” dos empreendimentos por parte das populações para estas se tornarem “resistentes à retórica de nós contra eles dos grupos antimineração” (Thompson, Boutilier, 2011, p.18).

Finalmente, é pertinente apontar que a “governança”, se entendida de forma ampla como “arte de governar”, é um campo sujeito a outras apropriações possíveis que disputam sua atribuição de sentidos, conteúdos e formas realização. É relevante e necessário, na perspectiva da democratização dos territórios submetidos às sociabilidades do capitalismo extrativo, criar condições para que essas disputas se produzam e se intensifiquem.

## Referências

- ABDALA, Fábio. Modelo Juruti Sustentável: um caso em busca de governança negociada entre comunidades, empresas e poder público no “faroeste” paraense. **II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte**. Belém, 13-15 set. 2010.
- ACOSTA, Alberto. *La Maldición de la Abundancia*. Quito: CEP-*Abya Yala*, 2009.
- ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Darumá y Fundación Heinrich Boll, 2004, p.13-36.

- \_\_\_\_\_. Território, localismo e política de escalas. In: ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p.13-32.
- \_\_\_\_\_. Confluências autoritárias. Estratégias empresariais e militares de controle de território. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, p. 36. maio 2014. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/confluencias-autoritarias/>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. As comunidades tradicionais, as grandes empresas e suas territorializações estratégicas. In: COSTA, Benhur Pinós da; PIRES, Claudia Luisa Zeferino; HEIDRICH, Álvaro Luiz (eds.) **Plurilocalidade dos sujeitos** – representações e ações no território. Porto Alegre: editora Compasso, 2016.
- \_\_\_\_\_; BEZERRA, G. D. N. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental – considerações sobre o controle das demandas sociais. In: ALMEIDA, A. W. B. et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.
- \_\_\_\_\_; MUÑOZ GAVIRIA, E. 2010. Inserción económica internacional y “resolución negociada” de conflictos ambientales en América Latina. **Revista Eure**, [s.l.]. v. 36, n. 107, p.27-47. abr. 2010.
- AMILHAT SZARY, Anne-Laure. La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale: enjeux, opportunités, risques. Territorial share-taking en Amérique Latine. **Les Acteurs privés dans la gouvernance en Amérique Latine: firme et territoire en Amérique latine**, Paris: Institut de recherche et débat sur la gouvernance, mar. 2010. p. 6-16.
- BODDEWYN, Jean J. Understanding and Advancing the Concept of ‘Nonmarket’. **Business & Society**, [s.l.], v. 42, n. 3, p.297-327, set. 2003. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0007650303257504>.
- BUXTON, A. **MMSD+10: Reflecting on a decade a decade of mining and sustainable development**. Londres: International Institute for Environment and Development, 2012. Disponível em: <<http://pubs.iied.org/pdfs/16041IIED.pdf>> Acesso em: 1 de março 2017.
- COMITÊ NACIONAL EM DEFESA DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO NO BRASIL**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.facebook.com/emdefesadosterritorios/>>. Acesso em: 01 de mar 2017.

- DUFFIELD, M. **Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security**. London, New York: Zed Books, 2001.
- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. Department of the Army. **Stability Operations, Field Manual 3-07**. Washington, out. 2008. Disponível em: <<https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-07.pdf>> . Acesso em: 10 ago. 2018.
- FONTAINE, G. Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza. In: ABREU, Sergio Florencio (Comp.). **Integración, equidad y desarrollo**. Quito: FLACSO, CAF, Embajada de Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Odebrecht, 2005. p.131-148. Disponível em: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54603.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- GATES, R. 2009. A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age. **Foreign Affairs**. Nova Iorque, v. 88, n. 1, Jan./Fev. 2009. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/63717/robert-m-gates/a-balanced-strategy>> Acesso em: 01 dez. 2017.
- GOHN, M. da G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Revista Cadernos Metrópole**, [s.l.], n. 7, p.9-31. 2002.
- GVCES/FUNBIO/ALCOA, Juruti Sustentável. **Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local**, Belém, GVces/Funbio/Alcoa. 2008.
- GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Homepage**. [s.l.], 2018. Disponível em: <<https://www.gife.org.br>>. Acesso em: 01 mar. 2018.
- HARDT, M. e NEGRI, A. **Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio**. Barcelona: Debate, 2004.
- HARVEY, David. El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión. In: PANITCH, Leo; LEYS, Colin (Eds.). **Socialist Register. El nuevo desafío imperial**. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 99-129. Disponível em: <<https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/14997/11983>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- HUMPHREYS, David. A business perspective on community relations in mining. **Resources Policy**, [s.l.], v. 26, n. 3, p.127-131, set. 2000. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4207\(00\)00024-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0301-4207(00)00024-6).
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT; WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT – IIED; WBCSD. **Abriendo brecha: Informe final del Proyecto MMSD**. Londres: Earthscan, 2002. Disponível

em: <<http://www.iied.org/mining-minerals-sustainable-development>>.

Acesso em: 01 dez. 2017.

JOYCE, S.; THOMSON, I. **Earning a social license to operate. Social acceptability and resource development in Latin America.** Vancouver: On Common Ground Consultants Inc., 2000. Disponível em: <<http://oncommonground.ca/wp-content/downloads/license.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

KYTLE, B; RUGGIE, John. Corporate social responsibility as risk management: a model for multinationals. **Corporate social responsibility initiative**, Cambridge, MA, n. 10, 2005. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Disponível em: <[http://www.hks.harvard.edu/mrcbg/CSRI/publications/workingpaper\\_10\\_kytle\\_ruggie.pdf](http://www.hks.harvard.edu/mrcbg/CSRI/publications/workingpaper_10_kytle_ruggie.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2017.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. Desafios para o Rio Doce e para o debate sobre o modelo mineral brasileiro. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana (org.). **Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição.** Rio de Janeiro: Folio Digital; Letra e Imagem, 2016.

MINING FACTS. **¿Qué es la licencia social para operar (LSO)?** Fraser Institute, 2014. Disponível em: <<http://www.miningfacts.org/Communities/What-is-the-social-licence-to-operate/?LangType=1034>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

MONZONI, Mario; LEITÃO, Pedro; FERRAZ, Cecília; CARVALHO, André (Orgs.). **Juruti Sustentável. Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local.** Belém: Gvces/funbio/alcoa, 2008. Disponível em: <[http://www.indicadoresjuruti.com.br/\\_downloads/jurutisustentavel.pdf](http://www.indicadoresjuruti.com.br/_downloads/jurutisustentavel.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MUÑOZ GAVIRIA, Edwin. Mineração e regulação social na Amazônia: o caso da mineradora Alcoa e as comunidades de Juruti Velho, Pará. In: ACSELRAD Henri (org.). **Cartografia social, terra e território.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2013. p.237-274.

\_\_\_\_\_. A 'vontade de governar': confluências nos modos de controle militar e empresarial do território. **Anais do XVI ENANPUR. Espaço, Planejamento e Insurgências: Alternativas Contemporâneas para o Desenvolvimento Urbano e Regional.** Belo Horizonte, MG: ANPUR,

2015a. Disponível em: <[http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb\\_dl=293](http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=293)>.

Acesso em: 01 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. 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, 2015b.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, W. **Desregulación, conflictos territoriales y movimientos de resistencia. La producción minera en la amazonia brasileña. Letras Verdes**, n. 14, p.117-138, 2013.

PAOLI, M. Empresas e responsabilidade social: os enredos da responsabilidade social no Brasil. In: B. S. SANTOS (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PORTER, M.; KRAMER, M. **Creating shared value**. Harvard Business Review, n. 89, p. 62-77, jan./fev. 2011.

RUFIN, C.; PARADA, P.; Serra, E. Paradoxo das estratégias multidomésticas em um mundo global: testemunho das estratégias de “não-mercado” nos países em desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 19, n. 26, p. 63-85, 2008.

SVAMPA, M.; SOLA, M. Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina. **Ecuador Debate**, n. 79, p.106-126, 2010.

SZABLOWSKI, D. **Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank**. Portland: Hart Publishing, 2007.

THOMPSON, I.; BOUTILIER, R. **La licencia social para operar**. [S. l.]: *Stakeholder 360*, 2011. Disponível em: <[http://www.stakeholder360.com/La\\_Licencia\\_Social\\_SME\\_capitulo\\_2011\\_espa%C3%B1ol.pdf](http://www.stakeholder360.com/La_Licencia_Social_SME_capitulo_2011_espa%C3%B1ol.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2018.

ZIMMERMANN, Jean-Benoît. Entreprises et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial. **La Revue de L'ires**, [s.l.], v. 47, n. 1, p.21-36, 2005. CAIRN. <http://dx.doi.org/10.3917/rdli.047.0021>.



# Ação empresarial e planejamento social privado

## *Um estudo de caso sobre relações empresa-sociedade*

Igor Pantoja

O presente texto pretende trazer à luz mecanismos de poder acionados pela mineradora Companhia Vale do Rio Doce (conhecida como Vale S.A.) em municípios do estado do Maranhão, na região da Amazônia brasileira. Após cerca de trinta anos de operação da empresa na região amazônica, o poder ali exercido pela empresa se tem dado de maneira crescente ao longo dos últimos anos, alterando-se, contudo, suas modulações. Um dos principais elementos da análise aqui desenvolvida será a imbricação da atuação da empresa e de sua Fundação (Fundação Vale) com as políticas públicas locais em três municípios daquele estado (Açailândia, Alto Alegre do Pindaré e Arari) – o que caracterizaremos aqui como um processo de *planejamento social privado* conduzido pela empresa<sup>1</sup>.

Sabe-se que desde o início do governo Lula, em 2003, a política econômica então adotada apostava no fortalecimento de grandes empresas brasileiras a partir da abertura de linhas de crédito específicas para sua melhor inserção no mercado internacional. A internacionalização desses conglomerados era tida como condição para o desenvolvimento nacional. Entretanto, esta política teve grandes efeitos – não previstos – no próprio interior do país. Isto se deu não apenas no que tange a questões de ordem financeira, evocadas pelas críticas aos pesados empréstimos feitos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mas também por conta do aumento dos impactos ambientais e sociais decorrentes da

---

1 Este artigo é produto de uma pesquisa de mestrado desenvolvida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) (Pantoja 2012).

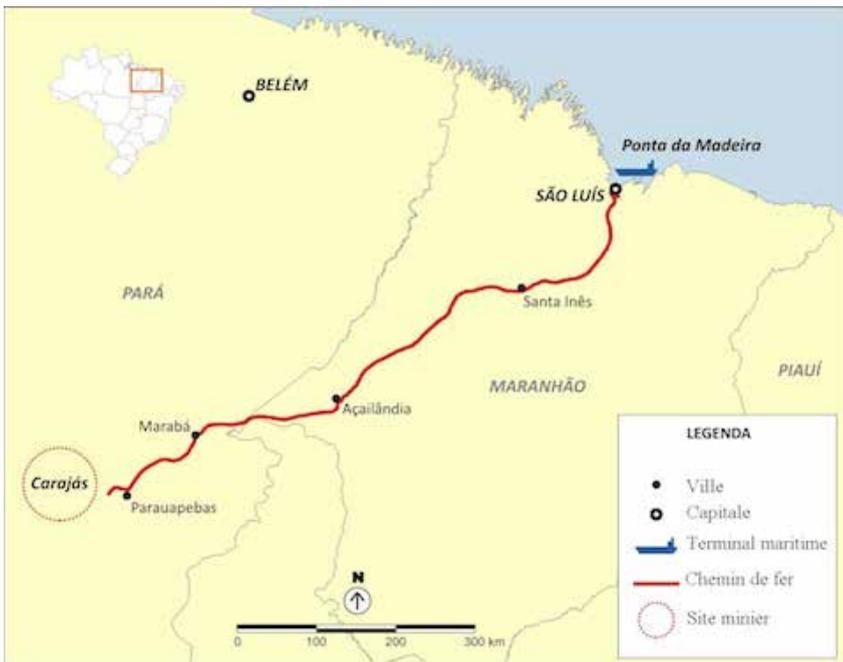
ampliação de seus negócios. O papel do BNDES (Garcia, 2012) não se deu apenas através de seus empréstimos, mas também de participação acionária direta do banco estatal em tais empresas, por intermédio da subsidiária BNDESPAR (BNDES Participações S.A.) (Garcia, 2012).

Uma das empresas mais beneficiadas e mais diretamente controladas pelo governo brasileiro é a mineradora Vale S.A., maior lucro do país e terceira maior mineradora do mundo (Gianini, 2012). Além de ter o BNDES entre seus acionistas, há ainda participação de fundos de pensão de empresas estatais, como o Previ, dos funcionários do Banco do Brasil. A Vale era uma empresa estatal até 1997, quando foi privatizada sob protestos de movimentos sociais e críticas de parte da opinião pública. Desde então, experimentou períodos de franco crescimento seguidos de ciclos de retração, devido à sua exposição às flutuações ao mercado mundial de *commodities* – o principal produto de exportação da empresa é o minério de ferro. Seus projetos no Brasil, por serem os mais antigos e consolidados, foram intensificados e ampliados. Tanto que, no ano de 2010, o mesmo BNDES fez um empréstimo de R\$7 bilhões (cerca de USD 3,2 bilhões) para a duplicação de uma das ferrovias da empresa, além da ampliação de seu terminal portuário em São Luís, no estado do Maranhão. Este foi, na época, o maior empréstimo da história do banco a uma mesma empresa (Machado, 2010).

Apesar de atuar em diversos estados do país e em muitos segmentos – desde minerais para fertilizantes na região Nordeste até empreendimentos hidrelétricos, como a usina de Belo Monte, em meio à floresta amazônica – a empresa mantém suas operações concentradas na exploração de minério de ferro nos estados de Minas Gerais, na região sudeste, e no estado do Pará, na região norte. É neste último estado que está situada a Serra de Carajás – que deve se tornar a principal área de mineração da empresa nos próximos anos – e é nessa região da Amazônia oriental, que além do Pará inclui o estado do Maranhão, que a mineração vem causando maiores impactos sociais e ambientais, de acordo com pesquisas realizadas nos anos 1980 (Gistelinck, 1988) e segundo trabalhos recentes (Gazoni & Mota, 2010). A partir dos crescentes conflitos que eclodiram na região desde o início da atuação da Vale, ainda na década de 1980, sempre houve uma preocupação da empresa, em nível discursivo, de se mostrar “comprometida com o desenvolvimento da região” e, por consequência, ver reduzida a crítica social à sua atuação. Assim, principalmente após a privatização da empresa e seu

grande crescimento nos anos 2000, foram fortalecidas suas “ações sociais” e “de relacionamento” com os municípios, não apenas no entorno de suas áreas de mineração como com aqueles situados ao longo de sua ferrovia – no caso analisado, a Estrada de Ferro Carajás – que percorre 890 km desde o sudeste do Pará até São Luís, no estado do Maranhão, onde o minério de ferro é então carregado em navios para exportação.

**Figura 1. Localização da Estrada de Ferro Carajás (EFC)**



Fonte: Banco de Informações e Mapas Ferroviários, Ministério dos Transportes. Disponível em <http://www2.transportes.gov.br/bit/03-ferro/mapas-ferro.html> (consulta em 28/07/2013)

Além da criação de um Departamento de Relações Comunitárias, responsável pelo contato com vinte e cinco municipalidades, centenas de comunidades tradicionais e populações indígenas situadas ao longo da ferrovia, a Vale aumentou significativamente seu “investimento social” a partir da reestruturação da Fundação Vale, seu “braço social”. Esta influência, exercida pela empresa junto aos municípios atravessados pela ferrovia, é o objeto de análise do presente artigo, que busca, a partir de três estudos de

municípios selecionados, mostrar os diferentes mecanismos e formas de atuação da empresa por meio de suas “ações sociais”, e não apenas de sua atuação econômica direta. Esta ação empresarial não se restringe ao campo da “responsabilidade social empresarial”, mas inclui diversos mecanismos e políticas que recorrem a recursos públicos para levar a cabo “a política da empresa” para a região em que atua.

### Transbordamentos da ação empresarial

Criada em 1968 como uma fundação de apoio aos empregados da empresa, principalmente na área habitacional e de crédito, a Fundação Vale, logo após a privatização da empresa, em 1998, buscou tornar-se um “elo” entre empresa e a sociedade das regiões em que atua, através de seus “projetos sociais”. A Fundação Vale concentra, assim, a atuação da Vale sobre “o social”, através de sua relação com os públicos (*stakeholders*) não mercantis. Junto com o “Departamento de Relações Comunitárias” da empresa, que representa diretamente a mineradora junto às instâncias políticas locais e desenvolve negociações em momentos de crise e de conflitos sociais que possam prejudicar sua atuação<sup>2</sup>, a Fundação realiza uma série de diagnósticos e projetos, e implementa suas ações, com diferentes níveis de empenho e efetividade, em todos os vinte e cinco municípios da Estrada de Ferro Carajás.

Com os resultados positivos no volume de vendas da Vale e sua pretensão a ampliar a infraestrutura extrativa e logística, nos últimos anos a empresa veio aumentando também seus aportes em “investimentos sociais” – seu principal mecanismo de relação com os municípios atravessados pela ferrovia. Além deste aumento no volume dos investimentos, a Fundação Vale alega ter “profissionalizado” sua área de responsabilidade social, pelo papel “estratégico” que lhe é atribuído para os negócios da empresa, de acordo com as palavras do então presidente, Roger Agnelli:

Responsabilidade social para a Vale do Rio Doce é uma questão estratégica.

2 Uma das principais “situações de crise” para a empresa é o bloqueio do tráfego da ferrovia, muitas vezes motivado por conflitos envolvendo a empresa e movimentos sociais e/ou indígenas que se sentem prejudicados pela ação da Vale. São inúmeros os casos de manifestações desta natureza, mas com o aumento da atuação da Fundação e a manutenção de convênios com as populações indígenas que vivem no entorno da ferrovia vêm diminuindo de frequência nos últimos anos.

Porque você não sustenta uma empresa de recursos naturais no longo prazo se não for bem aceito na comunidade, se não for bem percebido e não atuar de forma decisiva no destino daquela comunidade onde você está [...]. (Pillar 2006:47 *apud* Kirschner 2009)

Com o papel de destaque conferido à sua “atuação social”, o “território” de atuação da empresa se ampliou consideravelmente, alcançando não apenas os impactados pelas suas atividades, como também aqueles que vivem próximo à ferrovia ou que migraram para a região na expectativa – em geral, não realizada – de obter um emprego na sua área de atuação. Com essas ações, a empresa e sua fundação passaram a participar e agir diretamente sobre as vidas de todos os “beneficiários” de seus projetos sociais, além de conseguir conjugar seus interesses e sua visão de sociedade com as políticas públicas desenvolvidas por inúmeros municípios.

A Fundação Vale é responsável pelo planejamento das ações sociais da Vale; porém, a execução de todas as ações e programas é feita por ONGs e empresas de consultoria contratadas pela Fundação, cabendo a esta fazer a articulação entre o poder público, a ONG (ou empresa contratada) e a própria Vale. Os programas são elaborados pelas instituições “parceiras”, contratadas pela Fundação, enquanto sua alocação é feita a partir de estudos e análises da própria empresa.

Ainda que a atuação da Vale não se dê, de maneira alguma, de acordo com limites municipais, a relação com os municípios é central para o desenvolvimento de seus projetos – inclusive por seu lado produtivo. É nos municípios que são feitos acordos para a instalação de canteiros de obras e contratação de pessoal, entre outros fluxos econômicos. Nestes locais é que vem sendo executada a duplicação da Estrada de Ferro Carajás (EFC), realizada ao longo de mais de 600 km de ferrovia, interligando os cinquenta e seis pátios de manobra da EFC. Esse conjunto de obras visou mais que a duplicar o volume de carga transportado (e exportado) através da ferrovia – passando de 100 a 230 milhões de toneladas/ano. Trata-se, assim, de um projeto estratégico para a empresa, com investimento de cerca de R\$7 bilhões (cerca de USD 3,2 bilhões atualmente). Por outro lado, é nas cidades que tendem a ser sentidos, de maneira mais aguda, os efeitos da ferrovia no cotidiano da população, seja pelo comércio local que se cria com os trens de passageiros, pelos fluxos de migração por conta da ferrovia, ou pelos acidentes que ocorrem com os trens, tais como os atropelamentos.

Colocando-se como portadoras da missão de promover o “desenvolvimento” nestes locais, tanto a partir de sua atuação produtiva quanto por meio de sua “atuação social”, Vale e Fundação Vale buscaram disseminar valores como o “estímulo à vocação produtiva local” e o “apoio à gestão pública”, para ficarmos com duas áreas de atuação da Fundação, nos seus próprios termos. Estas expressões são parte da estratégia discursiva da empresa para implementar “seus” projetos sociais em nome de uma suposta competência técnica para a execução de políticas de “desenvolvimento social”. A ideia consensualista do “desenvolvimento” é repetida em diversos documentos da empresa, estando sempre ligada a um movimento virtuoso de fortalecimento da atuação econômica da empresa de modo a gerar como consequência o “desenvolvimento social e humano”. O “apoio à gestão pública” faz parte da estratégia de uma empresa que acumulou mais de R\$40 milhões (cerca de US\$ 18 milhões) em multas não pagas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)<sup>3</sup> somente no período posterior a 1997 – ano em que a companhia foi privatizada – decorrentes de denúncias diversas, como extração ilegal de madeira, incêndio em área de preservação ambiental e funcionamento de serviços potencialmente poluidores<sup>4</sup>.

**Tabela1. Montantes especificados como “investimentos social” (incluindo estrutura da Fundação Vale e patrocínios) da Vale e lucro líquido, de 2005 a 2010, em US\$ (milhões).**

	2005	2007	2009	2010
Investimentos Sociais	69	231	200,9	398,5
Lucro líquido	4.841	11.825	5.300	17.300
% sobre lucro líquido	1,42	1,95	3,79	2,3

Fonte: Relatórios Anuais de Sustentabilidade, CVRD (Vale).

<sup>3</sup> Órgão do Ministério do Meio Ambiente.

<sup>4</sup> Conforme reportagens disponíveis em <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,ibama-multa-vale-em-mais-de-r-5-mi-por-madeira-ilegal,203696,0.htm> e <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-6/esquina/a-vale-e-verde>.

## A empresa e seu planejamento

O estado do Maranhão, no ano de 2010, foi o que mais recebeu investimentos diretos da Fundação Vale na área de “apoio à gestão pública”, totalizando cerca de R\$8 milhões (US\$3,6 milhões) para a realização de projetos relacionados a políticas públicas nas áreas de educação, saúde e outras. Estes investimentos foram coordenados a partir de instrumentos de planejamento da Fundação, como o Diagnóstico Socioeconômico da Estrada de Ferro Carajás e o Plano de Gestão Integrada em Socioeconomia (PGIS).

O Diagnóstico consiste em um extenso levantamento de dados sobre os municípios e sua população, realizado por equipe técnica multidisciplinar. Ele realiza ainda um mapeamento das situações que oferecem algum tipo de “risco” ao desenvolvimento dos negócios da empresa ao longo da ferrovia. Um elemento central no discurso do planejamento empresarial na “gestão integrada em socioeconomia” são os chamados “conflitos de convivência”, termo através do qual a empresa pretende designar todo evento ou agente portador potencial de algum tipo de denúncia pública relativa a seus procedimentos.

Esse Diagnóstico visa também a levantar informações sobre a maneira em que se dá o associativismo nos diversos municípios, além de informações urbanísticas, dados sociais e econômicos, a fim de melhor conhecê-los. Segundo o próprio documento, o Diagnóstico tem três objetivos claros: ampliar a compreensão do território; orientar o planejamento e as ações da Fundação Vale e de seus parceiros, o poder público e a sociedade; compartilhar o conhecimento [embora não esteja disponível nem mesmo a pesquisadores]. Ainda segundo este documento,

... o Diagnóstico Socioeconômico possui uma função bem prática. Com ele, o Plano de Gestão Integrada em Socioeconomia [PGIS] será eficiente e atenderá às necessidades reais das pessoas. É a partir dos dados encontrados pela nossa pesquisa que podemos perceber, por exemplo, que um município tem a previsão de rápido crescimento da população. A partir daí, em parceria com o poder público e a sociedade, apoiamos o planejamento de obra de infra-estrutura e expansão dos serviços, prevenindo problemas no futuro. Trabalhando lado a lado com a Prefeitura, podemos desenhar os projetos que vão habilitar a região a receber, inclusive a verba do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para atender às necessidades percebidas. (Fundação Vale 2009:17)

A partir do diagnóstico realizado pela Fundação e por consultorias contratadas, e diante das informações levantadas nos municípios, a Fundação elaborou o “Plano de Gestão Integrada em Socioeconômica (PGIS)”, apontando

... caminhos para se alcançar o desenvolvimento do território, a partir dos resultados do Diagnóstico Socioeconômico. O PGIS orienta a elaboração de projetos executivos, que permitem que o governo local se habilite a receber recursos do governo federal, em melhorias de infra-estrutura, saúde e educação. Planejamento é muito importante. (Fundação Vale 2009: 120)

Nos termos da Fundação, o PGIS é o documento “estruturante” de suas ações, e se efetiva a partir das ações sociais. A estratégia geral do Plano é “posicionar a Vale como empresa comprometida com o desenvolvimento sustentável nos territórios onde atua”, buscando “respeitar o papel do poder público local e agir em parceria pelo desenvolvimento territorial”.

### As “políticas sociais” privadas

No ano de 2009, representantes da Fundação Vale participaram de uma audiência com a então Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, na qual foi solicitada a garantia de inclusão dos municípios situados ao longo da EFC nos investimentos do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), do Governo Federal<sup>5</sup>. Segundo uma analista da Fundação Vale, em entrevista, vários municípios da Estrada de Ferro não estariam aptos a receber recursos do programa por não atenderem ao critério de população (mínimo de 50 mil habitantes). Porém, neste encontro teria sido garantida a inclusão dos mesmos a título de exceção, uma vez que sofriam impactos de um grande projeto, no caso, a ferrovia. Com esta concessão, a partir desse momento e até o ano de 2010, só no Maranhão a Fundação Vale financiou a elaboração de dez projetos para saneamento e infra-estrutura, a um custo de R\$564 mil, e buscava captar mais de R\$131 milhões em recursos federais (Fundação Vale 2011).

Este tipo de ação foi facilitado pela desigualdade de forças e a baixa capacidade de autonomia dos pequenos municípios (muitos deles recém-emancipados), que têm sua economia movida principalmente por repasses constitucionais federais. Desde os anos 1980, no Brasil, os municípios

5 Principal projeto de infraestrutura do país, que em sua primeira fase, de 2007 a 2010, planejou cerca de USD 219 bilhões em investimentos no país, nas áreas de mobilidade, saneamento, logística e implantação de infraestrutura, como aeroportos, por exemplo.

tiveram suas responsabilidades com relação às políticas públicas ampliadas, em um movimento de descentralização administrativa iniciado após o final da ditadura militar – concretizada na Constituição Federal de 1988. No entanto, essa descentralização não foi acompanhada por uma ampliação da capacidade executiva de políticas públicas, uma vez que o governo federal progressivamente voltou a concentrar verbas para execução e dificultou o acesso aos recursos mediante exigências burocráticas.

Para dar maior força e visibilidade à ação nos municípios, a Fundação Vale propôs a redação de uma “Carta de intenções pelo desenvolvimento dos municípios da Estrada de Ferro Carajás no Maranhão”, assinada por doze prefeitos de municípios maranhenses atravessados pela EFC em 9 de julho de 2009. Nesse documento, a Fundação Vale, a Vale, prefeituras e o governo do estado do Maranhão se mostravam “comprometidos” com a construção de um “modelo estruturante de desenvolvimento”, em uma “ação integrada, suprapartidária e intersetorial” que buscava referendar os eixos de atuação do PGIS (citados inclusive na Carta), e projetar futuros Acordos de Cooperação<sup>6</sup>. Esse esforço foi precedido por uma rodada de visitas aos prefeitos maranhenses nos meses anteriores, na qual o Diretor-Presidente da Fundação buscava a definição, pelos municípios, de suas prioridades de investimento, para que assim decidisse disponibilizar, ou não, os recursos da Fundação e – por meio dos projetos por ela contratados – os recursos federais mencionados anteriormente (Fundação Vale 2009).

Os municípios a seguir estudados foram escolhidos por seus diferentes padrões de relação, a partir de histórico recente, com a Vale e sua ferrovia. Eles variam em escala de população, regiões do estado (e, por sua vez, em distintas áreas da ferrovia), e em perfis e dados socioeconômicos. Como o objetivo é a compreensão do *modus operandi* da empresa e de sua Fundação, foram selecionados municípios que concentram projetos sociais de ambas organizações, o que define um limite da pesquisa para análise do porquê há concentração de projetos em determinados locais ou o que favorece ou dificulta a implementação dos projetos em determinado local. A pesquisa de campo foi, assim, realizada em Açailândia, Alto Alegre do Pindaré e Arari, municípios cujas informações básicas seguem abaixo:

---

6 Na ocasião, o governo do estado estava representado pelo então Secretário de Planejamento, Gastão Vieira, Deputado Federal (PMDB/MA), que havia sido Superintendente do Programa Grande Carajás nos anos 1980.

**Tabela 2. Ano de criação, área, localização, nº de projetos da Fundação Vale, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), população (1991, 2000 e 2010) e Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos municípios pesquisados.**

	Ano de criação	Área do município (Km <sup>2</sup> )	Localiz. na EFC – a partir de São Luís-MA (em Km)	Nº de proj. da Fund. Vale	IDH	Popul. (1991)	Popul. (2000)	Popul. (2010)	PIB per capita – em R\$(2008)
<b>Arari</b>	1864	1100,3	128	8	0,617	24.826	26.366	28.477	1.222,31
<b>Alto Alegre do Pindaré</b>	1997	1932,3	286	7	0,542	25.726	30.177	31.028	4.068,29
<b>Açailândia</b>	1981	5806,3	475	8	0,666	63.626	88.320	104.113	17.621,52

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Vale (2010).

## Atuação nos municípios

### *Açailândia*

A história de Açailândia é uma espécie de síntese dos projetos de desenvolvimento na Amazônia brasileira iniciados pelo governo militar. O núcleo do município surge nos anos 1960 por conta das obras de construção da BR-010 (Rodovia Belém-Brasília), que liga a então nova capital do país à principal cidade da região Norte, a cerca de 2.000 km de distância. Desde então, Açailândia teve diversos momentos de “saltos” de crescimento econômico e urbano, desde a época da atuação da indústria extrativa de madeira e das serrarias, até a consolidação do pólo siderúrgico (produção de ferro-gusa) a partir da implantação do Programa Grande Carajás (PGC)<sup>7</sup>.

Diversos conflitos sociais surgiram ali por conta da disputa pela apropriação dos recursos naturais da região, e a Vale, proprietária de diversos alto-fornos no município, desde os anos 1980 se encontra no centro destes litígios com inúmeras comunidades tradicionais e populações urbanas empobrecidas que ali vivem e que lutam pela apropriação coletiva dos recursos naturais existentes, através da agricultura e da coleta do coco babaçu, por exemplo<sup>8</sup>. A empresa, por outro lado, foi a responsável por boa parte da urbanização da área original da cidade, trazendo calçadas, saneamento, pavimentação e algum planejamento urbano (principalmente nos bairros construídos para abrigar seus funcionários). Porém, posteriormente, também foi ligada ao surgimento de problemas típicos de áreas urbanas, como poluição, degradação ambiental e marginalidade social, fomentando, também, o crescimento da pobreza urbana no município.

As relações da empresa e de sua Fundação com o município passam por uma série de financiamentos pontuais, como as doações ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA) ou a construção de um ginásio poliesportivo (em parceria com a prefeitura). Recentemente, porém, a atuação da Fundação

7 Criado por Decreto em 1980, o PGC cobria uma área de cerca de 900 mil km<sup>2</sup> (três vezes a área da Itália, em comparação) e concedia incentivos fiscais aos empreendimentos, principalmente dos setores primário e secundário. Deste modo, o objetivo era aproveitar as rodovias, ferrovias, hidrelétricas e demais estruturas construídas durante os anos 1970 para criar na região amazônica a principal plataforma de exploração e exportação de recursos naturais do país.

8 O coco babaçu é um fruto oleaginoso de uma palmácea muito abundante na região, e que permite diversas utilizações, desde a fabricação de óleos (para uso comestível e industrial), farinhas e mesmo, carvão – além das utilizações da madeira e das folhas, para cobertura de casas, por exemplo.

Vale em Açailândia tem se concentrado nos financiamentos a seus próprios projetos, como o “Ação Educação” ou na elaboração de projetos de captação de recursos federais para o município. Neste último caso, a Fundação vem contratando profissionais para elaborar projetos nas áreas de educação e saneamento básico, assumindo funções importantes na administração pública.

Essas negociações entre empresa e poder público se dão através de relações políticas, como no caso do “homem-forte” da Vale na prefeitura, o (então) Secretário de Meio Ambiente do município. Ex-funcionário da empresa (ele trabalhou na Vale S.A. por mais de 20 anos), o Secretário era gerente de uma das principais locadoras de veículos que atendiam a Vale. Durante a entrevista, destacou que a empresa era uma grande parceira da prefeitura, elogiando, por diversas vezes, a atuação da empresa no município, assim como a importância de suas atividades produtivas para a economia local. Assim como o prefeito em seus discursos, afirmava que achava pouco, para os mais de 25 anos de atividades da empresa na região, e apresentava uma série de demandas que poderiam ser efetivadas pela Fundação a partir dos exemplos de sua atuação em outros municípios:

Por isso que eu falo para você que, para 26 anos, é tímida a participação [da empresa]. Deixa eu dar um exemplo: em Parauapebas [cidade onde fica a mina da Vale, no sudeste do estado do Pará] já tem um aterro sanitário funcionando, com a participação da Vale. Toda parte de asfaltamento da cidade, toda parte de esgotamento foi feita com a participação da Vale. Em Marabá [cidade vizinha a Parauapebas]: boa parte da pavimentação e do asfaltamento foi feita. Por quê? Tem a participação da Vale. Então nós estamos falando de milhões e milhões, e aqui é muito pouco [...] isso tinha que estar acontecendo mais vezes. (entrevista com o Secretário Municipal de Meio Ambiente de Açailândia-MA, 2011)

As cobranças de uma atuação mais “efetiva” através dos investimentos sociais da empresa no município também vêm de setores da sociedade que exercem críticas à atuação da Vale na região do Pará e Maranhão, como a Campanha Justiça nos Trilhos. Para Dário Bossi, um dos coordenadores da Campanha, a atuação da empresa no Maranhão se faz através de uma “política de imagem”, na qual se criam sonhos nos jovens de um dia trabalharem na empresa, mas com a parca qualificação dos mesmos e o alto nível de especialização exigido nas funções (além da experiência requerida), este

sonho não se concretiza. Ficariam assim apenas os impactos negativos da ação da empresa sobre as populações que vivem nos municípios atravessados pela ferrovia.

Segundo o entrevistado, as ações que a empresa realiza cobrem

... todas as maneiras de mostrar que ela tem uma sensibilidade. Efetivamente, a gente nunca viu um investimento continuado, isso acho que é importante detectar que houve eventos, financiamentos pontuais, operações delimitadas que podem ser interessantes porque levantam alvoroço e facilitam a visibilidade da Vale, mas falta acompanhamento permanente. São tipos de projetos que não têm muito futuro se feitos dessa forma. Inclusive, conheço histórias de outros municípios em que funcionaram como estratégia de chantagem da Vale, no sentido de que ela escolhe financiar projetos nos municípios em que há maiores conflitos. No período em que faz esses financiamentos, ela naturalmente conquista simpatia e apoio das lideranças daquele lugar, mas ela se mantém com aquela atitude implícita de retirada do financiamento a qualquer momento se retornar a ter críticas à atuação dela. (Entrevista com Pe. Dário Bossi, Coordenador da Campanha Justiça nos Trilhos)

Talvez como forma de garantir maior durabilidade de suas ações nos municípios (ou de obter maior impacto sem precisar investir tanto...), a Fundação Vale vem buscando aumentar sua influência sobre as políticas públicas municipais. Desta maneira, busca formar os servidores públicos a partir de seus próprios valores e modelos de gestão – como no caso do programa “Ação Educação”.

Este projeto da Fundação Vale é executado pelo CEDAC, uma ONG do sudeste do país (São Paulo) ligada à família do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso; seu foco são os gestores públicos da área educacional, principalmente diretores de escolas e funcionários das secretarias municipais de educação. O programa se propõe a fazer um monitoramento e uma avaliação do cumprimento das diretrizes do Plano de Ações Articuladas, do Ministério da Educação. Para tanto, esses gestores são reunidos em “comunidades” com gestores públicos de outros municípios, para que sejam trocadas experiências e comparadas estatísticas das redes municipais. As diretrizes de ação, por sua vez, fazem parte de uma iniciativa de organizações da sociedade civil e de uma série de grupos empresariais denominada “Compromisso Todos pela

Educação”, que conseguiu transformar tais diretrizes em decreto presidencial no ano de 2007<sup>9</sup>. O cumprimento destas diretrizes é condicionante para que os municípios consigam acessar verbas complementares e pequenos projetos do Ministério.

Dessa maneira, o programa “Ação Educação” alcançou todas as escolas e alunos da rede municipal de Açailândia, com cerca de 23 mil alunos, e envolveu 90 escolas em seu objetivo “modernizante” e voltado para elementos de gestão. A lógica da eficiência e da importância da atuação individual, com “cada um fazendo sua parte” é um elemento muito presente no discurso das coordenadoras do Ação Educação no município – que eram professoras da Rede, passaram à equipe da Secretaria e tornaram-se “consultoras” da ONG que executa o programa e, inclusive, capacitam professores e funcionários de outras secretarias municipais de educação na região (o CEDAC já foi contratado por outros municípios no Maranhão para programas pontuais, para além daqueles financiados pela Fundação Vale). Assim, a lógica de atuação da Fundação e da empresa, transmitida por uma ONG contratada, é de formação dos responsáveis pela política de educação municipal, que passam assim a cobrar *resultados* dos professores. A relação entre a Secretaria de Educação e as escolas passa a ser de fiscalização, voltada para o cumprimento de metas estritas designadas a cada unidade.

### *Alto Alegre do Pindaré*

Em Alto Alegre, há quatro estações da Estrada de Ferro Carajás, de um total de quinze estações de passageiros ao longo de sua extensão. O município, de 31 mil habitantes, tem 74% de sua população vivendo em área rural (IBGE 2010), o que confere grande importância às relações entre a sede do município e as dezenas de povoados, ligados (e ao mesmo tempo, separados) principalmente pela ferrovia, mas também (e cada vez mais) pela estrada que fica ao lado da mesma, construída pela Vale para a

9 O “Movimento Todos Pela Educação” é uma reunião de entidades da esfera privada que se mobiliza em torno do que consideram “melhoria da educação básica”, definindo metas e monitorando o desempenho das redes de educação em torno de índices econométricos de desempenho dos alunos em avaliações nacionais. O Plano de Ações Articuladas – PAR (do MEC) é uma das políticas desenvolvidas pelo Ministério a partir das discussões realizadas por esse “movimento”. Ainda que não esteja especificada a função do referido “movimento” no decreto presidencial, este se faz muito presente na formulação do mesmo, haja vista a legitimidade que lhe é conferida no *caput*.

manutenção dos trilhos. Essa estrada, em outros pontos da ferrovia, não é pavimentada; porém, devido às constantes reivindicações, manifestações e protestos dos moradores e a necessidade de deslocamento dos povoados do município até a sede, a prefeitura municipal, com recursos da empresa, asfaltou um trecho que vai da sede até o povoado de Altamira, passando por outras seis comunidades, em um trecho de aproximadamente vinte e dois quilômetros. Um desses povoados, Auzilândia, com cerca de 8.000 habitantes (segundo estimativas da prefeitura de Alto Alegre), busca a emancipação, tendo em vista o crescimento populacional dos últimos anos e a possibilidade de consolidação de um grupo político de oposição ao governo municipal.

A presença da Vale no município é marcante, pois, cotidianamente, os moradores têm de lidar com a passagem de mais de 20 trens da empresa, cada um com cerca de 3,5 km de extensão (é o maior trem do mundo em extensão). Essa movimentação em meio a dezenas de comunidades favorece a existência de um grande número de acidentes, que são apontados por moradores como frequentes. Essa exposição da população aos riscos decorrentes da operação da empresa e as constantes reivindicações e críticas por parte de ativistas da área de direitos humanos são entendidas pela Vale como “conflitos de convivência”, e poderiam gerar, no entendimento da empresa, risco às suas operações.

**Tabela 3. Número de acidentes na EFC, inclusive com lesões graves ou morte (2006 a 2013)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<b>Média do período (2006/13)</b>
Número de Acidentes	62	40	48	34	34	33	34	28	<b>39,1</b>
Acidentes com Lesões Graves ou Mortes	20	12	4	11	7	5	7	3	<b>8,6</b>

Fonte: relatórios anuais da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

**Figura 2. Estudante atravessando a ferrovia sob o trem**

Fonte: Foto de Valéria Gonçalves/AE.

Por este motivo, a ampliação recente da atuação da Fundação é entendida por diversos gestores públicos entrevistados como uma espécie de paliativo para as operações da empresa. Até 2011, eram executados no município sete projetos da Fundação Vale, sendo que os programas mais desenvolvidos se voltavam para a área de educação (em *parceria* com a gestão pública, como em Açailândia) e “defesa de direitos”, com o “Programa Novas Alianças”.

O Novas Alianças é um projeto de intervenção mais direta da Fundação Vale sobre a sociedade civil local. Nele são oferecidos cursos e apoio da Fundação (através de uma ONG contratada para tal) à institucionalização de Conselhos de Direitos, principalmente o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Tutelar. O propósito, a princípio, seria fortalecer (e proporcionar, onde ainda não existir) uma incidência da sociedade civil organizada local sobre o orçamento público na área de infância e adolescência. Em Alto Alegre do Pindaré, o Conselho Municipal foi praticamente fundado pela Fundação Vale, já que é somente com a implantação do Novas Alianças que ele passa a existir legalmente. A presidente do CMDCA de Alto Alegre do Pindaré, que também é Secretária Municipal de Cultura, conta que o Programa realizou uma espécie de “reestruturação” do Conselho, pois no ano de 2010 teria iniciado estudos,

sistematizado a elaboração de atas, e se dedicado de maneira mais “focalizada” ao tema da Criança e do Adolescente. A Vale realizou, no mesmo ano, uma doação ao Conselho Tutelar e ao FIA (Fundo da Infância e da Adolescência), e tem feito “acompanhamento da execução dos gastos” (de acordo com a presidente do CMDCA). Além disso, diversos pequenos financiamentos a eventos e projetos no município são ofertados ao CMDCA diretamente pela empresa: “Disseram que era para o município enviar até três projetos para a Vale, e agora me disseram que podem ser até dez, e até depois de amanhã” (entrevista com a presidente do CMDCA de Alto Alegre do Pindaré, 2011).

O financiamento a projetos como estes e a promoção de eventos pela empresa têm sido comuns no município. Por outro lado, a Vale S.A. está sendo alvo de uma Ação Civil Pública do Ministério Público do estado do Maranhão, exatamente por irregularidades relacionadas ao cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Após uma multa de R\$40 mil, a empresa está sujeita a novas autuações (no valor de R\$20 mil) por cada criança ou adolescente que for encaminhada aos Conselhos Tutelares de Alto Alegre do Pindaré e Santa Luzia (município vizinho a Alto Alegre), que frequentemente recebem crianças e adolescentes que viajam sozinhos nos trens de passageiros ou mesmo de carga da empresa, desrespeitando a legislação<sup>10</sup>. Este é parte do fenômeno dos “Meninos do Trem”, conhecido em diversos municípios da ferrovia, como em Açailândia, onde há inclusive uma “Casa de Passagem” que acolhe os menores por um curto período de tempo, até que possam ser encaminhados de volta a suas residências.

O fato de a empresa financiar projetos na área da infância e adolescência no mesmo município em que está sendo processada por conta da mesma questão é visto por ela como uma ambiguidade inexorável de sua presença ali. A busca da Vale é de reverter a imagem que os agentes públicos têm de sua relação com os problemas da infância e adolescência no município. A incidência do Novas Alianças se dá diretamente sobre os agentes sociais da esfera pública dos municípios, aqueles que, na maioria das vezes, já participam das discussões políticas locais – e muitas vezes por mobilizações em torno aos Direitos. Assim, ao financiar cursos a conselheiros de direitos e conselheiros tutelares, a empresa busca direcionar o foco de suas atuações ao caminho mais restrito possível, ou seja, ao interior

---

10 De acordo com informações de <http://www.justicanostrilhos.org/nota/792>, de 02/09/2011. Acesso em 1/8/2013.

dos Conselhos e à institucionalização de seu funcionamento, e não às possíveis relações e cadeias de responsabilidade que a empresa possa ter diante dos problemas sociais que envolvem as crianças e adolescentes do município. A busca passa, então, a ser pela ressignificação que a opinião pública local tem da temática, de maneira que a atuação da Vale – por meio dos projetos financiados – passe a ser vista como agente do que se espera das diretrizes de ação para essa faixa etária.

## Arari

O terceiro município em que foi realizada pesquisa de campo sobre a atuação da Vale e de sua Fundação no estado do Maranhão foi Arari, situado a 165 km de São Luís. Diferentemente de Açailândia e Alto Alegre, em Arari não há um histórico de conflitos com a empresa ou de relação entre o crescimento da cidade e a atuação da Vale. No entanto ali existiam, em 2011, oito projetos da Fundação – mesmo número que em Açailândia. Muitos elementos apontam para a forte relação política entre a empresa, o governo do estado e a prefeitura de Arari.

Além da presença da governadora do estado, Roseana Sarney<sup>11</sup>, durante o lançamento de um dos projetos da empresa no município, o então prefeito era presidente de um consórcio intermunicipal que reunia 21 municípios do estado, constituindo-se como uma importante liderança política da região. Com este cenário favorável, a Fundação Vale e a empresa investiram fortemente no município com seus projetos sociais que, além dos programas de educação já citados, abrigam também o Novas Alianças (que atua sobre Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente), o Ação Saúde e a Estação Conhecimento – projeto mais avançado da Fundação, tanto no sentido de reunir suas diversas atividades em um só lugar, atendendo a diversos públicos-alvo, quanto no sentido da mobilização mais explícita de recursos públicos para sua execução.

Arari foi município pioneiro na implementação do Programa Ação Saúde, que busca ser “uma experiência de articulação e formação de profissionais de saúde e lideranças locais [...] promovendo o planejamento com foco de atuação e a ação integrada do poder público e da sociedade civil em

---

11 Roseana Sarney é filha do ex-presidente da República e ex-governador do estado, José Sarney, e representante do grupo político que há mais de 50 anos está no poder no estado.

torno da agenda de saúde”, de acordo com a Fundação Vale. Neste caso, o foco da atuação do projeto é a saúde maternoinfantil, que seria promovida com materiais audiovisuais elaborados por consultorias contratadas pela Fundação Vale e atendimentos realizados pela equipe do programa. Segundo alguns participantes do programa entrevistados, a área de saúde maternoinfantil não era uma prioridade da população local, de acordo com pessoas envolvidas com o projeto que vivem no município – e apontaram a saúde da população idosa e com doenças crônicas, por exemplo, como a maior demanda local. A manutenção do tema saúde maternoinfantil, porém, teria se dado por *ser esta a oferta* da Fundação Vale no programa e por haver verbas federais disponíveis para o trabalho com esta temática<sup>12</sup>. Além disso, os participantes do programa – voluntários – são, em sua maioria, funcionários da prefeitura que já atuam na área da saúde, como Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Educação e Saúde (que são eventualmente cedidos às atividades do programa com dispensa do trabalho). De acordo com entrevistas, muitas das intervenções que o programa propõe já eram práticas correntes da Estratégia de Saúde da Família<sup>13</sup>, ainda que o material multimídia disponibilizado ajude a conferir maior dinâmica às apresentações sobre os temas tratados.

A “parceria social público-privada”, proposta maior da Vale e de sua Fundação para os municípios em que atua, contou em Arari com os investimentos da Secretaria Municipal de Saúde na contratação de profissionais e na ampliação da rede de atendimento para que o programa Ação Saúde conseguisse uma boa receptividade junto à população. Desta maneira, foi possível alguma complementaridade, embora não exatamente uma parceria nos investimentos. Ainda que em diversos momentos, nas entrevistas e mesmo nos materiais do programa, seja citada a participação da “sociedade civil” e sua “autonomia”, a iniciativa mostra-se dependente da política

---

12 Disponibilidade de recursos do Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil Nordeste-Amazônia Legal, do Ministério da Saúde.

13 De acordo com o Ministério da Saúde, trata-se de uma “estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade”. Extraído de [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id\\_area=149](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=149). Acesso em 1/8/2013.

pública e utiliza estes recursos (desde aqueles do Ministério da Saúde até os recursos humanos municipais) para efetivar a ação proposta pela empresa e sua Fundação.

A forma mais acabada de intervenção da Fundação Vale junto aos municípios em que vem atuando é a chamada Estação Conhecimento – Núcleo de Desenvolvimento Humano e Econômico, na qual se busca reunir atividades culturais, educacionais, econômicas e esportivas. Com projeto semelhante àquele já implantado no município de Tucumã, no estado do Pará (região da província mineral de Carajás, de onde a Vale extrai parte de seu minério), a Estação Conhecimento de Arari foi inaugurada em dezembro de 2010 e conta com pista de atletismo, salas multiuso, campo de futebol e estrutura de apoio à produção agrícola (no caso de Arari). A proposta é que a Estação abrigue uma escola técnica para ensinar jovens “a desenvolver as vocações da região”, como seriam a rizicultura, avicultura e piscicultura – tudo isto a partir de uma visão “empreendedora”. Neste caso, já existiria uma “parceria social público-privada” em andamento, como costuma tratar a empresa, uma vez que, para a construção da unidade, a cada R\$1,00 que a empresa investia no projeto, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) desembolsava mais R\$1,00. Além disso, a expectativa é que sejam cedidos cerca de quarenta funcionários da prefeitura (a maioria, professores) para lecionarem na Estação.

A forma jurídica da Estação Conhecimento é de uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), o que lhe garante acesso a recursos do Fundo Municipal da Infância e Adolescência ou às Leis de Incentivo, além de possibilitar, pelo menos em teoria, participação social e controle público sobre a execução dos gastos (já que o órgão fiscalizador da transparência é o Ministério Público Estadual). Os recursos da Lei de Incentivo ao Esporte<sup>14</sup>, por exemplo, foram utilizados, e o planejamento da Fundação pretende utilizá-los em todas as quinze Estações previstas (em apresentação eletrônica datada de 2010, a previsão era de trinta unidades até 2015). No caso de Arari, a gestão da Estação Conhecimento foi entregue diretamente pela Fundação Vale ao gerente-geral do Porto da Vale em São Luís, de onde a empresa exporta seu minério. Este gesto mostra,

---

14 Lei federal nº11.438/06, que garante isenção de 1% do Imposto de Renda da pessoa jurídica e 6% dos empregados, o que somaria cerca de R\$23 milhões (cerca de USD 10 milhões), segundo apresentação da empresa, somente para o ano de 2010.

de alguma maneira, como a empresa pretende realizar a sua parceria com o poder público e a sociedade civil local: do seu jeito.

## Conclusões

Este artigo buscou discutir a atuação empresarial da Vale sobre a sociedade a partir de suas “ações sociais”, implementadas por meio da Fundação Vale – que é parte da estrutura da mineradora. Tais ações são compreendidas aqui como expressões do poder da empresa naquilo que se caracterizou na literatura como sua “área de influência”. Para tanto, a empresa e sua Fundação utilizam diversos mecanismos de relacionamento com diferentes esferas da sociedade e do governo. O fluente trânsito da empresa entre as esferas governamentais, por exemplo, se apóia em mecanismos como o financiamento a campanhas eleitorais. Uma de suas principais financiadas foi Roseana Sarney (candidata vitoriosa ao governo do estado do Maranhão, em 2006), e que foi a maior doação da empresa a um candidato ao governo estadual naquela ocasião, com cerca de USD 565mil. Tais doações se conjugam localmente a suas ações de articulação política com os governos locais, cumprindo um papel de intermediação entre a esfera federal e os municípios com os quais mantém relações. Exemplo disso foi a inclusão de diversos municípios ao longo da ferrovia em obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir da reunião entre representantes da Fundação Vale com a então ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, no ano de 2009, assim como a elaboração da Carta de Intenções pelo Desenvolvimento dos Municípios da Estrada de Ferro Carajás, criada e articulada pela empresa e assinada por doze prefeitos de municípios maranhenses, evidenciando a proximidade e o poder que a Vale S.A. possui na política local, assim como a relativa dependência que estes municípios têm de seus recursos.

É a partir destes mecanismos que se constitui o prestígio da Fundação Vale na “região da EFC” – por meio de sua atuação política. Sua visão de Parceria Social Público-Privada se constitui, na prática, a partir da conjugação entre sua atuação governativa (em meio aos negócios públicos) e os projetos que executa com diversos recursos públicos nos municípios, como é mostrado na pesquisa.

Apesar de um discurso que busca “se afastar” do que seriam as disputas políticas locais, caracterizada por falas como “não sei quem é o prefeito, não

importa... a política aqui é muito complicada. Não é nada político. Queremos trabalhar para melhorias na área da infância”<sup>15</sup>, a atuação da empresa é muito próxima à dinâmica político-eleitoral, nas diversas esferas, e tem o objetivo de buscar influenciar o modo de atuação do Estado, da sociedade civil local e do mercado, além de produzir modos de vida a partir de toda uma estratégia de educação, saúde e esporte posta em prática nos projetos oferecidos. A produção de jovens consumidores, campeões em esportes individuais de alto rendimento e monitorados em seus hábitos de cuidado com a própria saúde são um exemplo do objetivo, concreto, da Fundação Vale com seus projetos desenvolvidos no Maranhão.

Por esta abrangente e complexa atuação da Vale S.A. e de sua Fundação Vale nos municípios do Maranhão, são tratadas aqui práticas de “Planejamento Social Privado” que articula ações típicas da área de planejamento: levantamento de dados, construção de indicadores e diagnósticos – tudo isso conjugado ao esforço de elaboração de planos de ação (como o Plano de Gestão Integrada em Socioeconomia – PGIS) e acompanhado pelo desenvolvimento e execução de projetos (descritos em cada município). Porém, tudo isso realizado pela iniciativa privada e aplicado à população de diversos municípios a partir das políticas públicas municipais – utilizando, para tanto, fartos recursos públicos em sua execução.

As conseqüências desta dominação privada e do esvaziamento da noção de cidadania (conceito bem distante da perspectiva “eficiente” que pauta as ações da Fundação) que dela decorre são notados através da diluição das fronteiras entre o público e o privado na distribuição social dos bens públicos. No sentido de Rancière (1996), o consenso em torno da distribuição das parcelas às partes da sociedade, assim como em torno do regime de contagem das partes, estabelece o desaparecimento de toda distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade, de maneira que, no caso analisado, os públicos envolvidos nas ações sociais já se encontram em uma comunidade objetivada, onde se conhecem as ofertas e demandas, restando apenas a objetivação dos problemas e sua solução pelo consenso.

Para a Fundação, a realidade, objetivada nos diagnósticos, é aquela sobre a qual ela tem o “dever” de agir, sob o lema da responsabilidade social da

---

15 Entrevista realizada com agente do Programa Novas Alianças, em Dezembro/2010.

Vale S.A., oferecendo seus programas e sua “eficiência” para as populações carentes e prefeituras “pouco qualificadas”. Acredita-se que esta assimetria de poder entre a empresa (através da atuação da Fundação) e as precárias condições sociais dos municípios da região corrobora seu domínio sobre a mesma e não cria espaços públicos de discussão sobre as (suas) ações e políticas a serem adotadas. Antes, subjuga os moradores como beneficiários de um sistema que não é de direitos, mas de cessões, de clientela (palavra cada vez mais comum entre ONGs e prestadores de assistência social).

Acredita-se que a “atuação social” da empresa vai além das práticas (re)conhecidas pela literatura como típicas da responsabilidade social ou do investimento social privado, como doações, manutenção de projetos sociais ou oferecimento de condições de bem-estar social aos seus empregados. No caso analisado, a Fundação Vale não apenas busca obter consensos, no sentido exposto por Rancière, como utiliza recursos públicos para tal, exercendo assim governo sobre populações que vivem em dezenas de municípios ao longo da ferrovia.

Se o planejamento sócio-territorial é um processo que envolve política, eminentemente, é neste momento que pode-se dizer que desaparece qualquer possibilidade de esta ocorrer, processo que o sociólogo Francisco de Oliveira (2006:287) descreve como de “dominação sem política”, resultante dos esforços de classe, pelos quais o capitalismo globalizado solapa a democracia a partir dos instrumentos econômico-financeiros de que dispõe e da degradação das instituições políticas tradicionais. Para Jacques Rancière (1996:105), podem-se perceber os efeitos desta determinação na constante imposição pelos agentes privados interessados dos termos e quantidades de “quem se trata”, de qual população será contemplada e quais as partes que lhe cabem nessa ordem não política, na qual há apenas distribuição de lugares e funções na sociedade. Isto não nega, no entanto, a existência do conflito. Mas, para os agentes que detêm maior poder, como a Vale S.A., este tende a ser gerido de maneira a não sair de controle.

## Referências

- FUNDAÇÃO VALE. **Apresentação eletrônica – PGI**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2009.
- \_\_\_\_\_. **Folder – Relatório da Fundação Vale e Área de Responsabilidade Social Corporativa para Conselho de Curadores da Fundação e Diretores**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011.
- GARCIA, Ana. E. Saggiaro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- GAZONI, Jefferson Lorencini; MOTA, José Aroudo. Fatores Político-Econômicos do Desmatamento na Amazônia Oriental. **Sustentabilidade em Debate**, v. 1, n. 1, p.25-42, 2010.
- GIANINI, Flávia. Vale perde 2º lugar de maior mineradora para Rio Tinto. **Istoé Dinheiro**. Rio de Janeiro, 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://guilhermebarros.istoedinheiro.com.br/2012/12/10/vale-perde-2o-lugar-de-maior-mineradora-para-rio-tinto/>>. Acesso em: 26 jul. 2013.
- GISTELINCK, Franz. **Carajás: usinas e favelas**. São Luis: Minerva, 1988.
- GLUCKSMANN, André. *Les maîtres penseurs*. Paris: Grasset, 1977.
- KIRSCHNER, Ana Maria. Considerações sobre a responsabilidade social das empresas em contextos de desigualdade e exclusão. **Política & Sociedade**, v.8 n. 15, 2009, p.99-116.
- MACHADO, Ana Paula. Ferrovia de Carajás receberá R\$ 7 bi. **Brasil Econômico**. São Paulo, 02 mar. 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique (Org.). **Neoliberalismo y sectores dominantes – tendencias globales e experiências nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p.265-291.
- PANTOJA, Igor. **Planejamento Privado-Social: práticas da CVRD (Vale S.A.) em municípios do Maranhão**. Dissertação (Mestrado em planejamento Urbano e Regional)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- PILLAR, Iara. Responsabilidade social empresarial: análise da experiência brasileira a partir de casos selecionados. Trabalho de Conclusão de Curso

(Bacharelado em Economia)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RANCIÈRE, Jacques. **O Desentendimento - Filosofia e política**. São Paulo: Editora 34, 1996.

VALE S.A. **Relatório da Fundação Vale e Área de Responsabilidade Social Corporativa para Conselho de Curadores da Fundação e Diretores**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. 2011b. **Relatório de sustentabilidade 2010**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011. Disponível em: <[www.vale.com/pt-br/sustentabilidade/relatorio-de-sustentabilidade/paginas/default.aspx](http://www.vale.com/pt-br/sustentabilidade/relatorio-de-sustentabilidade/paginas/default.aspx)>. Acesso em: 14 jul. 2012.



# Estratégias das empresas de mineração e comunidades no Peru<sup>1</sup>

*Gerardo Damonte Valencia*

*Camilo Leon Castro*

*Boris Dávila Caceres*

As ações de desenvolvimento local implementadas por algumas empresas de mineração no Peru devem ser compreendidas como parte de um contexto mais amplo, definido pelas relações entre os projetos de mineração e as comunidades. Essas relações dependem de aspectos como: a fase de atividade do projeto de mineração, o montante do investimento e as concepções e estratégias de desenvolvimento da direção da empresa. No presente texto, tentaremos analisar cada um destes aspectos a partir dos dados primários coletados por meio de questionários e entrevistas realizadas junto a responsáveis por dez projetos de mineração desenvolvidos por dez empresas diferentes, assim como de dados secundários.

## Fase exploratória

A mineração é composta por diferentes fases. Cada uma implica atividades, impactos e políticas sociais claramente diferenciadas. A fase exploratória inclui diversas atividades que vão da pesquisa e prospecção superficial de amostras de solo e rocha até a perfuração do solo ou de túneis, a fim de determinar a existência, localização e valor das concentrações de minerais. Quando a fase exploratória alcança um estágio avançado e envolve grandes quantidades de terras de propriedade privada, surge a questão da negociação para o uso da terra. O uso da terra é regulado pela Lei de Terras. Quando há

---

1 Versão adaptada do estudo de caso peruano do relatório “Actividades de desarrollo comunitario de empresas mineras y de explotación de recursos naturales en America Latina y el Caribe” elaborado para o IRDC.

interesse de uma empresa de mineração por áreas de propriedade privada, a lei prevê que, não havendo acordo entre as partes, a empresa pode solicitar a imposição de um direito de passagem (ver capítulo sobre questões legais). O direito de passagem na mineração é um efeito temporário no usufruto de uma propriedade privada, a fim de facilitar um projeto de mineração. Quando as partes não chegam a um acordo, o Estado pode impor essa atribuição temporária e definir um montante de compensação. Embora o direito de passagem não implique perda de propriedade, na prática equivale a uma expropriação temporária. Este mecanismo legal não foi utilizado pelo Estado, mas é usado pelas empresas como um importante mecanismo de negociação, forçando as comunidades a aceitar a cessão de suas terras a preços inferiores aos que alcançariam se esse instrumento legal não existisse.

A fase exploratória pode envolver vários impactos socioambientais que dependem das características da área e da extensão do projeto de mineração. No Peru, as prospecções da mineradora Cambior na localidade de La Granja, departamento de La Libertad (norte do país), envolveram a compra maciça de terras e reassentamento de famílias. Como resultado dessas atividades, múltiplas vias de acesso foram abertas, o que causou distúrbios significativos das terras na região do empreendimento. O projeto foi abandonado pela Cambior e retomado pela empresa Billiton, que continuará a realizar prospecções. Neste caso, a gestão das expectativas é uma das prioridades da Billiton na relação com as comunidades. Diante das incertezas que rondam a transição para a fase de construção e exploração, a empresa considera necessário reduzir as expectativas de benefícios por parte da comunidade.

Em Pallca, região montanhosa do departamento de Ancash (norte peruano), a empresa japonesa Mitsui Mining tem realizado ações exploratórias em uma área que serve de acesso ao turismo de montanha. O impacto da mineração sobre a paisagem foi diagnosticado como um dos principais problemas para a região, que tem na atividade turística uma de suas principais fontes de renda. Nessa mesma região, as atividades exploratórias causaram um acidente: a ruptura de um bolsão de água impactou um rio utilizado pelos camponeses da comunidade de Llamac para a irrigação de campos. A empresa limpou os canais de água afetados, contratando alguns residentes para a realização do serviço. Atualmente, desenvolve suas atividades contratando mão de obra local, adquire alguns produtos da região e promove programas de apoio, como a doação de livros para escolas e remédios para

postos de saúde. Também trabalha em cooperação com a PRONAMACH para melhorar a produtividade agrícola na região e apoia a construção de um canal de irrigação e uma estrada entre Pallca e Chiquián.

Na localidade de Tambo Grande, departamento de Piura (norte do Peru), a empresa canadense Manhattan Minerals desenvolveu uma grande campanha exploratória em terras de comunidades camponesas e no centro da cidade do mesmo nome. Durante esse período, a empresa implementou diversos programas de apoio às comunidades rurais e urbanas da região com o objetivo de conquistar o apoio da população para as suas atividades. Desde o início da década de oitenta, este projeto sofreu uma violenta oposição por parte de importantes setores da população local e, em especial, da grande maioria dos proprietários de terras e trabalhadores rurais da região do Valle de San Lorenzo. A empresa buscou uma aproximação, primeiro com os líderes e depois com as bases dos vários grupos de interesse da região. Programas maciços de geração de emprego em serviços como vigilância e limpeza foram implementados nos territórios atravessados pela empresa durante a etapa exploratória do projeto. Grande parte dos empregos era fictícia e teve como único objetivo a obtenção do apoio social para o projeto. Em cooperação com o projeto estatal Prompymes, houve um esforço para a formação de uma rede de subcontratantes locais de bens e serviços, e a construção de infraestrutura de água como parte da negociação para uso do solo com uma comunidade camponesa, entre outros projetos. Durante a fase inicial exploratória ocorreram incidentes violentos na cidade. Como resultado desses incidentes, um caminhão cisterna e uma plataforma de perfuração foram destruídos. Também durante a fase exploratória, uma máquina perfurou a rede de abastecimento de água e o esgoto contaminou a água para uso público. Finalmente, um grupo de mais de dois mil habitantes entrou nas dependências da empresa e destruiu todas as suas instalações. Mas a maior expressão de rejeição da população local ao projeto foi a destruição de casas pré-fabricadas que a empresa construiu para as famílias que seriam reassentadas. Esse protesto foi um marco, a partir do qual as atividades da Manhattan Minerals na região ficaram seriamente comprometidas e as perspectivas da empresa para o desenvolvimento das operações planejadas tornaram-se incertas.

A empresa Yanacocha, que opera uma mina com o mesmo nome desde 1992, começou a realizar atividades exploratórias em uma área conhecida como Monte Quilish. Moradores da região argumentam que partem desse

monte os recursos hídricos que abastecem a cidade de Cajamarca. Assim, embora a empresa tenha autorização do Estado para as atividades exploratórias, enfrenta uma forte oposição por parte da população local.

Estes exemplos indicam que: a) os impactos da atividade exploratória podem ser extensos, dependendo da magnitude das operações, do nível do impacto e do tipo de relação anterior estabelecida entre a empresa e a comunidade; b) as questões sociais mais importantes para empresa nessa fase são: aquisição de terras de propriedade privada (sejam de propriedade individual ou comunal), gestão de impactos ambientais, gestão das expectativas da população em relação aos benefícios que se esperam obter da atividade da mineração, gestão das percepções sobre os impactos negativos esperados do projeto.

Durante a fase exploratória, empresas e comunidades iniciam processos de diálogo e estabelecem relações. Como as empresas, nesta fase, em geral ainda não estão inteiramente seguras de que a exploração será concluída, não se comprometem com a realização de grandes investimentos sociais. É também nesta etapa que empresas e comunidades aprendem mutuamente umas sobre as outras.

## Fase de exploração

Uma vez concluídos os estudos exploratórios, e se eles indicarem a possibilidade obtenção de benefício econômico, algumas empresas passam a desenvolver estudos de viabilidade. Parte desses estudos envolve o Estudo de Impacto Ambiental que, por lei, as empresas de mineração devem enviar ao Estado para avaliação. Uma vez aprovados esses estudos, a empresa pode iniciar a construção e operação da mina.

Na fase de exploração, considera-se tanto o desenvolvimento de uma nova mina como a expansão de uma já existente. A fase de exploração pode ser subdividida nas atividades de construção e operação. É durante a construção que a população local conhece pela primeira vez os impactos sobre os quais havia escutado falar ou leu no Estudo de Impacto Ambiental. Com efeito, as negociações para o uso do solo e autorizações assumem outro caráter quando escavadeiras, tratores, caminhões e outros equipamentos e veículos começam a circular pelas trilhas e estradas tradicionalmente utilizadas pela população. O risco de acidentes por atropelamento, os impactos ambientais provocados pela abertura de estradas e pela circulação de veículos em áreas

não pavimentadas, os conflitos sociais associados à presença de um grande número de pessoas estranhas e o impacto visual de toda a logística do projeto provocam diferentes reações da população.

Durante a construção do projeto Antamina, que inclui um porto, um mineroduto, uma estrada, um complexo habitacional e a secagem de um lago, ocorreram diversos impactos sociais e ambientais. Na região da mina, foram reassentadas 67 famílias proprietárias da terra. O reassentamento das famílias foi conflituoso devido à velocidade do processo, ao problema da identificação dos sujeitos de compensação e aos mecanismos de compensação.

A construção de Antamina também afetou temporariamente a lagoa Camrash, de onde desce um rio que atravessa várias comunidades vizinhas ao projeto. Esta lagoa foi afetada pelo escoamento causado pela erosão de uma colina próxima, na qual foi aberta uma estrada. A lagoa ficou turbulenta, e a empresa teve que trabalhar arduamente para conseguir a sedimentação de sólidos em suspensão.

O projeto Pierina, da empresa Barrick Misquichilka, teve que adquirir terras de várias comunidades camponesas e proprietários individuais antes do início das atividades de construção. Essa aquisição foi bastante rápida e bem sucedida devido a uma estratégia de negociação, focada em preços bem acima das avaliações oficiais do Ministério da Agricultura, que considerou o tipo de irrigação e a altitude da terra. A negociação com as comunidades incluiu o compromisso da empresa de desenvolver projetos para a melhoria de sementes, um canal de irrigação, emprego local e outras ações sociais.

Da experiência de Antamina e Pierina podemos deduzir que durante a fase de construção os principais impactos estão relacionados a: contratação de mão de obra, aquisição de terras, gestão de impactos sociais devido à chegada de estrangeiros à área e circulação da logística dos projetos, gestão de impactos ambientais por atividades de construção, informação e consulta com a população impactada direta e indiretamente.

Uma vez concluída a construção da mina e a infraestrutura necessária para o processamento, transporte e habitação, as empresas iniciam as atividades de operação. Durante essa etapa, diminui sensivelmente a oferta de empregos na mina e as expectativas sociais se voltam para os *royalties* da mineração, para a implementação de projetos de desenvolvimento e maior provisão de bens e serviços para a localidade. Os principais impactos sociais dependem da tecnologia de extração e processamento utilizada.

Durante a fase de operação, emergem novos grupos de interesse, não necessariamente em função dos impactos diretos provocados pela mina, mas também da expectativa em torno dos benefícios que ela pode trazer. Neste sentido, os governos municipais e estaduais tornam-se grupos de pressão política que veem na possibilidade de recebimento de *royalties* da mineração uma fonte de renda real ou potencial. Até a anterior lei de *royalties* vigente no Peru, os governos locais recebiam apenas 20% do imposto de renda pago pelas empresas ao Estado. Essa quantia era distribuída a partir de uma equação que beneficiava as áreas mais populosas, com maior mortalidade infantil e mais próximas ao projeto. Com a nova lei de *royalties*, esse valor foi aumentado para 50%, e as áreas mais próximas da atividade de mineração foram as maiores beneficiadas. Com efeito, o impacto da nova lei sobre as comunidades próximas às minas em operação será significativo. No entanto, esse impacto dependerá, em grande medida, do modo como os municípios investirão esses fundos.

Durante a fase de operação, a mina possui os recursos necessários para financiar atividades de desenvolvimento com as comunidades. Esses fundos variam de acordo com o volume da operação e a situação financeira e os interesses da empresa. A forma como esse dinheiro é investido dependerá de múltiplos fatores.

De um lado, estão as empresas que não têm contato com nenhuma comunidade e, portanto, não são pressionadas a realizar atividades de contrapartida social. Eventualmente, essas empresas poderiam vir a realizar algumas atividades sociais, em função de um compromisso de responsabilidade social e/ou de uma política para o fortalecimento da sua imagem pública. Não temos registro de empresas que, sem ter comunidades em suas áreas de impacto, realizem atividades sociais. Temos conhecimento de várias empresas nesta situação que optam por uma estratégia de isolamento em relação às comunidades. Elas consideram que, na medida em que nenhuma população é diretamente atingida como resultado das suas operações, sua única responsabilidade social é por meio do Estado, com o cumprimento da lei e do pagamento de impostos. De outro lado, as empresas que possuem comunidades em suas áreas de impacto direto e indireto podem desenvolver diferentes estratégias de relacionamento. A estratégia que finalmente será adotada dependerá do tipo dos impactos gerados e das estratégias adotadas pelas próprias comunidades.

Um dos impactos mais importantes decorre do uso da água para atividades de mineração. O uso da água é regulado na Lei Geral da Água.

Quando as empresas utilizam recursos hídricos ou terras de uma comunidade, podem empregar diferentes estratégias na sua relação com essa comunidade. A maioria das pequenas e médias empresas estabelece estratégias conhecidas como Transação. Por Transação, entende-se a estratégia empresarial que foca na obtenção das permissões para uso da água e aquisição de terrenos sem necessidade de realizar quaisquer pagamentos extras.

Eventualmente, as empresas podem contratar mão de obra não qualificada na própria área impactada, tendo em vista a oportunidade de obtenção de uma economia associada à dispensa da necessidade de construção de moradias para trabalhadores estrangeiros. A lógica central da transação é estabelecer relações de mercado e de acordo com a lei.

Algumas comunidades e empresas, durante a negociação para o uso da terra, estabelecem acordos para a construção de infraestrutura comunal de transporte, irrigação, saúde ou educação. Outras empresas podem encontrar oposição das comunidades em relação à concessão de licenças para o uso da água. Neste caso, a estratégia de Transação provavelmente será insuficiente, e a empresa deverá ampliar suas opções, que poderão incluir programas de desenvolvimento local, relações públicas ou a transferência de recursos financeiros. O tipo de estratégia a ser utilizada nesse caso dependerá da experiência e das concepções sobre desenvolvimento comunitário por parte da empresa.

Uma fonte potencial de impacto está associado ao transporte de materiais perigosos e o risco de derramamentos. Recentemente foi registrado um caso grave de derramamento de uma carga de mercúrio da empresa Yanacocha na comunidade de Choropampa. No setor de hidrocarbonetos, três derramamentos de óleo ocorreram durante atividades de transporte em menos de seis meses. Em todos os casos acima descritos as empresas demoraram a aplicar ações de contingência do material derramado em função da grande distância entre as áreas onde aconteceram os derrames e os centros de extração e processamento.

Uma etapa particularmente importante em algumas empresas durante a fase de operações é a indenização pelos impactos provocados. Operações antigas, que investiram em seus Programas de Adequação e Gestão Ambiental<sup>2</sup>

---

2 O PAMA está previsto na normativa ambiental do Estado peruano e obriga várias empresas dos setores de mineração e energia a fazerem investimentos para atingir os Limites Máximos Permitidos estabelecidos por lei para contaminantes contidos nas emissões ou descargas.

(PAMA), produzem até hoje impactos negativos ao meio ambiente e, portanto, às economias e à saúde de algumas comunidades peruanas. Essas empresas são objeto de pressão das comunidades, ONGs e do próprio Estado para que encerrem seus programas PAMAs e indenizem as populações atingidas. Poucas estão dispostas a reconhecer os impactos socioeconômicos e a necessidade de compensação. No entanto, essas empresas, entre as quais se incluem Doe Run, BHP Tintaya e Southern Peru, realizam atividades de desenvolvimento em comunidades que denunciam impactos. O objetivo, por um lado, é mitigar os impactos e, por outro, garantir a paz social da área para o projeto.

Em resumo, os impactos mais importantes durante a fase de operação do projeto são: redução dos recursos hídricos nas comunidades rurais, risco de contaminação por acidentes no transporte de materiais perigosos, redução da qualidade da água, do solo e do ar em áreas onde a empresa possui permissão para realizar a descarga de poluentes líquidos ou gasosos. A lei peruana regulamenta as emissões e descargas destes materiais segundo certos padrões de controle conhecidos como Limites Máximos Permitidos. No entanto, não estão definidos padrões de qualidade de água, solo ou vento que nos permitam indicar quando o recurso se torna inutilizável para consumo ou uso em atividades agrícolas. A ausência desses padrões torna impossível indicar quando uma descarga ou emissão, de acordo com a lei de Limites Máximos Permissíveis, está danificando um recurso até que ele se torne inutilizável.

O problema das emissões e descargas é particularmente sensível em projetos antigos que tradicionalmente excederam os níveis máximos da lei. Como foi mencionado, esses projetos estão investindo em seus PAMA e têm um período de adequação, após o qual deveriam ter emissões e descargas abaixo dos Limites Máximos Permitidos. Enquanto isso, essas empresas são aquelas que geram o maior impacto ambiental permanente do setor de mineração.

### **Fase de encerramento**

A mineração tem um tempo de vida limitado. As operações terminam quando o minério é finalizado ou quando a extração não é mais rentável para as empresas. Por esta razão, pode-se dizer que, em termos locais, a mineração não é naturalmente uma atividade sustentável. A mineração

anterior ao marco legal vigente desde 1993 deixou passivos ambientais e sociais nas localidades. Entre os passivos ambientais, destacam-se a descarga de água contaminada, o desmatamento e a criação de grandes campos para o depósito de resíduos, passivos estes que impedem a plena recuperação da região nas condições anteriores ao início da mineração. Entre os passivos sociais destacam-se o desemprego, as mudanças culturais e dificuldades de reorganização da economia tradicional local.

Com base nos problemas históricos da mineração em nível local, as políticas atuais impõem a implementação de um Plano de Encerramento para cada projeto de mineração. No entanto, esse Plano de Encerramento privilegia os aspectos ambientais, com foco na redução dos passivos, em detrimento do fortalecimento de práticas sociais que pudessem evitar a depressão socioeconômica a partir do fechamento da mina. Por esse motivo, o tipo de “encerramento social” dos projetos de mineração depende mais das políticas sociais aplicadas pelos próprios projetos do que das exigências feitas pelo Estado.

Projetos sem maiores vínculos econômicos ou sociais com uma localidade não geram passivos como o desemprego. No entanto, em operações mais antigas (anteriores à promulgação das leis ambientais para mineração, em 1993) os impactos indiretos derivados de passivos ambientais foram significativos. Nesses casos, os recursos naturais perderam em qualidade e quantidade de modo que, em geral, as atividades agrícolas não voltaram a atingir os patamares de produtividade anteriores à presença mineira.

Os projetos que estabeleceram maior diversidade de laços econômicos e sociais com a comunidade enfrentam o problema da dependência destas em relação à mina, especialmente na fase de encerramento. Muitas das atividades de desenvolvimento local promovidas por empresas de mineração não são sustentáveis. A sobrevivência dessas atividades está diretamente associada à duração dos subsídios empresariais. Do mesmo modo, as políticas de capacitação e emprego tornam-se inúteis na localidade, sem a operação. Portanto, o encerramento da mina representa um sério problema econômico para a população que depende dessa atividade.

O principal problema reside no crescimento artificial da economia local a partir da mineração e na ausência de uma ação estatal capaz de retomar as subvenções básicas. Além disso, o passivo ambiental causado por algumas operações antigas compromete a possibilidade de uma reorganização bem

sucedida da economia local para a produção agrícola. Nos casos mais extremos, as cidades e povoados vizinhos às minas encerradas acabam desertos.

No Peru, ainda não assistimos a um processo de encerramento de mina que tenha sido resultante de uma política de desenvolvimento sustentável. Um caso relativamente inovador é o plano de reorganização da economia local implementado na mina Julcani, de propriedade do grupo Buenaventura. O encerramento desta operação envolveu a oferta de cursos de capacitação para gestão de pequenas empresas para os trabalhadores que perderiam seus empregos. Em 1995, o Estado contratou a escola de negócios da ESAN para capacitar trabalhadores desempregados ou em processo de demissão da empresa estatal de mineração CENTROMIN, então em processo de privatização. O plano de reinserção laboral foi implementado tardiamente, já que a maioria das demissões já havia ocorrido. Logo, os efeitos foram muito limitados, em parte devido à dificuldade de inserir os trabalhadores da mineração em outras atividades. Os mais beneficiados com a capacitação foram os funcionários ligados à área comercial da empresa e aqueles que já possuíam experiência de trabalho em atividades comerciais.

Em resumo, durante a fase de encerramento de um projeto de mineração podem ser produzidos os seguintes impactos: eliminação da fonte de financiamento das atividades projetos sociais subsidiados pela empresa de mineração; desemprego; diminuição do nível de atividade econômica na localidade.

## A magnitude da operação

As ações de desenvolvimento implementadas pelas empresas de mineração são determinadas em parte pela magnitude da operação. Operações maiores geralmente possuem orçamentos que permitem a realização de ações sociais. Em todos os casos analisados, as ações voltadas para o fomento ao desenvolvimento local são bastante limitadas na fase exploratória. A maioria dessas ações ocorre na fase de exploração, quando a mina tem recursos ou espera obter recursos de sua própria atividade. As exceções a esta característica são as de projetos de exploração de *Tambogrande* e *La Granja*, que, devido às suas características e nível de impactos, tiveram que realizar extensos programas de relações comunitárias numa tentativa de obter apoio social.

As operações mais caras são geralmente realizadas por grandes empresas que possuem investimentos e interesses estratégicos em outras regiões e países.

Essas empresas, sendo mais visíveis, estão submetidas à maior pressão de diferentes grupos de interesse do que empresas médias ou pequenas. Este é o caso da transnacional Billiton e das empresas Yanacocha, Southern Peru e Antamina. Não é o caso das empresas Milpo e El Brocal.

Um fator determinante é a fonte do financiamento. Grandes operações como Yanacocha e Quellaveco possuem empréstimos da Corporação Financeira Internacional e de instituições bancárias que possuem diretrizes para a gestão social e ambiental de seus clientes. Essas diretrizes são expressas orientações e guias para a implementação de programas de desenvolvimento social, consulta e participação, remoção de populações e para o tratamento específico de temas relacionados à populações indígenas.

## **Percepção de desenvolvimento na comunidade e atividade de mineração**

Vimos que as relações entre empresas da mineração e comunidades dependem da fase da atividade mineradora, dos tipos de impactos percebidos e da magnitude da operação. Outro fator importante são as concepções sobre relações com comunidades de cada empresa particularmente. Essas concepções não são homogêneas. Dependem da cultura corporativa, das experiências anteriores da companhia, das políticas e diretrizes dos sindicatos e instituições financeiras ligados à empresa e das ideias e percepções de seus diretores.

Através das entrevistas e questionários aplicados e da informação secundária coletada, podemos classificar as políticas existentes na mineração peruana em três concepções distintas em relação ao tema do desenvolvimento local:

### **Política industrial**

A política industrial prioriza quase que exclusivamente o desenvolvimento industrial da operação em detrimento de qualquer compromisso de desenvolvimento com a comunidade. Esta política tende a isolar a operação do seu entorno e a relação com a comunidade se limita ao mínimo necessário para o desenvolvimento da operação. A política industrial considera a mineração como uma atividade lucrativa privada sem qualquer responsabilidade para além dos seus limites. A promoção do desenvolvimento, segundo essa perspectiva, é uma atribuição do Estado, ao qual os impostos são pagos (*royalties* da mineração, vigência da mineração).

As escassas relações que se estabelecem com a comunidade são percebidas como ações necessárias para a realização da operação (compra de terras, contratação de mão-de-obra, etc.) e garantir a segurança do projeto de mineração. A política industrial foi a concepção de desenvolvimento local hegemônica na mineração privada no Peru até alguns anos atrás. Atualmente, ainda é muito comum na mineração de pequenas e médias dimensões, em parte por suas vantagens orçamentárias de curto prazo.

### **Política de apoio social**

Assim como a política industrial, a política de apoio social considera todas as ações sociais necessárias ao desenvolvimento do projeto (negociações para uso do solo, contratação de mão-de-obra, etc.). No entanto, esta política se baseia em duas ideias complementares: por um lado, considera que a operação tem algum grau de responsabilidade na melhoria da infraestrutura e dos serviços sociais na localidade em que está localizada. Por outro lado, considera que a melhor maneira de garantir o desenvolvimento da operação é manter boas relações com o seu entorno.

Esta política define um escopo de ação social a partir dos impactos diretos que podem ser causados pela operação e os grupos de pressão que podem surgir na localidade. Nesse sentido, tanto a magnitude, o sentido, quanto a amplitude de ação do suporte social estão relacionadas aos impactos ambientais e sociais que a operação pode causar e a reação dos grupos de interesse relacionados ao projeto. Em coordenação com o Estado, a empresa passa a atuar para melhorar os serviços básicos da população beneficiária. Com efeito, a empresa passa a assumir um papel complementar ao do Estado na promoção do desenvolvimento local, embora esta seja considerada uma responsabilidade deste último.

A implementação de políticas de apoio social estendeu-se no Peru ao longo das décadas de 70 e 80, principalmente entre empresas estatais de mineração em grande escala. Embora ainda esteja vigente, atualmente essa política é questionada por outras concepções sobre o desenvolvimento, que incluem a necessidade de construção de processos participativos e sustentáveis.

## **Política de desenvolvimento sustentável**

A política de desenvolvimento sustentável assume tanto as necessidades de gestão social previstas pela política industrial quanto a noção de responsabilidade social da política de apoio social. A diferença reside no fato de que o desenvolvimento é percebido como um processo participativo e tripartite, no qual a empresa, o Estado e a comunidade interagem. Essa política visa a promover o desenvolvimento local baseado em processos participativos coordenados com outros atores locais. A política de desenvolvimento sustentável assume um papel ativo na comunidade e considera que o desenvolvimento local não é apenas uma responsabilidade estatal, mas um ideal compartilhado com setores da sociedade civil.

Essa política foi desenvolvida, e seus aspectos teóricos discutidos em reuniões internacionais a partir do debate sobre mineração e sustentabilidade. No Peru, ela tornou-se hegemônica no discurso da mineração em grande escala ao longo da última década, mas são poucas as operações que a estão implementando. Finalmente, é necessário esclarecer que essas políticas não são excludentes e que a maioria das empresas combina mais de uma política. No entanto, ao longo da operação, podem ser identificadas políticas hegemônicas que acabam atribuindo características específicas para cada operação.

## **Estratégias de relações comunitárias**

Cada uma das políticas anteriormente mencionadas implementa estratégias de relações comunitárias de acordo com os objetivos políticos propostos. É necessário especificar que tais estratégias de relacionamento dependem do tipo de impactos provocados pela operação e das reações das partes interessadas. Ainda assim, ao longo da vida de uma mina as empresas podem mudar de estratégia. Uma empresa pode passar de uma estratégia para outra, dependendo da sua eficácia na gestão de suas relações comunitárias. Entre as principais estratégias de relacionamento, temos as seguintes:

## **Estratégias de isolamento**

A estratégia de isolamento é típica de uma Política Industrial. Evita sistematicamente qualquer tipo de relação com a comunidade. O transporte de pessoal, equipamentos e materiais é realizado com estritas medidas de segurança e sem o conhecimento da população. Os trabalhadores são alojados

em acampamentos fechados para a população do entorno, sendo comum que sequer os trabalhadores locais possam ter contato com suas famílias.

As empresas que assumem prioritariamente essa estratégia não contam com pessoal especializado para a comunicação com a comunidade. Esta tarefa é assumida, quando estritamente necessária, por algum representante ou funcionário que tenha tempo ou empatia com a comunidade. Essa estratégia é viável em projetos que provocam pouco ou nenhum impacto em uma comunidade, ou quando são poucas as demandas dirigidas à empresa pela população. Nenhuma das empresas pesquisadas apresenta esse modelo de forma pura. No entanto, muitas delas iniciam a relação adotando este modelo e, aos poucos, vão ampliando o espectro de suas estratégias para responder a novas demandas ou pressões dos grupos de interesse.

### Estratégias de transação

A estratégia de transação se detém nas relações de mercado e nas indenizações previstas por lei para os casos de perdas e danos materiais. As possíveis relações de mercado entre a empresa e as comunidades se referem a todas as transações que a empresa deve realizar para desenvolver a operação e que devem ser implementadas na localidade. Essas transações são: negociação pelo uso da terra, contratação de mão de obra, aquisição de bens e serviços.

Estas transações são percebidas como parte das operações e são realizadas com as populações locais porque são indispensáveis ou porque são menos dispendiosas para a empresa. As negociações para o uso da terra, por exemplo, buscam chegar a um acordo rápido e vantajoso para a empresa e não necessariamente resultam de atividades de desenvolvimento na localidade. As ações voltadas para o emprego e aquisições se baseiam em relações de mercado. Não existe, nessa perspectiva, uma política de geração de emprego para a região nem de potencialização do comércio local por meio das aquisições.

As indenizações são parte de uma relação jurídica na qual a empresa reconhece sua responsabilidade pelo impacto sobre o valor de uma propriedade ou a saúde de uma pessoa, quantifica esse impacto e o paga. É o caso de Yanacocha, Antamina e Southern. Todas estas empresas reconheceram em algum momento a existência de um impacto negativo e, por pressão social ou estatal, indenizaram as vítimas. Em todos os casos, o meio de pagamento das indenizações foi dinheiro em espécie. No caso

da Southern, as indenizações pelos danos econômicos da refinaria de Ilo aos agricultores de Algarrobal tornaram-se programas de desenvolvimento para os afetados.

### **Estratégias de relações públicas**

A estratégia de relações públicas foca na criação de uma boa imagem. Dentro dessa estratégia são combinados diversos tipos de ação que buscam atrair a atenção da opinião pública tanto local como nacional e mesmo internacional. As ações mais comuns são a organização de eventos esportivos, concursos escolares, ações de caridade ou doações, tanto particulares e como institucionais.

Geralmente, toda ação é bem documentada e serve para a empresa projetar uma imagem de sensibilidade social. Essa estratégia é assumida no interior da empresa pelo departamento de relações públicas, por comitês de mulheres ou por alguma organização formada para fins filantrópicos. Nas empresas transnacionais, são comuns as visitas de gerentes estrangeiros às comunidades do entorno, em ações que terminam com a realização de doações ou atos de cordialidade. A estratégia de relações públicas se encontra presente em quase todas as empresas e forma parte da política corporativa das mesmas. Algumas empresas, como a Southern, combinam essa política com programas de desenvolvimento comunitário.

### **Estratégia de subvenção**

A estratégia de subvenção está baseada na formulação de um plano de apoio social e alocação de um orçamento para a execução do mesmo. A empresa, diretamente ou por meio de consultorias, determina quais são as debilidades ou questões críticas e os pontos fortes ou potencialidades da população do entorno. A partir desse estudo, estabelece, em coordenação com entes estatais ou organizações não governamentais, um conjunto de ações concretas de ajuda. Nesta estratégia, o apoio é focado em serviços básicos como saúde, educação, água potável, eletrificação etc., e segurança alimentar com pequenos projetos agrícolas de modernização tecnológica e aumento da capacidade produtiva.

Os projetos priorizados são executados rigorosamente segundo um calendário pré-estabelecido e distribuídos de forma equivalente em todas

as unidades sociais beneficiárias. Para a implementação desses projetos, a empresa contrata um grupo permanente de profissionais de fora da mineração (engenheiros, agrônomos, sociólogos, educadores etc.) com os quais forma uma área especializada em relações com o entorno. Esta estratégia começou a ser utilizada no Peru pela mineração em grande escala na década de 70 e atualmente está presente em várias grandes minas privadas.

### **Estratégia participativa**

A estratégia participativa é bastante nova, pois só a encontramos no discurso transnacional a partir de princípios dos anos 90, e em algumas propostas concretas apenas ao final da última década. Esta estratégia é parecida com a de apoio social, mas introduz novos componentes, dos quais o mais importante é a participação. Com efeito, estimula-se a participação ativa da sociedade civil na concepção, vigilância e execução do plano de apoio. Além disso, a estratégia participativa levará à formulação de planos integrais de desenvolvimento que sejam sustentáveis no longo prazo, priorizando os projetos produtivos. Para incentivar a participação, é promovida a criação de comissões de desenvolvimento dentro da comunidade com a ajuda de líderes e instituições, e uma área de desenvolvimento comunitário especializada é estabelecida dentro da empresa, em constante interação com a comunidade.

Esta estratégia envolve arranjos organizacionais dentro da empresa que permitem a interferência real da comunidade na definição do cronograma do plano de ação e, portanto, no cronograma operacional da mina. Todas as empresas pesquisadas afirmam que seus programas de apoio social são sustentáveis e participativos.

### **Definição do âmbito: participantes e lógica**

As estratégias anteriormente descritas pressupõem um âmbito de ação, o que nos leva à definição do que se considera comunidade local. Neste sentido, cada operação define seu âmbito local de acordo com parâmetros próprios, o que nos permite fazer uma tipologia com base nos casos estudados. Nas pesquisas realizadas, são mencionados os critérios que enumeramos a seguir para a escolha das populações que serão alvo das políticas de desenvolvimento.

Com base nesses resultados, propomos uma categorização dos tipos de “comunidades” que as empresas definem como parte de seu âmbito de ação social.

#### *Definição por transação*

A empresa define sua interação com a comunidade de acordo com as contrapartes com as quais precisa se relacionar para o desenvolvimento da operação. Um tipo de comunidade é composta pelos proprietários das terras de superfície que devem ser adquiridas por meio de compra, aluguel ou expropriação. Neste caso, as empresas geralmente procuram negociar acordos de compra e venda com as comunidades. Se um acordo for alcançado, as empresas destinam o valor negociado ao legítimo proprietário. O uso desse fundo é de importância crucial para as comunidades e também para a empresa. Este fundo pode ser usado para financiar programas de desenvolvimento na área ou pode ser pago diretamente em dinheiro.

Outros casos de relações por transação são aqueles de aquisições e geração de emprego local e regional devido à existência na área de oferta de serviços e produtos necessários para o projeto. É o caso das antigas áreas de mineração. Todos os casos analisados apresentaram estratégias de transação.

#### *Definição por vulnerabilidade*

A empresa define sua comunidade a partir dos níveis socioeconômicos presentes na sua área imediata. Quer dizer, escolhe trabalhar com os mais pobres dentro de uma lógica de assistência social. Esta definição está relacionada a temas éticos e de imagem pública da empresa.

Doe Run desenvolve um conjunto de atividades sociais com algumas populações vulneráveis de La Oroya. A área de Relações Públicas da Southern trabalha com populações vulneráveis em Moquegua e Tacna, por exemplo, financiando uma casa para crianças órfãs na cidade de Moquegua que é dirigida pela igreja católica.

#### *Definição por impactos*

A definição de comunidade é dada por meio de uma medida dos impactos que a operação pode implicar. Neste sentido, a empresa prioriza a

população diretamente impactada embora possa incluir algumas localidades onde a presença mineradora trará mudanças importantes para o modo de vida.

Muitas comunidades conseguiram obter fundos para projetos de desenvolvimento provenientes de uma negociação por impactos sociais e ambientais negativos. Em muitos casos, esses programas resultam do pagamento de indenizações determinadas pelo Poder Judiciário contra alguma empresa. Na maioria dos casos consistem em acordos entre comunidades e empresas para o pagamento de uma indenização pela dotação de algum recurso.

A maioria das empresas analisadas priorizam as populações impactadas dentro de seus programas de desenvolvimento. Entretanto, esta prioridade é efetiva em todas as empresas quando a população afetada se torna um grupo de pressão.

### *Definição por grupo de pressão*

Esta definição acontece a partir do grau de pressão que grupos organizados da sociedade possam exercer sobre a empresa. Os grupos de pressão são geralmente membros da população impactada que negocia compensações ou indenizações junto à empresa. Outros grupos de pressão são de caráter político e estão ligados aos governos locais para a obtenção de fundos das rendas mineiras e para o cumprimento das leis ambientais vigentes.

### *Definição por proximidade*

A definição geográfica reúne unidades sociais adjacentes à operação num esquema de cinturão populacional em torno da mina. Tipicamente, esta definição agrupa comunidades camponesas ou pequenos proprietários, já que se trata de unidades sociais com direitos de propriedade sobre a terra. Entretanto, pode incorporar municípios se existir algum centro urbano importante nos limites da operação.

### *Definição por bacia*

A definição de bacia integra todas as comunidades localizadas em um eixo hidrográfico. Esta concepção entende que os impactos da mina se produzem num âmbito geográfico (rios, vales), mas também no âmbito social e econômico. Neste sentido, se estabelece uma unidade geopolítica

na qual se insere a operação mineira. Também se estabelecem intervalos de ação de acordo com a magnitude dos impactos num esquema de círculos concêntricos.

É necessário dizer que as minas grandes possuem mais de um centro de operações. Idealmente, estas definições poderiam ser aplicadas a todos os pontos de trabalho de uma mina, como por exemplo a própria mina, mineroduto, estrada etc. Entretanto, a definição de comunidade local se realiza somente em torno do centro de operações (a mina e suas instalações).

As relações que percebemos entre políticas estratégicas e âmbitos de ação das empresas mineiras não são um esquema estático. Mais que isso, expressam as múltiplas combinações entre percepções e práticas sobre desenvolvimento local das empresas mineiras. Essas políticas e estratégias variam dependendo das fases da atividade, os impactos socioambientais e a experiência que vão adquirindo, tanto as empresas como as comunidades, no transcurso de suas relações.

Todas as estratégias assinaladas têm um componente de transação, por ser indispensável em um tema como a aquisição da terra. As políticas de apoio social e desenvolvimento se distinguem porque, no primeiro caso, a prioridade é dar resposta aos grupos de pressão mantendo uma imagem positiva da empresa e facilitando a tranquilidade social da área. As políticas de desenvolvimento priorizam o alcance de objetivos desenvolvimentistas num âmbito escolhido de comunidades.

Como mencionamos, este esquema é bastante flexível. Por exemplo, a Southern tem tanto uma diretoria de Relações Públicas como uma de Relações Comunitárias. A primeira prioriza a imagem pública da empresa frente a um amplo conjunto de grupos sociais. A segunda tem uma concepção participativa do desenvolvimento sustentável, mas sem esquecer o objetivo de colocar a empresa como ente socialmente responsável entre os diversos grupos de interesses analisados previamente. As atividades de desenvolvimento local que algumas empresas mineradoras realizam se caracterizam por aspectos como: a fase de atividade do projeto, o montante do investimento e as concepções e estratégias de desenvolvimento que tenham os diretores da empresa.

Nos próximos itens tentaremos analisar cada um destes aspectos, a partir da informação primária recolhida em pesquisas e entrevistas e dados secundários.

## Operações mineiras e desenvolvimento local

As operações mineiras no Peru precisam ter, na grande maioria dos casos, acesso a recursos e serviços locais que, com a exceção da oferta de mão de obra são escassos. As operações mineiras são localizadas em lugares empobrecidos e isolados do país onde dificilmente se pode contar com serviços adequados.

Para serem viáveis, as operações necessitam, por um lado, de vias de acesso, eletricidade etc. e, por outro, água potável, produtos de primeira necessidade, acesso à saúde e educação para seus trabalhadores e empregados. Tradicionalmente, as empresas mineiras construíam acampamentos com todos os serviços, onde viviam os trabalhadores e empregados. Entretanto, nos últimos anos o modelo acampamento deu lugar ao de cidade albergue, favorecendo o alojamento permanente em cidades próximas da operação.

No caso dos serviços básicos que tenham custos fixos da operação, a empresa aproveita para negociar certas ampliações na comunidade como compensações com custos marginais. Tipicamente é o caso das vias de acesso e, em menor medida, salubridade, eletricidade, saúde e educação. Uma lógica similar é usada no que se refere aos produtos de primeira necessidade e mão de obra. Entretanto, a utilização de recursos locais nestas rubricas implica um maior investimento e vontade política da empresa já que, geralmente, a oferta local não atende às expectativas de qualidade da empresa.

## Emprego local

Os programas específicos de desenvolvimento variam segundo cada operação. As pesquisas mostram que as diferenças se dão tanto em termos de população participante, como de direcionalidade dos programas. Em primeiro lugar, vemos que as empresas maiores como a Antamina e a Barrick têm programas de desenvolvimento mais amplos em termos populacionais. No primeiro caso, essa ampliação se deve a uma visão de integração social tipo Bacia, enquanto no caso da Barrick a seleção da população corresponde a uma ideia de transação. Cabe assinalar que sendo Pierina uma operação grande, seus âmbitos de transação são maiores.

As políticas de emprego também são diferentes de acordo com a operação. Como casos extremos, dentro da amostra, estão El Brocal, onde 97.90% são trabalhadores estrangeiros, e Mitsui, em outro lado do espectro,

em que somente 16.90% são trabalhadores estrangeiros. Estas diferenças se explicam pelas fases do projeto (Mitsui está em exploração na zona de Pallca, enquanto El Brocal explora na zona de Vicco). Outra explicação é que a Mitsui opera numa zona relativamente nova para a mineração, enquanto El Brocal trabalha numa área tipicamente mineira, a Meseta de Junín. A empresa Billiton, em La Granja, está em processo de reinício das atividades de exploração deixadas pela companhia anterior que operava o projeto (Cambior) e ainda não tem pessoal trabalhando na zona.

Outro ponto que se comprova, no caso de Pierina, é a predominância da mão de obra local como trabalhadores não qualificados. Ainda que estes dados não sejam suficientes para fazer uma generalização, o emprego local tem sido tradicionalmente de baixa qualificação, o que leva a algumas empresas a implementar programas de desenvolvimento. A demanda de emprego continua sendo a principal reivindicação da população local. O estudo realizado por Ossio (1997) em seis áreas mineradoras do Peru revela que 34% da população entrevistada consideram o acesso ao emprego como a principal expectativa no que se refere à exploração mineira. Esta hipótese tem uma validação histórica no fato de que os encadeamentos gerados pela maior demanda de emprego tenham sido considerados o mais relevante impacto positivo local no caso da atividade mineira.

Contudo, na última década o emprego mineiro reduziu-se como resultado das reformas estruturais empreendidas pelo governo e das mudanças nos processos de produção na mineração. Este decréscimo é maior no que se refere à demanda de mão de obra de menor qualificação. Hoje em dia, os projetos de mineração produzem mais com menos pessoal. Ao mesmo tempo, a produtividade das empresas mineradoras depende substancialmente do nível de qualificação de seu pessoal. Prova disto é que o índice de produção por operário praticamente dobrou nos últimos dez anos.

Justamente, este decréscimo da demanda de mão de obra de menor qualificação afetou principalmente a maioria das localidades mineiras cujas populações têm índices educativos inferiores à média nacional. Neste contexto, o emprego local direto na mina se tornou algo escasso e desejado levando as empresas a implantarem sistemas rotativos de emprego. Estes sistemas se baseiam nas possibilidades legais que impulsionam a terceirização do emprego no Peru e buscam, por sua vez, distribuir os lucros do mesmo.

A forma como se realiza a rotação varia segundo a política da empresa.

Em alguns casos, a empresa distribui o emprego dentro de uma lógica de transação ou como compensação, enquanto em outros casos a espera que as organizações locais confeccionem uma lista de empregos segundo parâmetros próprios. Algumas empresas no Peru buscaram encontrar respostas no emprego indireto por meio de planos de assistência e/ou desenvolvimento, que promovam a criação de emprego para a localidade. Desde a capacitação e apoio técnico até a formação de microempresas e fomento de atividades produtivas tradicionais, tais iniciativas foram postas em prática com resultados ambivalentes. Por um lado, conseguiu-se aumentar a capacitação e produção local; por outro, não foi possível encontrar mercados nos quais se pudessem desenvolver de maneira sustentável as referidas políticas.

Em linhas gerais, podemos identificar as seguintes formas de gerar mais emprego direto e indireto: assistência pontual, assistência técnica e política de desenvolvimento. A assistência pontual se refere à ajuda específica, tanto em infraestrutura como em segurança alimentar. Assim, criam-se fontes de trabalho na construção e nas instituições locais de base, vinculadas à emergência alimentar. Essas fontes de emprego, contudo, não são sustentáveis a longo prazo. Assistência técnica é aquela na qual se aumenta a capacitação do pessoal, tanto para o trabalho mineiro como para outras atividades conexas ou importantes na zona, buscando aumentar o capital social da comunidade. Esta política tem beneficiado somente pequenos grupos de pessoas, dado o tamanho do mercado de trabalho local. No caso das políticas de desenvolvimento, algumas empresas empreendem a meta de estabelecer programas integrais de desenvolvimento que aumentem as potenciais atividades produtivas da zona. Teoricamente, espera-se multiplicar o emprego indireto proveniente de uma dinamização econômica vinculada, mas não dependente, da atividade mineradora.

### **Aquisições de produtos e serviços na localidade**

As aquisições locais são uma das reivindicações mais comuns das comunidades adjacentes às operações mineradoras, ainda que sua implementação tenha certas limitações. As aquisições podem ser de produtos e/ou de serviços. As dificuldades para desenvolver um programa de aquisições locais estão diretamente relacionadas à magnitude da operação e aos padrões das empresas operadoras. Quanto maior é a operação, maior a demanda de bens e menos flexíveis os padrões de qualidade. No caso da grande mineração,

prefere-se importar bens de primeira necessidade do estrangeiro, segundo relatam, por motivos de padronização e economia de escala.

Assim, com exceção da pequena mineração, constituir mecanismos de compras sustentáveis na localidade melhora a oferta local. Tais melhorias se traduzem em apoio administrativo e avanços tecnológicos que são parte dos planos de apoio produtivo, quando existem. Na maioria dos casos estudados, as aquisições locais são vistas como uma política assistencialista e compensatória, mais que como uma política sustentada de compras.

No caso da aquisição de serviços locais, a situação é similar à anterior, com a dificuldade adicional da inexistência de experiência prévia na venda de serviços por parte da comunidade. Na pequena mineração, observamos um uso intensivo de mão de obra local em serviços de limpeza, cozinha etc. Entretanto, na média, e com maior ênfase na grande mineração, este panorama muda.

A média mineração prefere contratar o pessoal encarregado de maneira individual, como qualquer funcionário, sem levar em conta o lugar de origem. A grande mineração terceiriza o emprego por meio da contratação de empresas de serviços privados. As empresas podem dar preferência à contratação de mão de obra local para essas tarefas, ou sugerir às empresas contratantes que façam isso elas mesmas, dentro de um esquema de compensação. Entretanto, existem algumas experiências em que a empresa assumiu o desafio, diretamente ou por meio de terceiros, de capacitar a população local para que forme empresas de serviços com as quais estabelece contratos de exclusividade.

### Serviços básicos

A ampliação do acesso ou a melhoria dos serviços básicos é outra das rubricas nas quais uma operação mineradora pode favorecer o desenvolvimento local sem sair da lógica da operação. Até alguns anos atrás, as empresas mineradoras tinham o dever de fornecer serviços básicos para seus trabalhadores nos acampamentos-moradia. Em muitos casos, principalmente na grande mineração estatal, esses serviços eram extensivos a parte da localidade.

A obrigatoriedade do fornecimento de serviços desapareceu nas novas leis mineiras, dando início a um processo de substituição de acampamentos-moradia por acampamentos de trabalho sem serviços. Nesse processo,

as cidades com operações mineradoras se tornaram cidades albergues. As empresas escolhem para isto cidades que já contam com serviços de que as localidades vizinhas são carentes. Entretanto, as estradas, eletricidade e água potável são serviços que a própria operação precisa e, portanto, também chegam à comunidade.

No caso das estradas, as empresas negociam o acesso e a manutenção das mesmas como formas de compensação para a comunidade. O acesso à eletricidade também é um tema de negociação, ainda que com dimensão maior.

Cabe assinalar que tanto a melhoria do serviço de água como dos serviços de saúde e educação por meio de capacitações e materiais é uma prática comum dentro dos planos de apoio social empreendidos pelas empresas grandes e médias de mineração.

### **Atividades de desenvolvimento local promovidas por empresas e interrelação com comunidades e instituições privadas**

No caso dos entes que executam programas de desenvolvimento no interior das empresas, podemos chegar a algumas conclusões gerais. Por um lado, observa-se uma especialização organizacional maior com vistas ao desenvolvimento nas grandes empresas, em detrimento das empresas médias que subordinam a questão do desenvolvimento comunitário dentro dos programas de meio ambiente. Neste sentido, a criação de departamentos de relações comunitárias tem relação com as políticas específicas para a comunidade.

A interrelação com as comunidades e o nível de coordenação dependem, de um lado, das políticas, estratégias e âmbitos de ação descritos anteriormente, mas também das organizações encarregadas de estabelecer e manter a relação: por um lado, o departamento responsável pelos programas de desenvolvimento da empresa, e por outro, as organizações sociopolíticas da comunidade.

A partir das entrevistas realizadas deduz-se que as áreas de Relações Comunitárias assumem, na maioria dos casos, a função de promover o desenvolvimento local, seguidas pelas de Desenvolvimento Comunitário e as ONGs. O ente encarregado do desenvolvimento comunitário tem, por sua vez, uma série de vieses e políticas que podem chegar a determinar o futuro de um projeto na região.

As empresas analisadas realizam atividades de desenvolvimento por meio de um departamento no interior da companhia ou de ONGs especializadas em desenvolvimento. As empresas delegam a responsabilidade das relações com as comunidades a áreas de meio ambiente, recursos humanos, relações públicas ou relações comunitárias. Uma das empresas assinala que o objetivo de internalizar os programas de desenvolvimento é “promover a imagem da empresa e não a imagem da ONG”. Neste caso, é claro o objetivo estratégico de implementar ações de desenvolvimento para assegurar relações harmônicas com a comunidade local e melhorar a imagem corporativa frente aos grupos de interesses remotos, como a imprensa e o governo.

As empresas que contratam ONGs para suas atividades de desenvolvimento buscam um conhecimento especializado em uma área que não desejam assumir. O papel dessas ONGs é implementar os acordos aos quais chegaram as empresas e comunidades em temas de desenvolvimento local. Os entrevistados assinalaram que a chegada de um projeto de mineração a uma zona rural coloca as comunidades diante de uma série de relações e desafios para as quais não estão necessariamente preparadas. Geralmente a chegada de uma operação mineradora demanda da população alguns dos seguintes recursos e capacidades: informação sobre leis, informação sobre operações mineiras e manejo de impactos, informação sobre negociações entre outras empresas e comunidades e capacidade para negociar, fortalecimento organizacional para definir objetivos e ações de maneira autônoma, capacitação para aproveitar oportunidades de emprego mineiro, capacidade para oferecer produtos e serviços que o projeto possa adquirir, fortalecimento institucional e para vigiar o cumprimento das normas e dos acordos a que a empresa está submetida. Segundo as empresas, quando as comunidades e suas organizações são frágeis, é mais fácil a negociação, mas se torna mais difícil efetuar ações de desenvolvimento quando não existe uma contrapartida ativa na relação.

### Considerações finais

A percepção comum das populações rurais e urbanas é que a mineração impacta negativamente em suas vidas, atividades econômicas e meio ambiente. As estratégias de intervenção e articulação, tanto do Estado como das empresas mineradoras, com relação às populações rurais e urbanas das zonas de mineração orientaram-se predominantemente por critérios assistencialistas e compensatórios. Tanto os municípios como as comunidades e demais

organizações sociais carecem de uma visão integral do desenvolvimento e das informações suficientes para lidar com os impactos da atividade mineradora e negociar alternativas. Um processo de fortalecimento das comunidades poderia se dar mediante a adoção de quatro linhas estratégicas de trabalho:

- 1) Uma estratégia de desenvolvimento permanente de capacidades das comunidades com a finalidade de gerar melhores condições para a negociação e implementação de propostas integrais de desenvolvimento mediante a capacitação em aspectos ambientais, legais, técnicos, produtivos e de gestão.
- 2) Uma estratégia de fortalecimento organizativo, tanto intracomunal como intercomunal, de modo a fazer valer as demandas do entorno.
- 3) Uma estratégia de relacionamento e difusão com entidades de cooperação, organismos não governamentais, universidades, redes de solidariedade e organizações estrangeiras para evitar o isolamento e as negociações em separado.
- 4) Uma estratégia estabelecida com as próprias empresas, o que implica um trabalho de relacionamento e acesso a informação sobre as mesmas, sobre o projeto mineiro, seus antecedentes, a composição de seus acionistas e seu perfil.

## Referências

- BEBBINGTON, Anthony. Extractive Industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes. In: Raman, R. (Ed.). **Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 97-115.
- \_\_\_\_\_.; SCURRAH, Martin; CHAPARRO, Anahí. **La Gobernanza por el Estado de las Industrias Extractivas en el Perú**. [s.l.]: Ford Foundation, 2013.
- BRAVO, Mireya. Entre la fragilidad institucional local y la presencia de la empresa minera. El caso de la comunidad campesina de Michiquillay. In: AMES, Patricia; CABALLERO, Víctor (eds.). **Perú: El Problema Agrario en Debate – SEPIA XIII**. Lima: SEPIA, 2010.
- BURNEO, María Luisa; CHAPARRO ORTIZ DE ZEVALLOS, Anahí. Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. **Antropologica del Departamento de Ciencias Sociales**, [S.l.], v. 28, n. 28, p. 85-110, mar. 2010. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/antropologica/article/view/1373/1326>>. Acesso em: 31 oct. 2018.

- BURY, Jeffrey. Marcos de análisis y metodologías para evaluar a las empresas socialmente responsables: Un estudio de caso de la Minera Yanacocha. In: PORTOCARRERO, F.; SANBORN, C. (eds.). **De la Caridad a la Solidaridad: Filantropía y Voluntariado en el Perú**. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 2003. p. 385-423.
- CASTILLO, Gerardo. Se Vende Oro: La Creación De Espacios Contestados En La Promoción De La Minería Peruana. In: CÁNENA, Gisela; ULFE, María Eugenia (eds.). **Mirando la Esfera Pública desde la Cultura en el Perú**. Lima: CONCYTEC, 2006. p. 96-107.
- DAMONTE, Gerardo. “Imágenes En Negociación: La Entrada De La Nueva Minería En La Esfera Pública Nacional”. In: \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. (eds.). **Mirando la Esfera Pública desde la Cultura en el Perú**. Lima: CONCYTEC, 2006. p. 79-94.
- \_\_\_\_\_. **The Constitution of Political Actors**. Peasant Communities, Mining, and Mobilization in Bolivian and Peruvian Andes. Saarbrücken-Berlin: VDM Verlag, 2008.
- \_\_\_\_\_. Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. In: **Recursos Naturales**. Lima: GRADE, 2012.
- \_\_\_\_\_. El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales. In: GÖBEL, B.; ULLOA, A. (Eds.). **Extractivismo minero en Colombia y América Latina**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia- Ibero-Amerikanisches Institut-DesiguAldades.net, 2014. p. 37-73.
- GIL, Vladimir. Aterrizaje Minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Perú, **Economía**, [s.l.], v. 34, n. 67, p. 223-225, 2009.
- GLAVE, Manuel; KURAMOTO, Juana. La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. In: **Investigación, políticas y desarrollo en el Perú**. Lima: GRADE, 2007. p. 135-181.
- GUSTAFSSON, Maria-Therese. **Private Politics and Peasants Mobilization. Mining in Peru**. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- PORTOCARRERO, Felipe; SANBORN, Cyntia; CAMACHO, José Antonio. **Moviendo Montañas: empresas, comunidades y ONGs en las industrias extractivas**. Lima: UP, 2007.
- SALAS, Guillermo. **Dinámica Social y Minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)**. Lima: IEP, 2008.



## Sobre os autores

**Alain Deneault** – Doutor em Filosofia pela Universidade de Paris-VIII, professor de Teoria Crítica na Universidade de Montréal, Quebec, e diretor de programa no Colégio Internacional de Filosofia de Paris.

**Boris Emilio Dávila Cáceres** – Sociólogo com mestrado em administração de negócios e desenvolvimento. Tem experiência em gestão social e relações comunitárias em investimentos minerais e de hidrocarbonetos.

**Camilo León Castro** – Graduado em Sociología pela Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP), mestre em Sociología Rural pela Pennsylvania State University dos Estados Unidos e doutorando em Antropologia pela Escola de Altos Estudos em Ciencias Sociais da França.

**Catherine Coumans** – Coordenadora da área de pesquisa do observatório da mineração do Canadá, MiningWatch. Possui mestrado pela London School of Economics e doutorado pela Universidade de McMaster em Antropologia Cultural. Realizou pesquisas de pós-doutorado na Universidade de Cornell.

**Claudio Garibay Orozco** – pesquisador titular do Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA) da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Graduado em Sociologia pela Faculdade de Ciências Políticas da UNAM e doutor em Antropología Social no Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social (CIESAS).

**Edwin Muñoz Gavia** – Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ.

**Gerardo Damonte Valencia** – Doutor em Antropología pela Universidade de Cornell, EUA. Pesquisador principal da área de Recursos Naturais, Indústrias Extrativas e Conflitos Sociais do Grupo de Análise para o Desenvolvimento (GRADE) e professor associado do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP).

**Henri Acselrad** – Doutor em Economia pela Universidade de Paris I. Professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do CNPq. Coordenador do projeto “Implicações políticas do capitalismo extrativista: movimentos sociais e condições de exercício dos direitos na Amazônia brasileira”, apoiado pela Fundação Ford.

**Igor Pantoja** – sociólogo, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e doutorando em Sociologia pelo IESP/UERJ.

**Jana Hoenke** – Doutora em Ciência Política pela Universidade Livre de Berlim. Professora assistente de Relações Internacionais na Universidade de Groningen, Holanda. Membro do conselho editorial da revista *International Political Sociology*.

**Julieta Godfrid** – Socióloga, doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Professora de Sociología Rural e Movimentos Sociais na América Latina na Universidade de Buenos Aires (UBA). Pesquisadora em formação no Instituto de Investigación Gino Germani.

**Raquel Giffoni Pinto** – Doutora em Planejamento Urbano e Regional na UFRJ. Mestre em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora de Sociologia do Instituto Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ e integrante do grupo de pesquisa Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS).

