



LIMITAÇÕES DO ESTADO NO PROCESSO DE GOVERNANÇA GLOBAL: CASO DA SAMARCO

LIMITATIONS OF STATE IN THE GLOBAL GOVERNANCE PROCESS: THE SAMARCO STUDY CASE

Recebido em 27.07.2024 Aprovado em 20.06.2025

Avaliado pelo sistema *double blind review*

DOI: <https://doi.org/10.12712/rpca.v192.63877>

Rogério Faé

rogerio.fae@ufrgs.br

Escola de Administração/UFRGS – Porto Alegre/RS, Brasil

<http://orcid.org/0000-0002-8447-7740>

Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender os limites do Estado para impor restrições, em seu próprio espaço geográfico, aos atores econômicos que participam do processo de governança em escala global. A discussão será ilustrada através de um estudo de caso sobre o colapso da barragem do Fundão. O foco principal é identificar a influência da mineradora no processo de governança vinculado às políticas públicas ambientais no Brasil. Identificamos três mecanismos principais que limitaram a capacidade do Estado: 1) priorização dos interesses econômicos em relação a proteção socioambiental; 2) neopatrimonialismo; e 3) enfraquecimento das possíveis resistências sociais contra atividades econômicas.

Palavras-chave: Estado. Governança. Responsabilidade Social.

Abstract

This paper aims to understand the limits of the State to impose restrictions, in its own geographical space, to economic actors that participate in the governance process. We will illustrate the discussion through a case study about the Fundão dam. Our objective is to identify the relationship and influence from the mining corporation on the governance process linked with environmental public policies in Brazil. We identify three main mechanisms that limit the State's capacity: 1) prioritization of the economic interests above the environmental and social protection; 2) neopatrimonialism; and 3) weakening of the possible social resistances against economic activities.

Keywords: State. Governance. Social Responsibility.

Introdução

Na área de estudos organizacionais alguns autores argumentam que o Estado vem perdendo influência no contexto global, no qual as ideias neoliberais sobre o livre mercado se tornaram predominantes a partir dos anos 1980 (Franse & Kolk, 2007). A importância decrescente do Estado foi justificada por sua limitação geográfica em impor procedimentos e práticas por lei ou via monopólio da violência institucionalizada (Ruggie & Kell, 1999).

Em consequência das ideias neoliberais, formas organizacionais não hierárquicas baseadas em compromissos voluntários e conformidades passaram a ser exigidas (Rosenau, 2000). Por consequência, o processo de governança é pensado como uma alternativa na qual as iniciativas multilaterais, que formam um tipo de regulação civil, vêm ganhando importância (Fransen & Kolk, 2007).

No entanto, as mudanças não foram tão simples. Por um lado, as instituições burocráticas nacionais perderam o poder de definir monocraticamente regras internas que dependem de relações globais (Fransen & Kolk, 2007); por outro, os acordos internacionais precisam ser validados pelo aparato burocrático que fornece as garantias legais internas para as relações comerciais internacionais (Goldstein & Velamuri, 2009).

É necessário ressaltar, ainda, que muitos autores na área de Estudos Organizacionais vêm argumentando sobre a importância do Estado como promotor do bem comum e da segurança de seu território geográfico interno (Marens, 2013). Na mesma linha, outros autores vêm analisando o papel do Estado nos processos de governança em termos de instituições burocráticas (Gay, 2004), na importância política do Estado (Palazzo & Scherer, 2011), nas diferenças em nível governamental, assim como seu papel no processo de desenvolvimento econômico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento/subdesenvolvidos (Cooke, 2004).

No entanto, há pouca atenção com relação às consequências da articulação entre Estado e outros atores inseridos no contexto no que diz respeito aos limites do Estado para impor restrições às atividades econômicas em seu território geográfico. Para entender essas limitações, é necessário usar conhecimentos e insights de várias áreas, como política internacional e economia. Assim, o objetivo principal deste artigo é entender os limites do Estado para impor restrições, em seu próprio território geográfico, aos atores que participam do processo de governança.

Assim definido, a discussão será ilustrada por meio de um estudo de caso usando a Samarco Minerações S.A. no Brasil. A Samarco possui várias barragens ligadas à extração mineral nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Entre elas, a do Fundão, que entrou em colapso em novembro de 2015 gerando impactos adversos para a comunidade local na cidade de Mariana/MG e para o meio ambiente nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

O argumento a ser defendido neste artigo é de que os limites do Estado para impor restrições aos atores econômicos são caracterizados por três mecanismos principais: 1) priorização do interesse econômico em relação à proteção socioambiental (Özen & Özen, 2009); 2) neopatrimonialismo (Brinkeroff & Goldsmith, 2002); e 3) enfraquecimento das possíveis resistências sociais nas localidades nas quais as empresas identificam potenciais ganhos econômicos por meio de programas de responsabilidade social das empresas - RSE (Marens, 2013).

O texto inicia com a apresentação de aspectos teóricos sobre neoliberalismo, governança e papel do Estado, discutindo as relações entre Estado e atores econômicos. A seguir, apresentamos a metodologia utilizada e o caso a ser estudado, contextualizando a economia política brasileira no período do rompimento da barragem, as limitações provocadas pelo neopatrimonialismo e os objetivos dos programas de responsabilidade social da Samarco na região onde ocorreu o colapso da barragem. Por

fim, as considerações finais.

Neoliberalismo, Governança e o Papel do Estado

Desde a crise financeira dos anos 1970 o papel burocrático do Estado tem sido criticado em aspectos ligados aos limites geográficos de sua influência e a coordenação hierárquica baseada no aparato legal ou no monopólio da violência institucionalizada (Börzel & Risse, 2010). Em contraponto, a partir da década de 1980, passou a ganhar força em escala global um consenso liberal no qual as ideias de livre mercado ganharam importância (Ruggie & Kell, 1999).

Por consequência, muitos problemas ligados à regulação internacional envolvendo relações socioeconômicas e ambientais têm aumentado devido às dificuldades em construir procedimentos e regras aceitos em escala global (Palazzo & Scherer, 2011), levando ao que Ruggie (2008) define como lacunas da governança global.

As instituições de abrangência global compostas por variados *stakeholders* são entendidas como recursos para a criação de novas regras globais que envolvem diferentes atores, como ONGs, empresas, governos e movimentos sociais, entre outros (Fransen & Kolk 2007). Relevante para isso é o conceito de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) como pensado por Scherer e Palazzo (2011), ao argumentarem que se trata de um modelo estendido de governança com empresas contribuindo para a regulação global e fornecendo bens públicos.

Os autores afirmam que os programas de RSE ajudam a resolver problemas políticos em cooperação com atores estatais e atores da sociedade civil. Outros comentaristas como Vogel (2006) referem-se a essa forma de governança multilateral privada como negócios no centro da regulação civil.

Dinâmica que se torna mais complexa quando pensamos na capacidade financeira e jurídica para implementar ações, ou seja, por um lado existem situações em que a ligação entre os atores sociais interessados em um tema específico em diferentes países vem criando alternativas para resolver problemas emergentes (Jensen & Sandström, 2011); por outro, essas iniciativas não têm o poder de impor regras e padrões em um país específico (Jones & Hamieri, 2015).

Consequentemente, as iniciativas multilaterais frequentemente dependem do apoio privado e/ou público em aspectos econômicos e legais. No entanto, o apoio público/privado somente é fornecido se as iniciativas multilaterais demonstram resultados pragmáticos relacionados ao interesse de seus apoiadores (Goodstein & Velamuri, 2009).

Sob essa lógica, considerando que o poder econômico – entendido como influenciado por políticas públicas – está concentrado em empresas privadas, pode-se inferir dependência do desempenho econômico (Osório 2013). No entanto, enquanto o capital privado tenta alcançar os maiores e mais rápidos retornos econômicos (Harvey, 2006), os governos devem idealmente suprir as necessidades sociais dos cidadãos e preservar o espaço geográfico interno. Como consequência, a ação governamental precisa restringir as atividades privadas nos momentos em que os processos produtivos das empresas mostram riscos para a população ou para o espaço geográfico (Jessop, 2008).

Relações entre Estado e atores econômicos

O Estado idealmente desempenha um papel ativo ligado a: 1) defesa do bem comum dos cidadãos (Jessop, 2008); 2) proteção de seu espaço geográfico e promoção do uso racional de seus recursos naturais (Rosenau, 2000); e 3) incentivo ao crescimento econômico (Bresser-Pereira, 2011).

Em relação ao meio ambiente, as ações governamentais são articuladas em resultado da relação

dinâmica entre a preservação de sua biosfera geográfica interna e a manutenção do crescimento econômico. Entretanto, quanto maior o controle econômico e tecnológico das empresas em relação ao processo produtivo – por exemplo, através de cadeias internas de produção e distribuição de empresas transnacionais como argumentado por Reinecke e Donaghey (2015) – menor o controle de qualquer Estado individual (Furtado, 1977). O papel do Estado está ligado, ainda, ao fornecimento de um "bom ambiente econômico" (Banco Mundial, 2016) por meio da criação de condições internas para receber investimentos e inserir produtos nacionais no mercado global (Osório, 2013).

Por consequência, caracteriza-se um processo associativo entre elites econômicas internas com interesses econômicos externos e atores governamentais que potencialmente desvia as ações do bem comum do país para o atendimento de interesses particulares que podem colocar em risco tanto a segurança social dos cidadãos quanto a sustentabilidade ambiental (Özen & Özen, 2009). Nesse sentido, o papel do Estado ganha complexidade, pois, de um lado, é responsável pelo desenvolvimento econômico; por outro lado, tem o dever de proteger o bem comum de seus cidadãos e de preservar o meio-ambiente (Ruggie, 2008).

Esse processo pode se tornar ainda mais problemático em países nos quais o Estado é caracterizado como fraco. Por exemplo, Goodstein e Velamuri (2009) analisaram a batalha pelo setor privado de telecomunicações no Zimbábue, no qual o Estado usou seu poder para tentar incorporar os direitos de propriedade à burocracia de Estado de maneira articulada a certos atores privados.

Na mesma linha, Marens (2010) analisou a literatura sobre RSE e sua importância para a hegemonia econômica global Norte-Americana do pós-guerra como consequência da extraordinária autonomia exercida pelas formas organizacionais de RSE e sua competição com outras formas de organização social.

Em tais práticas as relações econômicas em escala global parecem ser mais importantes que o bem comum ou a preservação do espaço interno geográfico. Neste último aspecto, Reinecke e Donaghey (2015) analisaram uma situação na qual o interesse em bens minerais levou o governo turco a usar os aparatos burocráticos e policiais do Estado para defender a extração mineral privada, mesmo contra a ação de movimentos sociais que lutavam pela preservação do meio ambiente.

Neste ponto do texto é apropriado relembrar nosso principal argumento de que o papel do Estado, conforme definido acima, é limitado por três mecanismos principais: 1) priorização de interesses econômicos em relação à proteção ambiental e social (Özen e Özen, 2009); 2) neopatrimonialismo conforme definido por Brinkerhoff e Goldsmith (2002); e 3) enfraquecimento das possíveis resistências sociais nos locais onde as empresas identificam potenciais ganhos econômicos, frequentemente operacionalizados por meio de programas de RSE (Marens, 2013).

Neopatrimonialismo é caracterizado por Brinkerhoff e Goldsmith (2002) como um processo no qual um país montou uma superestrutura de administração racional-legal, que, no entanto, continua a basear-se em ações governamentais de fundo patrimonial. Apesar das aparências e procedimentos jurídicos, a política é principalmente implementada através de redes pessoais e de interesses.

A seguir, apresentamos a metodologia utilizada no caso da Samarco que será usado para ilustrar os principais argumentos deste trabalho.

Método

Yin (1994) argumenta que um estudo de caso é uma investigação empírica da vida real em que os limites entre o fenômeno e o contexto não são claros. Na mesma linha, Stake (2000) argumenta que o

estudo de caso não é uma opção metodológica, mas uma escolha por analisar um caso.

O caso examinado se caracteriza como caso único, como descrito por Yin (1994). A abordagem de estudo de caso é de um caso instrumental, como proposto por Stake (2000), no qual o caso é utilizado como suporte para obter informações sobre a área temática.

Quanto aos procedimentos de coleta e análise de dados, as informações analisadas neste trabalho são baseadas em fontes documentais que incluem reportagens de jornais e revistas, informações disponibilizadas no site da empresa estudada e de movimentos sociais que lutam em favor da reparação de danos ambientais, assim como documentos emitidos por instituições governamentais brasileiras (Executivo, Legislativo e Judiciário). As reportagens dos jornais consistem em notícias sobre o colapso da barragem de Fundão em 2015 e envolveram uma série de jornais brasileiros locais e nacionais, além de jornais britânicos.

Samarco e o colapso da Barragem do Fundão

A Samarco Mineração S.A., à época do colapso da barragem do Fundão, era uma joint-venture entre a brasileira Vale e a Anglo-Australiana BHP Billiton, cada uma com 50% das ações da empresa. A Samarco estava sediada em Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais (Samarco, 2019). A empresa era considerada ambientalmente responsável e sido eleita pela 5^a vez como a melhor mineradora brasileira em julho de 2015 pela revista Exame (Brasil Mineral, 2015).

A empresa possuía escritórios e operações de mineração em cidades como Mariana e Rio Preto, entre outras, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Na cidade de Mariana/MG a empresa construiu três grandes barragens para armazenar e filtrar os resíduos do processo de extração mineral. Essas barragens foram denominadas: Germano, Fundão e Santarém (Samarco, 2019). É relevante destacar que essas barragens objetivavam separar e armazenar substâncias químicas potencialmente tóxicas que eram usadas na extração mineral (Samarco, 2019).

Dado o potencial dano das represas ao meio ambiente, sob as leis brasileiras, empresas como a Samarco deveriam ter licença ambiental para operar. As licenças ambientais deveriam ser revalidadas periodicamente e as instalações e requisitos operacionais eram monitorados pelo IBAMA (IBAMA, 2016). No entanto, a eficácia e a capacidade de regulação do IBAMA eram constantemente questionadas em consequência de sua estrutura reduzida (Cidades Sustentáveis, 2019).

Apesar da boa imagem pública da Samarco, o Ministério Público iniciou uma investigação técnica em 2012 para detectar possíveis riscos operacionais das barragens para as cidades mais próximas (Época, 2015). Para isso, o Instituto Prístino foi contratado para avaliar as barragens e emitiu parecer técnico em 2013 sobre o risco de rompimento da Barragem do Fundão.

Ao longo do aconselhamento técnico, o Instituto Prístino (2013) recomendou: 1) constante monitoramento geotécnico e estrutural da barragem com menos de um ano de intervalo entre as amostras; 2) construir um plano de contingência para casos de risco ou acidente; 3) a complementação das análises de rompimento das barragens, que estava programada para ser entregue até 2007, mas que não haviam sido realizadas até 2013.

Em dezembro de 2015, a Samarco não havia provado ter cumprido as recomendações. Razão pela qual, o Ministério Público alegou que tanto a empresa quanto a supervisão governamental frouxa foram responsáveis pelo colapso da Barragem do Fundão que ocorreu em 5 de novembro de 2015 (Época, 2015). O colapso da barragem destruiu a comunidade de Bento Rodrigues e atingiu cidades em dois estados: Minas Gerais e Espírito Santo. A população da comunidade de Bento Rodrigues teve que ser retirada do distrito enquanto o espaço geográfico era inundado pela lama da barragem que continha

metais pesados prejudiciais à saúde humana e com risco ambiental (Veja, 2015).

Em consequência do rompimento da barragem, ocorreram 18 mortes, a vila de Bento Rodrigues foi totalmente destruída e 500 pessoas ficaram desabrigadas no final de dezembro de 2015. A lama poluiu a água potável que atendia a população de várias cidades que dependiam do rio, afetando, aproximadamente, 500.000 pessoas em uma vasta área geográfica (BBC, 2015a). Dez mil quilômetros quadrados foram atingidos pela lama que fluiu através desses rios (Bognar, 2015). Apenas na cidade de Mariana, as perdas econômicas foram calculadas em mais de US\$ 25 milhões (UOL Notícias, 2015a).

O IBAMA avaliou o impacto ambiental causado pelo colapso da barragem em novembro de 2015 e concluiu que 34 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração vazaram para o meio ambiente. O material formava uma onda de lama que escorreu ao longo de 663,2 kms até atingir o Oceano Atlântico (IBAMA, 2015). Razão pela qual o IBAMA multou a empresa em R\$ 250 milhões (quase US\$ 62 milhões). Porém a multa foi questionada juridicamente pela empresa (G1, 2016).

Cabe destacar que em 23 de dezembro de 2020 a Samarco retomou as operações da mineradora em Mariana sem quitar as multas com o IBAMA (Agência Brasil, 2022). Em fevereiro de 2024, a Justiça Federal de Belo Horizonte condenou as empresas Samarco, Vale e BHP ao pagamento de multa de 47,6 bilhões de reais como ressarcimento dos danos causados, mas ainda cabia recurso (Veja, 2024). Dados disponíveis no site das Cidades Sustentáveis (2023) mostram que apenas 8,7% das multas aplicadas pelo IBAMA são efetivamente pagas.

Cabe destacar que as informações coletadas sobre as ações de prevenção a acidentes promovidas pela Samarco levantaram questionamentos sobre a real segurança das operações realizadas. A não efetivação das recomendações feitas pelo Instituto Pristino até o momento da ruptura da barragem do Fundão põe em pauta argumentos de especialistas sobre a possibilidade de que realizadas os procedimentos indicados o colapso poderia ter sido evitado (Época, 2015). Situação que ganha novas nuances ao verificar as limitações dos órgãos governamentais que possuem competências para fiscalizar as ações e os trâmites jurídicos que podem postergar o pagamento de possíveis multas (Cidades Sustentáveis, 2023). Considerando, ainda, que a atividade de mineração tem importância econômica relevante não apenas para a cidade onde a atividade estava sediada, mas para o posicionamento do Brasil em termos de integração produtiva global, como será visto a seguir.

Economia Política Brasileira

O Brasil teve sua construção socioeconômica com base em uma posição de fornecedor de matéria-prima ao mercado global e, posteriormente, de produção industrial complementar ao parque fabril existente nos países considerados desenvolvidos. Portanto, por ter sua economia caracterizada como dependente em relação aos países industrializados (Osório, 2013), a atividade de mineração ganhou importância econômica não apenas para a região, mas pelo porte da extração para a economia do estado de Minas Gerais e do próprio país.

Naquele contexto, no início do primeiro governo Lula (2003-2006), o Governo Brasileiro adotou as ideias do “novo desenvolvimentismo”, entendidas como um caminho intermediário entre o novo liberalismo e o nacional-desenvolvimentismo (Valencia, 2008). Valencia (2008) argumentou que o novo desenvolvimentismo estava direcionado para práticas destinadas a defender os interesses e o bem comum do país. Para isso, Bresser-Pereira (2006) defendeu o papel do Estado como planejador estratégico do desenvolvimento nacional e facilitador das relações de mercado em escala global.

Com base em tais objetivos, o ex-presidente Lula e sua sucessora (Dilma Rousseff) assumiram o crescimento econômico como ponto fundamental da agenda governamental, assim como de apoio a

projetos sociais a serem estimulados pelo Governo Brasileiro (Mercadante, 2010).

Necessário salientar que nações dependentes, que como o Brasil tem sua exportação fortemente embasada em produtos primários, tem sua autonomia econômica condicionada por premissas globais advindas dos países mais industrializados (Osório, 2013); assim como o próprio valor da produção de commodities é muito mais flexível do que o da produção industrializada, pois a produção primária está mais exposta à concorrência do mercado devido às poucas barreiras à entrada e a facilidade de produção, em oposição à produção industrial que se caracteriza pela restrição do acesso ao controle tecnológico (Furtado, 1977).

Neste sentido, dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil mostraram que a participação de bens primários na exportação total do Brasil atingiu 48,7% em 2014 (Brasil, 2015). Esta foi a maior participação de produtos primários desde 1995. Entre as principais commodities exportadas pelo país estavam produtos agrícolas e matérias-primas minerais. Em contraste, no mesmo ano, muitos produtos primários exportados pelo Brasil perderam valor no mercado internacional. Por exemplo, o minério de ferro exportado pelo Brasil foi vendido por US\$ 100,50 por tonelada em janeiro/2014 e por US\$ 53,30 em dezembro/2014 (Brasil, 2015).

A importância das commodities nas exportações comerciais brasileiras e a queda do valor desses produtos no mercado global tiveram peso na crise financeira ao final de 2014. A resposta do governo brasileiro foi ajuste fiscal e busca de novos investimentos econômicos. Sendo este o contexto no qual a Samarco S.A. operava no momento do rompimento da barragem do Fundão, como discutiremos a seguir.

Assim, dadas a relevância das exportações primárias e a redução do valor no mercado global de tais produtos, fica evidente a importância de mecanismos que de alguma forma compensem as perdas para a economia nacional. Para Harvey (2005) é em momentos semelhantes ao vivido naquele período que ganham importância mecanismos que revertam a situação experimentada e que organizem os procedimentos capitalistas de exploração; nos quais para Osório (2013) ganham vigor mecanismos que potencializem a exploração. Sob aspectos pensados por Harvey (2005) e Osório (2013), assim como sob argumentos governamentais de falta de recursos para procedimentos fiscalizatórios e da pressão da cadeia global por rentabilidade na qual a Samarco se integrava, a realidade que se apresentou articulou elementos que possibilitaram uma autonomia não formalmente atribuída à mineradora. Entretanto, prevista informalmente pelas pressões econômicas exercidas. Situação que, de alguma forma, facilitaram articulações com práticas neopatrimonialistas, como será visto a seguir.

Indícios de neopatrimonialismo

Após o colapso da barragem do Fundão, três instâncias de investigação política foram estabelecidas, uma em nível federal e uma em cada Estado afetado pelo desastre – na Câmara Federal e nas Câmaras Legislativas de Minas Gerais e Espírito Santo (Expresso de Minas, 2015).

Entretanto, cabe destacar que a Samarco e empresas relacionadas a ela financiaram centenas de campanhas políticas nas eleições gerais de 2014, em um montante financeiro de aproximadamente US\$ 20 milhões. Como consequência, por exemplo, 13 dos 19 membros da Comissão Federal de investigação da situação ocorrida em Mariana-MG na Câmara Federal haviam recebido financiamento em suas últimas campanhas políticas de empresas que pertencem às holdings da Vale e/ou da BHP Billiton (UOL Notícias, 2015b).

Neste ponto se, por um lado, é necessário frisar que os dados apresentados acima não revelam, por si, quaisquer ações diretas tomadas por esses políticos em relação à situação descrita neste artigo; por outro, é relevante destacar que as Nações Unidas (BBC, 2015b) criticaram o atraso tanto do governo

brasileiro quanto das empresas envolvidas em dar respostas adequadas à tragédia.

Cabe salientar, ainda, que a discussão sobre os custos da extração mineral no país está ligada ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil. Relembrando que o modelo “novo desenvolvimentista” é baseado em uma divisão internacional do trabalho na qual é delegado aos países qualificados como “em desenvolvimento” atividades complementares aos processos produtivos estabelecidos nos países centrais (Osório, 2013). Assim posicionado e tendo em vista os interesses dos agentes econômicos, o atraso causado pelo processo de licenciamento ambiental é visto como um problema que deve ser resolvido para beneficiar a economia nacional (Instituto Socioambiental, 2015).

De forma articulada com o último entendimento, para analisar e tentar resolver o problema, o Senado Federal criou a Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional. Esta comissão propôs o projeto de lei nº 654/2015 em dezembro de 2015, no qual propunha que o Presidente da República pudesse selecionar alguns investimentos econômicos importantes e de interesse nacional. Esses projetos seriam priorizados e precisariam ter aprovação final ou rejeição em seis meses e não nos 4 anos que era o tempo médio de análise naquele período (Senado Federal, 2019).

O projeto de Lei nº 654/2015 foi aprovado pela Comissão Especial. Apesar do fato de o PL em pauta ter sido arquivado em dezembro de 2022, demonstra o movimento político existente à época. (Senado Federal, 2024). Mesmo com os riscos visibilizados pelo rompimento da barragem do Fundão, as pressões político-econômicas não se voltaram ao aumento do cuidado com aspectos socioambientais, seja por meio do incentivo à inspeções técnicas de maior vulto ou mesmo à criação de mecanismos que favorecessem o financiamento das atividades de fiscalização; algumas das ações se mantiveram vinculadas ao destravar de empecilhos ao crescimento da atividade econômica vinculada aos processos articulados ao mercado global.

A seguir, buscar-se-á entender como os processos de responsabilidade social podem se vincular aos mecanismos de valorização da atividade econômica em escala global.

Programa de RSE da Samarco

Fleming, Roberts e Garsten (2013) argumentam que a Responsabilidade Social Empresarial surgiu como um discurso para desestimular gestores de grandes corporações que atuavam com foco excessivo em objetivos sociais. Como Friedman (1970, p. 33) argumentou: “o gerente é um agente dos indivíduos que possuem a instituição corporativa, e sua principal responsabilidade é com eles”.

Para Banerjee (2008), a lógica da RSE nunca questionou a crença liberal na maximização do lucro de forma harmonizada com a ética societária e ambiental. Assim, como argumentado por Fleming, Roberts e Garsten (2013), a principal preocupação está ligada com a seguinte questão: como a RSE pode agregar valor à empresa?

Para Friedman (1970) os investimentos em RSE são desejáveis quando atenderem a dois objetivos principais: a) devem ser vistos como um instrumento para reduzir as externalidades negativas da empresa; e b) como dispositivo para reforçar a imagem da corporação na roupagem da ética e da sustentabilidade ambiental.

Sob o enfoque teórico proposto pelos autores acima, discutiremos o programa de RSE implementado pela Samarco S.A. que apoiou diversos projetos sociais desde a sua fundação e, em 2013, seus investimentos sociais alcançaram 81 comunidades localizadas em 29 cidades nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O programa de RSE da Samarco envolveu ações ligadas ao desenvolvimento local nas comunidades mais próximas dos locais onde a empresa possuía barragens ou escritórios

(Samarco, 2014).

No relatório anual de sustentabilidade de 2013, a Samarco (2014) relata a participação da comunidade em questões relacionadas a RSE. Os integrantes das comunidades poderiam monitorar, avaliar e sugerir alternativas para reduzir o impacto negativo das atividades da empresa. Conforme a empresa relata, as iniciativas de RSE visavam, ainda, apoiar o desenvolvimento local e envolviam ações ligadas à educação infantil, infraestrutura, qualificação de mão-de-obra, segurança pública e saúde, entre outros. Os investimentos sociais da empresa atingiram R\$ 6,9 milhões em 2013 – quase US\$ 1,7 milhão (Samarco, 2014).

Os objetivos dos investimentos sociais da empresa estavam vinculados a mecanismos de participação e empoderamento da comunidade. No entanto, como apontado por Fleming, Roberts e Garsten (2013) em relação aos programas de RSE, a proposta “ganha-ganha” fere a lógica dos imperativos econômicos capitalistas. Se o objetivo principal é produzir excedentes, devemos esperar que a busca por lucro seja priorizada para além das práticas ou lógicas humanitárias.

A Samarco buscava criar uma sensação de que as ações das comunidades articuladas aos investimentos econômicos em seus espaços geográficos poderiam trazer benefícios para todos os *stakeholders*. Evidentemente, esses programas de RSE não esconderam totalmente os riscos envolvidos para as comunidades; no entanto, havia uma crença de que os riscos seriam superados pelos benefícios promovidos pela empresa, conforme destacado por membros da comunidade afetada após o rompimento da Barragem do Fundão (UOL Notícias, 2015a), que valorizam as ações promovidas pela empresa na comunidade afetada já que visavam em muitos momentos incentivos ao desenvolvimento de atividades produtivas que dinamizavam a região e que possibilitavam melhor qualidade de vida à população.

Para a população afetada, antes do rompimento da barragem, a possibilidade de um acidente com as proporções do que ocorreu não passava de uma hipótese remota que não se equipava aos benefícios percebidos pela população (UOL Notícias, 2015a).

Dinâmica social se torna ainda mais complexa se considerarmos que, conforme argumentado por Özen e Özen (2009), a RSE é criada, em muitos casos, como recurso para minimizar a incapacidade dos governos de administrar problemas locais. No contexto brasileiro, e mais especificamente à época do rompimento da Barragem de Mariana-MG, essa incapacidade poderia ser verificada pela redução no orçamento de políticas públicas sociais que levou a um crescimento nas lacunas entre a demanda por políticas sociais e a capacidade do Estado de atendê-la.

Assim, é possível perceber indícios de que os programas de RSE da Samarco foram promovidos como um dispositivo para prevenir e suprimir possíveis mobilizações sociais contra os riscos que a empresa representava. Em outras palavras, é possível que através da criação de mecanismos de participação, o programa de RSE da Samarco tenha silenciado a dissidência na comunidade local em relação às ações da empresa.

Relações entre a Economia Política, Neopatrimonialismo e RSE

A posição de país dependente em relação à divisão internacional do trabalho (Osório, 2013) leva o Brasil a uma situação de maior insegurança em relação mercado global ao produzir produtos para exportação com valores mais flexíveis, quando comparados aos produzidos nos países centrais. Situação que por si só gera necessidades adaptativas constantes em relação processos erigidos em escala global. Entretanto, a ele se somam o estabelecimento de cadeias de produção dependentes dos processos globais, fora do controle dos entes governamentais mesmo no território geográfico que lhe

pertence.

As pressões que emergem articuladas aos interesses dos agentes econômicos em escala nacional e global, acabam por pressionar as ações governamentais que dependem inclusive do apoio do poder legislativo. Este último, composto por representantes dos diversos segmentos socioeconômicos.

Neste ponto, a capacidade de articulação dos diversos agentes políticos envolvidos em prol de interesses convergentes pode pressionar os entes governamentais para ações que priorizem ações econômicas em detrimento do bem estar da população e/ou de segurança/preservação do território geográfico (Cidades Sustentáveis, 2023), que no caso em pauta pode ser percebido na proposta de flexibilização das normas ambientais (Senado Federal, 2019) feita mesmo após percebidas as consequências de ações econômicas sem o devido cuidado ou fiscalização (Época, 2015) que se pressupõe ao rompimento da barragem aqui problematizado.

Aos aspectos salientados acima, soma-se a escolha necessária aos entes governamentais, principalmente em momentos de restrições orçamentárias. A priorização de interesses econômicos pode fragilizar o aparato necessário ao atendimento das demandas socioambientais, o que abre uma brecha aos programas de RSE no que se refere às expectativas e percepções populacionais (Özen e Özen, 2009). Neste sentido, volta-se a destacar que as ações do programa de RSE da Samarco, no que se vincula à comunidade afetada pela ruptura da Barragem do Fundão, possam ter exercido uma função de minimização da incapacidade dos governos de administrar problemas locais. Entretanto, cabe destacar, que também efetivou uma percepção benéfica da empresa que pode ter minimizado os riscos existentes.

Considerações Finais

O principal objetivo deste artigo foi compreender os limites do Estado para impor restrições, em seu próprio espaço geográfico, aos atores econômicos que participam do processo de governança em escala global. Ao longo do texto foram identificados três mecanismos principais que limitam a ação do Estado: priorização de interesses econômicos, neopatrimonialismo e enfraquecimento das resistências sociais contra atividades econômicas.

Em relação à priorização econômica, é importante lembrar que os diversos Países são frequentemente encorajados a criar suas próprias estratégias de desenvolvimento ligadas ao mercado em escala global (Banco Mundial, 2015; Cooke, 2004). No entanto, no sistema de mercado global, as alternativas são dadas a priori (Osório, 2013) e impostas por interesses privados (Higgins & Hallström, 2007). Resta aos governos nacionais, principalmente nos países dependentes, criarem bons ambientes econômicos para fazer negócios (Banco Mundial, 2016).

As características do Estado no sistema capitalista e, mais especificamente no caso brasileiro, apoiadas por ideias do “novo desenvolvimentismo” provocaram uma ligação entre investimentos internos e externos direcionados para promover o crescimento econômico (Mercadante, 2010). A ênfase que passou a predominar articula segmentos socioeconômicos e políticos que passam a defender os resultados econômicos como base para os investimentos em políticas públicas vinculadas à esfera socioambiental.

No que tange aos inícios de neopatrimonialismo, na situação examinada neste texto, o poder econômico da Samarco e outras empresas associadas caracterizou-se, inclusive, como recurso de apoio a candidatos nas eleições gerais de 2014. Por consequência, considera-se a possibilidade de que os políticos eleitos tanto em escala nacional, quanto estadual, visando a manutenção de articulações políticas, tenderam a fornecer apoio aos interesses das empresas financiadoras em suas áreas de atuação

(UOL Notícias, 2015b).

Como visto acima, em um contexto “novo desenvolvimentista” – usando a definição de Bresser-Pereira (2011) – no qual o foco das ações estará direcionado para o crescimento econômico, o objetivo principal estará vinculado à facilitação de investimentos econômicos em seu espaço geográfico. Neste sentido, é frequente por parte do Governo Brasileiro oferta de incentivos, infraestrutura e criação de legislações que ofereçam garantias contratuais (Senado Federal, 2024). Garantindo assim, algumas das características daquilo que o Banco Mundial (2015) caracterizou como “bom ambiente econômico”.

No que tange à redução de resistências sociais locais vinculados a investimentos econômicos é frequente que grandes empresas privadas implementem programas de RSE para responder a demandas sociais que não são atendidas pelas autoridades públicas/governamentais (Özen & Özen, 2009). Neste aspecto, cabe destacar que a Samarco vinha investindo em programas de RSE em estreita articulação com as comunidades das localidades mais próximas de suas barragens. Especificamente na cidade de Mariana-MG, a Samarco incentivou e apoiou economicamente atividades educativas para crianças e geradoras de renda como artesanato e pesca (Samarco, 2014).

Esses investimentos, como argumentado por Fleming, Roberts e Garsten (2013), visam criar uma sensação de que todos os envolvidos ganham com os projetos. No entanto, os imperativos econômicos do capital não são ignorados (Banerjee, 2008). Crença de tal forma incorporada ao cotidiano que até mesmo parte da população das comunidades afetadas pelo colapso da barragem do Fundão defendia que os riscos da barragem poderiam ser compensados pelos benefícios econômicos e sociais promovidos pela empresa. (UOL Notícias, 2015a).

Portanto, a resistência contra as atividades da empresa por parte da comunidade era rara, já as agências de fiscalização do Governo Brasileiro que formalmente detêm o poder de impor sanções ou multas para evitar danos em seu território geográfico muitas vezes não possuem estrutura ou funcionários em número suficiente para atender a demanda nacional (Senado Federal, 2024).

Assim, a situação apontada acima é ainda mais complexa se analisarmos o poder econômico e a pressão imposta pelas grandes empresas em escala global sobre a gama de atores inseridos no processo de governança nas várias escalas. Neste aspecto, o poder do Estado como tomador de decisões não é apenas reduzido, mas também seu papel enquanto regulador nacional para apoiar o crescimento econômico e o bem comum passa a ser posto em questão (Börzel & Risse, 2010).

Em termos de controle privado, a importância dos processos padronizados definidos nas cadeias internas de produção e distribuição das empresas transnacionais, frequentemente protegidos sob o discurso do segredo industrial, potencialmente ocupa um papel importante para prevenir problemas ou dificultar a inspeção governamental (Boström, 2006).

Portanto, o argumento de Osório (2013) é útil para entender a maneira pela qual a relação entre capital privado e Estado coloca na sombra a forma como o todo é estruturado. Na complexidade pressuposta à divisão internacional do trabalho entre países, operada por empresas transnacionais, os governos nacionais tentam acomodar seus contextos internos para participar competitivamente do mercado global. Em consequência, o Estado perde progressivamente poder de influência sobre as empresas na proporção inversa em que as últimas definem as diretrizes gerais em escala mundial. Processo que, como defendido por Veltmeyer (2014) e visto no caso examinado, está relacionado a relações socioculturais e políticas entrelaçadas, apoiadas por atores privados que criam uma percepção de estarem atuando em “lacunas de governança”. O que fica relativamente invisibilizado neste processo é o foco principal da ação empresarial direcionada para a rentabilização de suas operações.

Por último, é necessário salientar as limitações da análise realizada que se embasou em pesquisa teórica e documental. Assim como, sugere-se um estudo comparativo com o rompimento da Barragem de Brumadinho, também pertencente à Vale, com consequências ambientais menores que o rompimento da barragem do Fundão em Mariana-MG, mas com um custo humano muito mais elevado. Um estudo comparativo entre as duas situações poderia aprofundar o entendimento ou, mesmo, lançar luz a novas nuances não examinadas neste texto.

Referências

- Agência Brasil. (2022). Samarco retomou operações sem quitar multas com IBAMA. Retrieved from: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-11/samarco-retomou-operacoes-sem-quitar-multas-com-ibama>.
- Banerjee, B. (2008). Corporate Social Responsibility: The Good, The Bad and The Ugly, *Critical Sociology*, 34(1), 51–79.
- BBC (2015a). *Brazil dam collapse death toll rises to 17, BHP says*. Retrieved from: <http://veja.abril.com.br/complemento/brasil/para-que-nao-se-repita/>.
- BBC (2015b) *Governo rebate críticas da ONU sobre resposta 'inaceitável' à tragédia em Mariana*. Retrieved from: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151126_governo_onu_mariana_mdb.
- Bognar, A. (2015). *Entenda a tragédia de Mariana, em Minas Gerais*. Retrieved from: <http://meexplica.com/2015/11/entenda-a-tragedia-de-mariana-em-minas-gerais/>
- Boström, M. (2006). Regulatory credibility and authority through inclusiveness: standardization organizations in case of eco-labelling. *Organization*, 13(3): 345-367.
- Börzel, T. A., Risse, T. (2010). Governance without a state: can it work? *Regulation & Governance*, 4, 113-134.
- Banco Mundial. (2016). *Development goals and strategies*. Retrieved from: <http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/chapter17.html>.
- Brasil Mineral. (2015). *Samarco pela quinta vez ganha “Melhores e Maiores” da Exame*. Retrieved from: <http://www.brasilmineral.com.br/noticias/samarco-pela-quinta-vez-ganha-“melhores-e-maiores”-da-exame>.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (2015). *Trade Commercial Balance*. Retrieved from: <http://www.brazil.gov.br>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2011). From old to new developmentalism in Latin America. In: Ocampo, J. A., and Ros, J. *The Oxford handbook of Latin American economics*. New York: Oxford University Press, 108-129.
- Brinkerhoff, D. W., & Goldsmith, A. A. (2002). *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Washington-DC: U.S. Agency for International Development.
- Cidades Sustentáveis (2023). *Infratores ambientais pagam só 8,7% das multas aplicadas pelo Ibama*. Retrieved from: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/noticias/infratores-ambientais-pagam-so-87-das-multas-aplicadas-pelo-ibama>.

Cooke, B. (2004). The managing of the (third) world. *Organization*, 11(5), 603-629.

Harvey, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005

Época. (2015). *Mariana: os dramas e as culpas pela tragédia*. Retrieved from: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/11/mariana-os-dramas-e-culpas-pela-tragedia.html>.

Expresso de Minas (2015). *Ministério Público identifica falhas que podem ter levado à tragédia de mariana*. Retrieved from: <http://www.expressodeminas.com.br/minas/ministerio-publico-identifica-falhas-que-podem-ter-levado-a-tragedia-de-mariana>.

Fleming, P., Roberts, & J., Garsten, C. (2013). In search of corporate social responsibility: Introduction to special issue. *Organization*, 20(3), 337-348.

Fransen, L. W., & Kolk, A. (2007). Global rule-setting for business: a critical analysis of multi-stakeholder standards. *Organization*, 14(5), 667-684.

Friedman, M. (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase Profits, *The New York Times Magazine*, September/13.

Furtado, C. (1977). *Economic development of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gay, P. (2004). Against 'enterprise' (but not against 'enterprise', for that would make no sense. *Organization*, 11(1), 37-57.

G1. (2016). *Conselho confirma multa de R\$ 112 milhões à Samarco por desastre*. Retrieved from: <http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/10/conselho-confirma-multa-de-r-112-milhoes-samarco-por-desastre.html>

G1. (2019) *Samarco deve 350 milhões ao IBAMA por desastre em Mariana*. Retrieved from: <https://oglobo.globo.com/brasil/samarco-deve-350-milhoes-ao-ibama-por-desastre-em-mariana-23410134>

Goodstein, J. D., & Velamuri, S. R. (2009). States, power, legitimacy and maintaining institutional control: the battle for private sector telecommunication services in Zimbabwe. *Organization Studies*, 30(5), 489-508.

Harvey, D. (2006). *Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development*. London: Verso.

IBAMA (2015). *Laudo Técnico Preliminar*. Retrieved from: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias_ambientais/laudo_tecnico_preliminar.pdf.

IBAMA (2016). *Licença Ambiental Única de Instalação e de Operação*. Retrieved from: <https://servicos.ibama.gov.br/index.php/licencas/licenca-ambiental-unica-de-instalacao-e-operacao>.

Instituto Prístino. (2013). *Análise técnica referente à revalidação da licença operacional da barragem de rejeitos do fundão*. Retrieved from: <https://www.earthworksaction.org/files/pubs-others/9.1-laudo-tecnico.pdf>.

Instituto Socioambiental. (2015). *Comissão do Senado aprova fragilização de licenciamento dias após tragédia de Mariana*. Retrieved from: <http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/comissao-do-senado-aprova-fragilizacao-de-licenciamento-dias-apos-tragedia-de-mariana>.

Jensen, T., & Sandström, J. (2011). Stakeholder theory and globalization: the challenges of power and responsibility. *Organization Studies*, 32(4) 473-488.

- Jessop, B. (2008). *State Power: a strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.
- Jones, L., Hamieri, S. (2015). Global governance as state transformation. *Political Studies*, 1-18.
- Marens, R. (2010). Destroying the village to save it: corporate social responsibility, labour relations, and the rise and fall of American hegemony. *Organization*, 17(6), 743-766.
- Marens, R. (2013). What comes around: the early 20th century American roots of legitimating corporate social responsibility. *Organization*, 20(3), 454-476.
- Mercadante, A. (2010). *Brasil: a construção retomada*. São Paulo: Terceiro Nome.
- Osório, J. (2013). The Latin American Debate: Dependent Capitalism, Superexploitation, and Revolution. *Social Justice*, 40(4), 5-24.
- Özen, S., & Özen, H. (2009). Peasants against MNCs and the State: the role of the Bergama struggle in the institutional construction of the gold-mining field in Turkey. *Organization*, 16(4), 547-573.
- Palazzo, G., & Scherer, A. G. (2011). The new political role of business in a globalized world – a review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance and democracy. *Journal of Management Studies*, 48(4), 899-931.
- Reinecke, J., & Donaghey, J. (2015). After Rana Plaza: building coalitional power for rights between unions and (consumption-based) social movement organisations. *Organization*, 22(5), 720-740.
- Rosenau, P. V. (2000). *Public-Private Policy Partnerships*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Ruggie, J. G., & Kell, G. (1999). *Global Markets and Social Legitimacy: The Case of the 'Global Compact'*. Toronto: York University.
- Ruggie, J. (2008). Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights. *Innovations*, 3(2), 189-212.
- Samarco. (2014). *Relatório Anual de Sustentabilidade 2013*. Ouro Preto: Samarco.
- Samarco. (2019). *About Samarco*. Retrieved from: <http://www.samarco.com/en/institucional/empresa/>.
- Senado Federal. (2024). *Projeto de lei do Senado no 654, de 2015*. Retrieved from: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>.
- Scherer, A. G., & Palazzo, G. (2011). The new political role of business in a globalized world: A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy. *Journal of management studies*, 48(4), 899-931.
- Stake, R. E. (2000). Case Studies, in N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (eds) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 435-454.
- UOL Notícias. (2015a) *Prejuízo em Mariana é quatro vezes a soma de royalties pagos pela Samarco*. Retrieved from <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/11/15/prejuizo-com-desastre-e-o-quadruplo-do-que-mariana-mg-recebe-por-minerio.htm>
- UOL Notícias. (2015b). *Deputados que vão apurar tragédia em Mariana receberam R\$ 2,6 mi da Vale*. Retrieved

from <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/11/14/deputados-que-investigam-barragens-da-samarco-receberam-r-2-milhoes-da-vale.htm>

Veja. (2015). *Tragédia em Mariana: para que não se repita.* Retrieved from <http://veja.abril.com.br/complemento/brasil/para-que-nao-se-repita/>.

Veja. (2024). Juiz condena empresas a multa de R\$ 47,6 bi pelo desastre de Mariana. Retrieved from: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/juiz-condena-empresas-a-multa-de-r-476-bi-pelo-desastre-de-mariana>.

Veltmeyer, H. (2014). *Development in an era of neoliberal globalization.* London: Routledge.

Vogel, D. (2006). *The private regulation of global corporate conduct.* Center for Responsible Business. Retrieved from <http://business.berkeley.edu/faculty/pdf/vogelarticle2.pdf> on 5th June, 2016.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods.* Thousand Oaks, CA: Sage.