

**MOVIMENTOS SOCIAIS VERSUS ORGANIZAÇÕES: ESTRATÉGIAS DOS
CONTENDENTES EM CAMPO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS DO SETOR MINERÁRIO**

DANIEL JARDIM PARDINI

UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

EDUARDO DE BRITTO

UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

ANA CECÍLIA DE ALMEIDA SOUZA

UNIVERSIDADE FUMEC (FUMEC)

MOVIMENTOS SOCIAIS *VERSUS* ORGANIZAÇÕES: ESTRATÉGIAS DOS CONTENDENTES EM CAMPO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS DO SETOR MINERÁRIO

Introdução

O embate entre movimentos sociais e organizações adquiriu especial relevância por influenciar a conformação de um vasto campo de ação dos setores envolvidos em contendas. A contenda ou o conflito se estabelece no conflito entre os interesses da organização e de seus contendentes (McAdam, Tarrow, & Tilly, 2001). É estimulada por meio de estratégias que os atores envolvidos utilizam em ambientes reais ou virtuais, nas ruas, nos tribunais, nas propriedades públicas e privadas e na internet.

Os recentes acontecimentos de rompimento de barragens de rejeitos de mineração em Mariana e Brumadinho, que em menos de três anos vitimaram dezenas de pessoas fez emergir a mobilização de vários grupos de pesquisas, organizações e movimentos sociais que buscam no contraponto das explicações da companhia de mineração mitigar novas tragédias. É neste campo de ação que se estabelecem as mais diversas estratégias dos contendentes envolvidos em disputas de legitimação do uso do território.

Contendas entre movimentos sociais e organizações envolvem demandas sociais e institucionais complexas, representadas por interesses conflitantes, com grandes consequências para a sociedade e as organizações (Oliver, 1991). Os estudos sobre os dois lados da contenda abordam processos de mimetismo institucional (Dimaggio & Powell, 1983), buscam explicar a estruturação dos movimentos sociais (Alonso, 2009; Diani, 2011; Osterman, 2006) e seus impactos nas políticas governamentais (Hall & Taylor, 1996; Scherer-Warren, 2010; Tarrow, 1994). Revelam ainda as táticas de ação dos contendentes (McAdam et al., 2001) e a influência exercida pelo ambiente nas atividades dos atores organizacionais (Meyer, 2010).

Embora os modelos teóricos existentes na literatura apresentem estratégias de respostas genéricas para demandas conflitantes, esses não exploram sob que condições específicas as respostas são mobilizadas. São ainda poucos os estudos que investigam a interpretação dos campos de ações dos atores quanto às estratégias utilizadas para assegurar seus interesses e de que maneira as demandas institucionais são impostas e respondidas pelas organizações (Pache & Santos, 2010).

A recente teoria dos campos de ações estratégicas de Fligstein & Mcadam (2012) traz avanços nos estudos da importância do papel dos atores dentro da teoria dos campos, mas possui ainda poucos trabalhos empíricos para sustentá-la. Estudos sobre essa teoria são também ainda raros no Brasil. Neste estudo então, buscamos contribuir para ampliar a compreensão das estratégias dos atores relacionados aos movimentos sociais. Buscamos responder a seguinte questão de pesquisa: *Quais as características do campo estratégico e as estratégias dos contendentes a serem consideradas em embates de ameaças ao ambiente natural?*

Nosso objetivo é analisar a partir da proposição um modelo teórico empírico as características do campo de disputa do conflito e as estratégias dos contendentes decorrentes de ações organizacionais que envolvem embates no setor minerário.

O modelo teórico empírico comporta a definição do campo de ação estratégico no contexto da sociedade, o perfil dos contendentes, as estratégias de coletivização e mediação utilizadas e as características das novas arenas e atores estabelecidos após a deflagração do conflito. A sustentação teórica do fenômeno é desenvolvida na perspectiva do institucionalismo sociológico, da teoria dos campos de ações estratégicas (Fligstein & Mcadam, 2012) e das concepções de estratégias de coletivização e mediação.

Para testar o modelo teórico proposto, desvendamos as contendas travadas no âmbito do campo de ações estratégicas da indústria minerária, em especial, das disputas decorrentes das atividades extrativistas que afetam comunidades e condomínios de entorno, que se mobilizam formando o contendente oposto às empresas de mineração.

Além desta introdução, na sequência são apresentadas as bases teóricas de sustentação do modelo conceitual que abrange o interacionismo no institucionalismo sociológico, as concepções de campo de ações estratégicas e as estratégias de coletivização e mediação dos contendentes. Complementam o estudo, o percurso metodológico, a apresentação dos resultados e as conclusões.

Institucionalismo, Campo de Ações Estratégicas e Estratégias de Contendentes

O institucionalismo sociológico talvez seja a perspectiva mais adequada para a compreensão do campo de ações estratégicas onde se manifestam as contendas entre organização e sociedade. A abordagem se fundamenta nos pressupostos que os aspectos culturais e a lógica das conveniências sociais se sobrepõem à lógica instrumental e à visão da racionalidade do ambiente corporativo. Os contextos institucionais se desenvolvem e se justificam sobrepostos às origens históricas e aos fatores exógenos das estruturas e atores sociais; os institucionalistas estão interessados, justamente, em entender as consequências da cultura nas organizações sociais (Amenta & Ramsey, 2010; Dimaggio & Powell, 1983; Hall & Taylor, 1996, 2003; Meyer, 2008).

Neste contexto, a ordem social é reproduzida nas crenças sobre o comportamento, nos mitos da sociedade e nas expectativas sobre como os outros vão se comportar. Assim, a contínua racionalização da vida social cria novos elementos organizacionais e novos nós sociais em torno dos quais as organizações operam. Nessa perspectiva, o ambiente institucional é definido como determinante do comportamento organizacional que produz efeitos isomórficos sobre os atores de dado campo organizacional, ao restringir sua conduta via forças coercitivas, normativas e cognitivas enquanto são, simultaneamente, moldadas pela interação entre os próprios atores do campo (Crubellate, 2007; Jepperson et al., 2001; Scott, 2001).

Os antecedentes dos conflitos se manifestam a partir das pressões exercidas sobre as instituições. O papel regulador do Estado moderno, por exemplo, impõe, via autoridade, numerosas práticas institucionais. Do outro lado, as comunidades profissionais, formadas a partir do elevado grau de profissionalização das diversas atividades setoriais, trazem consigo a autoridade cultural suficiente para impor a seus membros um arcabouço de normas e práticas.

Esta escola institucionalista é criticada pela pouca atenção dispensada ao conflito de poder, em especial, ao tratar dos processos de criação e modificação institucional e dos questionamentos dos numerosos atores internos e externos quanto a adoção ou não de práticas estabelecidas no âmbito das organizações e do governo (Hall & Taylor, 1996). As mudanças se inserem na transformação dos indivíduos como atores sociais vistos, não apenas como titulares de direitos, mas também como agentes ativos desses direitos e de grande variedade de interesses sociais. O indivíduo moderno é dotado de competências e poderes expandidos, sendo protagonista e beneficiário de uma sociedade de princípios globais que alteram a organização social em todos os lugares (Meyer, 2010).

Mesmo com o surgimento desses novos atores com capacitação diferenciada, prevalece as influências decorrentes do setor em que a organização está inserida. Os padrões do setor, também denominados *field frames*, promovem a ordem e a estabilidade do campo organizacional (Lee, Ramus & Vaccaro, 2018). Compreendem padrões técnicos, legais e de mercado, que definem as formas de operação setorial. Este padrão (*frame*), endógeno ao campo

dos atores organizacionais, tem a durabilidade e a aderência da lógica institucional e está sujeito a desafios e mudanças (Lounsbury, Ventresca, & Hirsch, 2003).

O que se tem tornado evidente é a proliferação das ações dos atores sociais nas tentativas de influenciar os padrões dos setores. Assim, alguns atores desses campos, incluindo grupos de ativistas, tentam influenciar esses procedimentos, transformando o campo em arena de relações de poder. Neste sentido, estes militantes empregam várias táticas para alinhar o padrão do setor à estrutura de preferências que caracteriza o movimento social que representam (den Hond & de Bakker, G.A., 2007; Lee, Ramus & Vaccaro, 2018).

A teoria dos campos de ações estratégicas

Os campos de ações estratégicas se constituem em blocos de construção estrutural da vida moderna na política, na economia, na sociedade civil, no Estado e nas organizações. O campo está incorporado ao vasto ambiente institucional, por sua vez constituído de diversos campos, organizados em intrincados sistemas de campos de ação estratégica (Leibel, E., Hallett, T, Bechky, B. A., 2017). As oportunidades e desafios que dado campo enfrenta derivam das relações com esse ambiente mais amplo (Fligstein & McAdam, 2011; Fligstein & Mcadam, 2012).

Na perspectiva relacional o campo de ações estratégicas é uma ordem social de nível médio, em que o ator (individual ou coletivo) interage com o conhecimento de outro, dentro do arcabouço de entendimentos compartilhados das relações (incluindo quem tem poder e por que razão), das regras e dos propósitos do campo (Fligstein & Mcadam, 2012). Os atores coletivos (organizações, famílias, clãs, fornecedores, movimentos sociais e sistema de governo) desenvolvem suas próprias ações estratégicas nos respectivos campos de atuação com o objetivo de formar e manter a ordem local.

Ainda em relação a abordagem interacionista cabe destacar o conceito de habilidade social, a capacidade de apresentar pensar e agir intersubjetivo que impacta nos significados, nos interesses e na identidade manifestada a serviço dos fins coletivos. Nessa dinâmica relacional os atores definem seus aliados e concorrentes, negociam as regras, utilizam táticas para ampliarem o seu poder no campo e refletem sobre a compreensão cultural de quais movimentos fazem sentido na arena dos embates (Fligstein & McAdam, 2011; Fligstein & Mcadam, 2012). O tópico seguinte aborda as estratégias utilizadas nestes conflitos.

Estratégias dos contendentes

As estratégias de coletivização e mediação constituem-se nos recursos utilizados pelos contendentes para alcançarem seus objetivos.

Estratégias de coletivização

Embora na literatura dos movimentos sociais apenas recentemente os estudiosos tenham atentado para a questão de como a mobilização destes grupos contribuem para as mudanças sociais corporativas, já é possível encontrar referências às estratégias coletivas utilizadas nestes movimentos (Hond & Bakker, 2007).

Sabe-se, por exemplo, que a possibilidade do confronto cresce quando o grupo que pretende mudar determinados comportamentos é muito menos poderoso que o grupo que detém o poder sobre o objetivo daquela demanda (Tarrow, 1994; McAdam, Tarrow, & Tilly, 2001; Briscoe & Safford, 2008). Como consequência, as táticas de confrontação utilizadas vão, desde

o recrutamento de novos contendentes, até a mobilização e união com aliados potenciais (Meyer & Staggenborg, 1966; McAdam, Tarrow, & Tilly, 2001; Rao & Ingram, 2004).

Causas coletivas são frequentemente marcadas pela interrupção, obstrução ou por tornar incertas as atividades de outros atores. Em ambientes repressivos é comum o uso de manifestações simbólicas como *slogans*, formas de vestir e músicas de mobilização popular. Essas manifestações ocorrem mesmo nas democracias, quando as pessoas se identificam com as causas por meio do discurso ou mesmo de gírias e por comportamentos peculiares que possuam significado para seus propósitos coletivos (Tarrow, 1994).

Outra estratégia de coletivização eficiente é a utilização de recursos bem-sucedidos de movimentos sociais em embates com firmas proeminentes (Briscoe & Safford, 2008). Essas estratégias buscam aplicar ações vitoriosas praticadas anteriormente por outros atores. No campo das estratégias de coletivização é importante compreender o que impacta o oponente. Pressões podem ser exercidas de diferentes maneiras. Por exemplo, a influência do ativismo ambiental e de qualquer tipo de movimento social resultam, não apenas na pressão de ativistas sobre as empresas para adotar certas práticas, mas também na capacidade dos militantes de mudar a percepção do comportamento da empresa, ao indicar os danos que podem ser causados a imagem, perfil, reputação e riscos organizacionais (Vasi & King, 2012).

Estratégias de mediação

Na perspectiva das organizações as estratégias de mediação referem-se às respostas às ações dos movimentos sociais. A possibilidade de confrontação com os movimentos sociais geram incertezas que afetam as decisões das empresa na adoção das práticas questionadas (Briscoe & Safford, 2008). Essas ações são ampliadas pela internacionalização e o surgimento de novas arenas de embates, fatores que trouxeram aos contendentes maior capacidade de ação (Meyer, 2010).

Nas últimas décadas, os contornos das organizações tornaram-se mais abertos e flexíveis. Embora pareça prematuro declarar o advento da organização sem fronteiras, há muitos indicadores de que os limites organizacionais se tornaram mais permeáveis e menos fixos (Scott, 2001). Assim, os movimentos sociais atuam, hoje, não só diretamente nas organizações, mas também junto a toda área de abrangência de operações das empresas.

Para se defender e responder às pressões institucionais cinco estratégias e suas respectivas táticas são utilizadas pela organização (Oliver, 1991)

1) *Aquiescência* – adotar, quase que integralmente, as práticas e as demandas que o campo institucional apresenta. Isso pode ser feito por meio de diferentes táticas: aderir de forma passiva as normas e regras tidas como preestabelecidas em dado campo (denominados também como atividades habituais do setor), se enquadrar de maneira consciente às normas e os valores incorporados e imitar as organizações bem-sucedidas

2) *Compromisso*. Firmado em situações de pressões conflitantes no campo institucional. Táticas utilizadas: a) equilibrar as expectativas entre os interessados, atendendo a cada um dentro do possível, de forma que os atores sejam contemplados, ao menos em parte, sobre as demandas solicitadas; b) mover-se na direção desejada pelos envolvidos, porém de forma negociada, que permita à organização estruturar essa mudança; c) Barganhar as demandas dos agentes externos.

3) *Evitar a adoção das demandas*. As táticas adotadas consistem em criar comissões para discutir o assunto sem o compromisso da apresentação de resultados efetivos ou mesmo mudar objetivos, atividades, ou até produtos, para não se ver

obrigada a adotar demandas que considera demasiadamente pesadas para a organização.

4) *Recusar as demandas propostas.* As táticas utilizadas envolvem ignorar as solicitações, contestar os seus fundamentos, ou mesmo atacar os argumentos dos contendentes no sentido de desmerecer as propostas apresentadas

5) *Manipular com o objetivo de controlar as pressões ou demandas requisitadas.* Essa estratégia é suportada pelas táticas de: a) cooptação direta, oferecendo cargos e vantagens a componentes dos grupos de pressão, b) lobby junto ao governo, c) esforços específicos para estabelecer poder e dominância sobre os constituintes externos que exercem pressão sobre a organização.

No item seguinte é demonstrado o modelo teórico empírico estruturado para a pesquisa.

Modelo Teórico Empírico

Na estruturação do modelo teórico empírico proposto (Figura 1) definimos o campo de ação estratégico no contexto da sociedade com seus contendentes – os movimentos sociais e a organização alvo – bem como, as unidades internas de governança que relacionam a principal unidade organizacional com o governo e outros movimentos sociais e organizações. O objeto da análise consiste nas estratégias de coletivização e mediação dos contendentes no campo de ação estratégico.

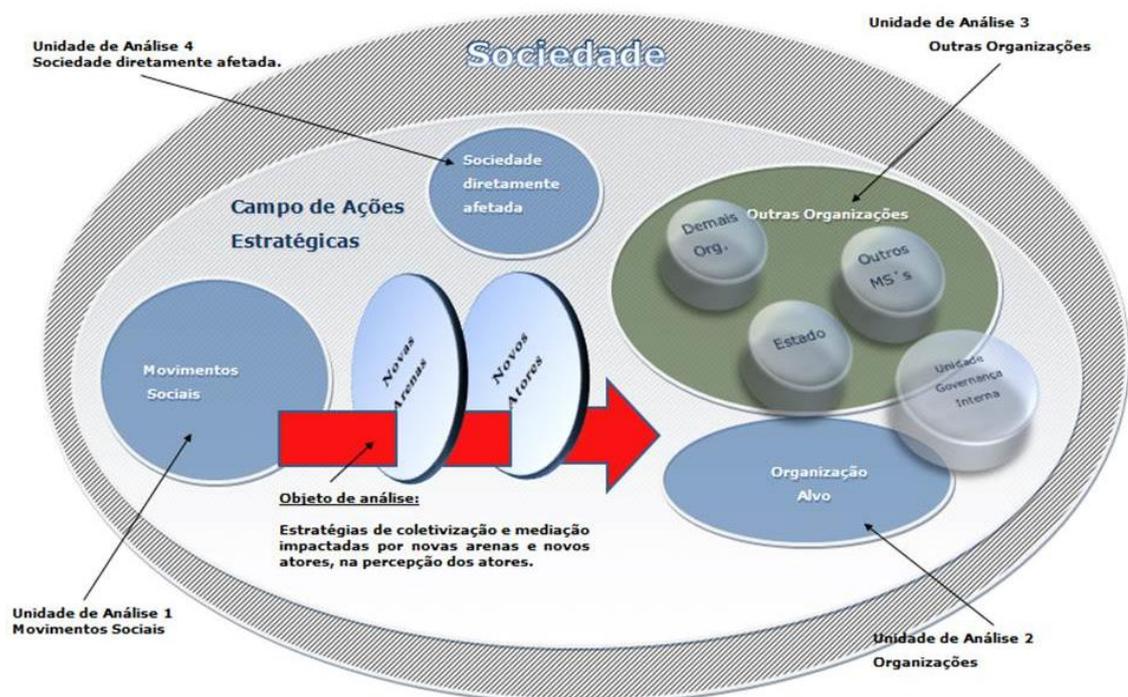


Figura 1 – Modelo teórico empírico – Campo de ações estratégicas e as estratégias de coletivização e mediação dos contendentes.

Metodologia

No sentido de testar o modelo teórico sugerido definimos como campo de ação estratégico o setor de mineração. A escolha se justifica por se tratar de importante atividade econômica e apresentar crescente número de conflitos que envolvem movimentos sociais de

defesa do meio ambiente e empresas extrativistas. No estudo, os contendentes pesquisados foram os movimentos sociais associados à preservação ambiental e empresas de mineração, que desenvolvem atividades extrativistas na Região Sudeste do Brasil. Optamos por estudar dois campos de ação estratégico e seus respectivos embates: uma empresa de mineração de capital nacional (a Vale) e outra de capital estrangeiro (Ferrous).

A *grounded theory* consistiu no método escolhido para o estudo. Por meio das interpretações dos atores quanto ao que ocorre na arena dos embates, buscamos encontrar proposições que contribuíssem para o desenvolvimento da teoria dos campos de ações estratégicas, em especial, das estratégias de coletivização e mediação dos contendentes (Strauss & Glaser, 1995).

A partir das teorias estudadas construímos a base do protocolo de entrevistas (Tabela 1). Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro grupos de contendentes: movimentos sociais, organizações empresariais, outras organizações e representantes da sociedade local diretamente afetada. Na *grounded theory* o tamanho da amostra não é considerado relevante, uma vez que no processo de amostragem, o que importa são as situações intencionalmente selecionadas para desenvolver, empiricamente, categorias conceituais ou proposições.

Tabela 1– Base do protocolo de entrevista

Ponto de Interesse	Cobertura
Campos de Ações Estratégicas	Contexto
	Atores
	Arenas
	Unidades de Governança
Estratégias	Coletivização
	Associação
	Respostas Estratégicas
	Mediação
	Governo/Institucional
Mudanças	Cooperação
	Perfil
Estratégias Emergentes	Arenas
	Trocas de percepções

Fonte: Dados da pesquisa

Utilizamos também os seguintes dados secundários: a) relatórios e artigos publicados por outros pesquisadores e organizações, a exemplo de organizações não governamentais (ONGs); b) boletins publicados pelas empresas; c) *websites* dos contendentes (ativistas e empresas); d) notícias veiculadas nos principais jornais da região.

A análise das transcrições das entrevistas realizada com a ajuda do software Atlas-TI gerou 465 trechos de destaque (*quotes*) e 549 referências/códigos (*codes*). Os pontos de atenção levantados durante a análise dos dados foram conciliados com os estudos teóricos e a percepção dos pesquisadores no sentido de indicar a possibilidade de indicar insights para novos conhecimentos do fenômeno em foco.

Contendas e Estratégias dos Contendentes nos Embates Movimentos Sociais vs. Empresas de Mineração

Por coerência com a teoria dos campos de ações estratégicas, linha orientadora das análises, a apresentação dos resultados está estruturada da seguinte forma: primeiramente, apresentamos o campo de ações estratégicas estudado, em seguida, realizamos a contextualização dos embates e, na sequência, evidenciamos as estratégias que foram utilizadas pelos contendentes.

Contextualização dos embates – o campo das ações estratégicas

O campo estudado configura-se como o ambiente em que as mineradoras e os movimentos sociais travam disputas, tendo como principal ponto de conflito os impactos ambientais e sociais que a atividade provoca. Deprendemos do estudo empírico que o propósito do campo é o de permitir uma atividade mineradora sustentável.

Composto por diferentes atores e arenas, o lócus dos embates foi por algum tempo dominado pelas mineradoras que atuavam, praticamente, sem resistências e melhor organizadas, exceto por parte de algumas poucas comunidades diretamente afetadas. Todavia, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 88) e das alterações do arcabouço legal infraconstitucional, as mineradoras passaram a enfrentar dificuldades para a obtenção das licenças necessárias para a realização de suas atividades.

No setor minerário, ao mesmo tempo em que houve o aumento do número de empresas estrangeiras atuando no Brasil, os movimentos sociais passaram a se organizar de forma mais institucionalizada, utilizando os instrumentos de apoio criados pela CF 88, tais como audiências públicas, participação em conselhos e reuniões com o Ministério Público. A natureza dos embates é abordada na sequência.

As contendas

Foram tratados dois conflitos que se desenvolveram com estratégias de mediação opostas, ambos envolvendo as duas empresas de mineração e os movimentos sociais preservacionistas presentes nos municípios limítrofes de atuação das mineradoras, situados no Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais.

O embate Vale S.A. versus movimentos da região da Estação Ecológica de Fechos

No primeiro embate, a Vale S.A., maior empresa de mineração do país, tem suas atividades minerárias contestadas por movimentos de preservação e associações de moradores do entorno da Estação Ecológica de Fechos, localizada no Município de Nova Lima-MG, na encosta nordeste da Serra da Moeda, porção sul da Cadeia do Espinhaço. Criada em 27/09/1994, através do Decreto 36.073 (Minas Gerais, 1994), a estação ecológica ocupa área de seiscentos e dois hectares. A cabeceira do córrego Fechos encontra-se em meio à vegetação florestal e ao campo ferruginoso, nas altitudes mais elevadas da região. Fechos abriga espécies raras e em extinção, como o primata sauá, o lobo-guará, o surucuá, o porco-cateto e o inhambu (PRIMO, 2014).

A interação da empresa ocorre, não só com os movimentos sociais, mas também com a comunidade do bairro Jardim Canadá, pertencente a Nova Lima, que apresenta intensa atividade comercial e de serviços. No caso de Fechos, além da fauna e do ecossistema da região, também foram atingidas as comunidades de moradores do bairro Vale do Sol, dos condomínios

Pasárgada, Morro do Chapéu, Miguelão, Quintas do Morro e do lugarejo de São Sebastião das Águas Claras, conhecido como Macacos. Indiretamente, ainda são atingidos diversos moradores de condomínios de Nova Lima e todos os habitantes que dependem das águas desses mananciais, em particular a região centro-sul de Belo Horizonte (Figura 2).



Figura 2 – Embate Vale x Fechos
Fonte: Adaptado de wikimapia.org.

Além de mineradora e movimentos sociais como atores principais, compõem o campo de ações estratégicas o próprio município da área afetada, seus distritos, comércio local e condomínios residenciais. Os contendentes, em geral residentes nessas áreas de atuação da mineradora, abrangem associações de bairro e de condomínios, além de ONGs voltadas para a preservação ambiental.

Para lidar com essa diversidade de atores sociais, a Vale propôs a realização de reuniões periódicas abertas em um fórum de discussão a que chamou de Fórum Tamanduá, devido à proximidade, em relação à estação ecológica, de mina com mesmo nome. Desse fórum participam quaisquer entidades locais que representem a comunidade, o grupo de funcionários da mineradora que conduzem as negociações e as relações com a comunidade, bem como outros interessados.

A maioria dos conflitos debatidos advém dos impactos relacionados à atividade minerária, da defesa dos interesses dos contendentes e das implicações das atividades de mineração no entorno das comunidades, em especial perto da reserva natural que cobre as duas

regiões (da planta mineral e das residências) e que produz poeira, barulho e outros riscos na área residencial. O tema água também é bastante recorrente nas discussões e nos embates entre os contendentes.

O conflito está presente na cobrança do ator social sobre a preservação do bem essencial: “[...] a gente chegou num momento em que se percebe que tem que colocar na balança o que é que se precisa olhar com mais atenção: são as minas de ferro ou é mina de água? O que é mais importante ali?” (Entrevistado do Movimento Fechos)

E do contra-argumento do gestor da empresa, em uma postura defensiva, reiterando a importância das minas de água situadas dentro da planta da mineradora no abastecimento das comunidades vizinhas:

“A história da água com a mineração e população é muito forte e até hoje poucos reconhecem isso. Nós estamos passando por um momento agora de extrema escassez de água e 30% do Sion [bairro da Região Metropolitana de Belo Horizonte] só tem água hoje por causa da mineração de Capão Xavier. Só que ninguém fala isso. Nós falamos, mas não é legal, bonito falar bem da mineração. 92% da água da região não tem uma intervenção nossa. Nós usamos 8% da água. Aquela serra só existe do jeito que ela está porque ali existe uma mineração, uma legislação (que exige). Onde se fala: “faz isso por causa da legislação”, não importa! Que ótimo que a legislação nos força a ter para cada hectare trabalhado três hectares preservados. Qual outra atividade que tem isso? Qual outro condomínio ali na região que tem isso?” (Entrevistado Gestor da Vale).

As explicações técnicas da companhia são questionadas em réplicas argumentativas dos representantes dos movimentos sociais, em torno da própria concepção do projeto original da planta mineral, e da ausência de debates quando da implantação do empreendimento e suas possíveis repercussões. Aqui incluídas, as implicações que a atividade minerária provoca nos cursos fluviais que abastecem as comunidades vizinhas.

O questionamento sobre a ação da mineradora refere-se à preocupação pelo impacto provocado nos limites das áreas da estação ecológica, o que colocaria em risco as nascentes da região, tendo em vista a possibilidade de assoreamento e os impactos sobre a vegetação ciliar.

Assim, a questão da água é um dos temas de dissenso entre mineradoras e movimentos sociais, sendo complementada pelos impactos socioambientais da atividade minerária, inclusive aqueles que afetam os direitos de moradia, e, ainda, problemas como as queimadas que ocorrem nas regiões.

O embate Ferrous versus movimento Abrace a Serra

A Ferrous Resources do Brasil foi fundada em Belo Horizonte em 14 de maio de 2007. No mesmo ano, adquiriu os direitos minerários sobre as seguintes minas localizadas no Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais: Viga, em Congonhas, Santanense, em Itatiaiuçu e Esperança e Serrinha, em Brumadinho. A última é objeto de análise na presente pesquisa. A Ferrous Resources do Brasil, embora tenha sido criada por fundos de investidores estrangeiros, é considerada uma empresa brasileira. Em 2013, a companhia suíça Ferrexpo, dona de jazidas de minério de ferro na Ucrânia e especializada no negócio da mineração, passou a deter 14,4% do capital da Ferrous, passando a ser a maior acionista (Ferrous, 2018.; Vieira, 2013).

A região dos embates entre a mineradora e os movimentos sociais situa-se no entorno da Mina de Serrinha (ver Figura 2). A planta mineral está localizada no distrito de Piedade do Paraopeba, no município de Brumadinho, ao pé da Serra da Moeda, distante 35 quilômetros da capital mineira. O distrito engloba, ainda, os povoados de Palhano, Córrego Ferreira, Piedade do Paraopeba e os Condomínios Retiro do Chalé, Águas Claras, Jardins e Recanto da Serra, comunidades situadas próximas à mina da Serrinha, principal foco de conflito na região.

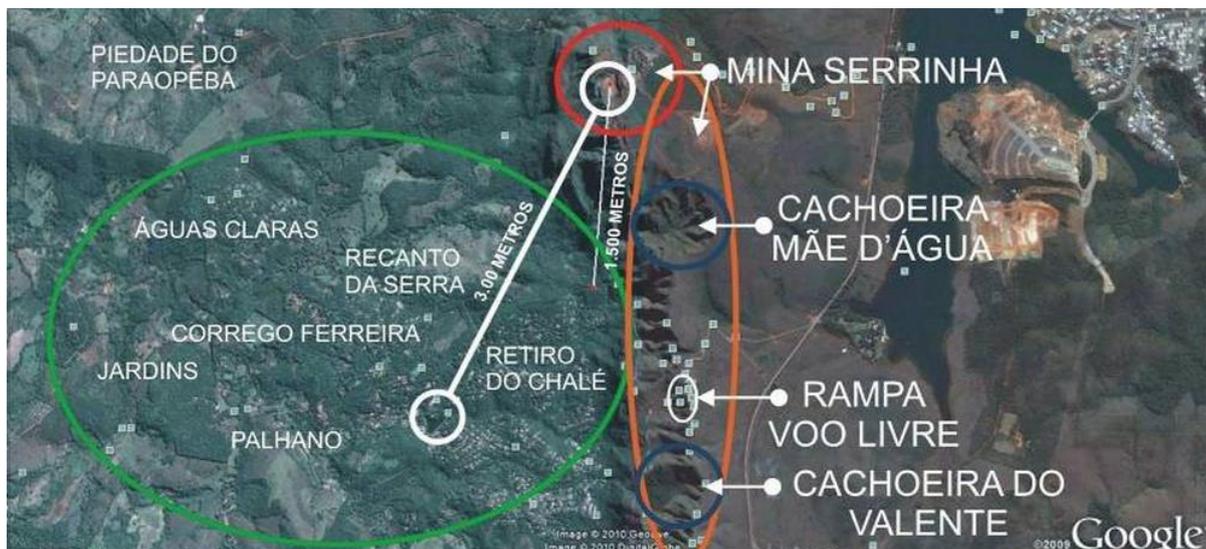


Figura 2 – Embate Ferrous x Abrace a Serra
 Fonte: Abrace a Serra da Moeda (2018)

A origem dos conflitos remonta a 2008 e se intensificou em 2011, com a interposição de impugnação ao pedido de licença de exploração da lavrada mina de Serrinha feita pela ONG Abrace a Serra da Moeda, principal movimento atuante na região. No pedido de impugnação foram apresentadas irregularidades técnicas e jurídicas presentes no Relatório de Pesquisa e no Plano de Aproveitamento Econômico da mineradora, documentação exigida para a obtenção da licença. Em abril de 2014, o DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral) avaliou a impugnação, considerou procedentes as considerações da comunidade e concluiu que o pedido de lavra da mina não apresentava os requisitos básicos para a sua outorga (Abrace a Serra da Moeda, 2018).

O contendente Abrace a Serra da Moeda possui essa denominação em decorrência dos próprios antecedentes do movimento: o abraço simbólico à montanha. No abraço da Serra, o objetivo dos participantes do evento é reivindicar políticas públicas concretas destinadas à preservação da Serra da Moeda e à elevação da localidade a monumento natural e permanente (Abrace a Serra da Moeda, 2018). A mobilização do movimento se revela com forte apelo social no momento em que representantes diversos da região se encontram para manifestar a identificação com a localidade. Segundo um ativista:

(...) todo mundo apoia. Nosso movimento do abraço tem oito mil pessoas, vão todos de ônibus, a comunidade é toda plantadora, agricultura pequena familiar, esse pessoal da mexerica, não sei se você conhece o vale, é lindo o vale, lá é maravilhoso. É que nem nas Serras Gaúchas: mexericais todos em flor. Tudo florido, tudo cheira a mexerica. Campos, campos, tudo molhado com água da mãe d'água. É uma região interessantíssima, linda!” (Ativista - Movimento Abrace a Serra).

A realização do evento conta com a colaboração das comunidades que vivem na região e com o auxílio financeiro, muitas vezes concedido pelos próprios condomínios residenciais, para viabilizar a presença de representantes da localidade. Os embates deste principal contendente com a empresa são provenientes, em grande parte, da localização da mineração, relativamente próxima às residências.

Semelhante ao que ocorre na área de mineração da Vale, nas proximidades da estação ecológica de Fechos, a possibilidade de deterioração de mananciais de água traduz-se em uma das preocupações de integrantes do movimento, em face dos prejuízos causados à população local. Além do comprometimento no abastecimento da água, os impactos gerados pela atividade minerária no local são potencializados por dispositivos de movimentação do solo utilizados para a exploração do minério e do uso de áreas que sobrepõem a região da larva e servem para a instalação da pilha de estéril, usina de beneficiamento, barragem de rejeito, terminal de embarque, mineroduto e outras atividades. Na sequência são evidenciadas as estratégias usadas pelos contendentes.

Estratégias dos contendentes

A análise das estratégias foi apresentada segmentada em ações de coletivização e mediação.

Estratégias de coletivização

Apesar de abarcarem diversas ações de disseminação, as estratégias de coletivização envolvem todas aquelas ideias defendidas por cada um dos contendentes a serem compartilhadas com os atores do campo de ações estratégicas.

As estratégias de coletivização dos movimentos sociais nos embates de Fechos e Piedade do Paraopeba apresentam elementos gerais e elementos específicos, como a citação da “vaquinha”, em que cada movimento contribui com um valor para levantar fundos para determinadas campanhas, em contraposição a grandes campanhas bancadas pelas organizações mineradoras:

“[...] a gente chegou a pensar em fazer uma vaquinha, cada comunidade dava um tanto, e a gente fazer uma matéria mesmo, paga e tal” (Ativista do Movimento Fechos eu Cuido).

Além da estratégia de financiamento destes movimentos, outras estratégias de coletivização similares são utilizadas nos dois embates: ações de comunicação (registros na imprensa, rádio, jornal e internet) e de mobilização das comunidades (palestras em lugares públicos, eventos e audiências públicas), além do contato pessoal e da internet.

No tocante às empresas de mineração, boa parte das estratégias e dos meios de disseminação são os mesmos utilizados pelos movimentos sociais, ainda que existam elementos específicos. Como forma de apresentar sua mensagem, são proferidas palestras que abrangem diferentes representatividades sociais. Informa o gerente da empresa: “[...] a gente busca falar para vários públicos, desde escola até alguns formadores de opinião, seja no meio político, seja até na própria sociedade, que interage conosco” (Gestor da Vale). Outra forma de disseminação da mensagem e da imagem que as organizações passam às comunidades são os patrocínios a eventos culturais nessas localidades.

No processo de coletivização, as estratégias de associação são aquelas utilizadas por ativistas de movimentos sociais e organizações no sentido de juntarem forças para o embate. Quanto ao contendente “movimentos sociais”, a associação natural que se estabeleceu entre essas entidades, associações de bairro e condomínios que compõem o grupo de trabalho de ativistas é expandida com a interação com outros atores envolvidos por embates não tão localizados – diversos movimentos ambientalistas, ou mesmo, movimentos estudantis.

Do lado das organizações mineradoras, quando se trata de colaboração, o setor se reforça com a busca de apoio de políticos, conforme sucedeu-se nas definições do Marco Regulatório da Mineração e de ONGs sensibilizadas com a importância da mineradora na sustentabilidade econômica dos municípios em que atuam.

Estratégias de mediação

No estudo das estratégias de mediação, a situação concreta quanto à localização das jazidas e do licenciamento obtido resultou em duas escolhas estratégicas bastante distintas entre os embates de Fechos e de Brumadinho. No primeiro embate permeou a estratégia do diálogo. Já no segundo conflito prevaleceu a estratégia deliberada de confrontação no campo jurídico-legal.

Ao identificar as estratégias de mediação dos contendentes deparamos com ações de negociações diversas que classificamos em estratégias de: a) cooperação, b) barganha, c) constrangimento, d) cooptação, e) uso do poder econômico, f) estratégias emergentes.

Na cooperação a mediação caminha para a consenso entre os contendentes, situação em que a empresa passa a encampar o diálogo de conciliação da sociedade, o que ocorreu na efetividade do Fórum Tamanduá, nas soluções encontradas para os problemas de Fechos. O trabalho conjunto no combate a queimadas e nos resgates de pessoas, no caso de acidentes, ilustram outras ações cooperativas entre os contendentes.

Nas estratégias de barganhas os movimentos sociais e as empresas de mineração se prontificam a aceitar as decisões por meio de negociações em que cedem algumas demandas por contrapartidas do outro contendente. Essa situação pode ser exemplificada pela construção de benfeitorias pela empresa nos condomínios ou nas comunidades em troca da redução de contestações judiciais por parte destes atores sociais.

Se falham as estratégias de cooperação e barganha, a estratégia de constrangimento pode ser usada para que o contendente recue em suas posições. Uma dessas ações consiste em colocar em cheque a reputação da empresa expondo as imagens de degradação causadas pelas minas.

No sentido de evitar a deterioração da imagem do contendente faz-se uso de estratégias de cooptação – ato de atrair pessoas que assegurem os objetivos da parte interessada. O caso mais usual refere-se aos patrocínios concedidos aos representantes da parte contrária. O que ocorre, por exemplo, com o repasse de verbas das empresas às associações, outros movimentos sociais, ou à própria classe artística, em geral, sensível às questões ambientais, por meio da Lei Ruanet.

O uso do poder econômico também pode ser determinante na estratégia de mediação. Dos relatos observamos ações do contendente “organização” de adquirir a quantidade de lotes necessárias em condomínios, de maneira a alcançar e assegurar a maioria dos votos nas assembleias.

A sexta tipologia de estratégia dos contendentes trata-se das estratégias emergentes, aquelas que surgem durante o embate, em resposta quase que imediata às ações dos demais atores, não se constituindo de planos pré-elaborados ou estratégias deliberadas. São situações dinâmicas, em que se procura identificar ações e reações das partes envolvidas.

O Ministério Público (MP) se mostra um ator ativo nos rumos das estratégias emergentes. O MP responde a eventuais abusos das organizações mineradoras, ao buscar os pontos frágeis nos quais a empresa não atenta ao solicitar a licença ou ao apresentar sua defesa em determinada contestação. Por esse meio, tenta impedir o prosseguimento de dado projeto, quando está convencido de sua inadequação.

Nas estratégias emergentes, momentos vistos como fraqueza do oponente são aproveitados pelos contendentes contrários: “[...] existem alguns momentos em que as organizações mineradoras buscam a cooperação, é o momento em que ela está fragilizada” (Analista do órgão governamental). Contudo, também há situações em que os movimentos é que se encontram fragilizados, como nas trocas de diretorias das associações.

Em um outro oposto das estratégias de mediação encontramos as estratégias de não diálogo e de não cooperação. O radicalismo torna-se a tona na ausência de diálogo e cooperação entre os contendentes. Perfazem aquelas situações em que os movimentos sociais são vistos pela empresa como expressões de extremismo, violência e privação, quando deveriam ser vistos como desafios coletivos, baseados em propósitos comuns e solidariedade social, em interações sustentadas por oponentes e autoridades. Com as visões negativas de ambas as partes, não há qualquer canal estabelecido no qual se utilize de habilidades sociais para desenvolver diálogo.

Conclusão

De acordo com o institucionalismo sociológico, são os atores individuais com sua cultura e modo de ver o mundo que trocam influências e compõem os atores organizacionais. No estudo foi possível identificar características e formas de agir que contribuem diretamente sobre como as organizações, ou mesmo o próprio campo de ações estratégicas, institucionalizam determinados comportamentos e estratégias. Dentre essas dimensões cabe destacar: as habilidades sociais, a autoridade técnica, o conhecimento tácito, as argumentações fundamentadas e a experiência com conflitos.

Conforme previsto na teoria dos campos de ações estratégicas, alguns atores entrevistados parecem não perceber com tanta clareza a situação do campo com relação ao ambiente externo. O setor, ou o principal ator do campo estratégico, participa do jogo político, tanto na forma de pressão sobre os movimentos sociais, quanto contra os interesses daqueles que já possuem casas na região de entorno da mineradora.

Ainda em relação à teoria dos campos de ações estratégicas, apesar dos resultados positivos quanto à aderência ao campo estudado e da comprovação da aplicabilidade de boa parte de suas proposições, algumas críticas feitas por Goldstone e Useem (2012) à teoria de Fligstein e McAdam (2011, 2012) merecem ser registradas, pois encontram eco neste trabalho.

A primeira crítica é a de permitir apenas uma dimensão das diferenças de poder — o campo pode ser hierárquico (vertical) se o poder é distribuído desbalanceadamente, ou cooperativo (horizontal), se o poder é distribuído equitativamente (Goldstone & Useem, 2012). No entanto, verificamos que, no caso do embate de Fechos, mesmo havendo um poder desbalanceado em favor da mineradora, o campo se comportou dentro do modelo cooperativo, o que leva a se considerar que essa dicotomia possa ser insuficiente para explicar situações que envolvam variados perfis de atores.

A segunda crítica remete a afirmação de que os incumbentes possuem uma tendência natural de manter o *status quo* e, portanto, caberia aos desafiantes provocar as mudanças sociais necessárias. A argumentação não se mostra absoluta pelos achados da pesquisa. As mobilizações e o consenso obtido entre as partes no Fórum Tamanduá vêm a contrariar tal afirmativa.

A pesquisa também amplia o conhecimento sobre a lógica relacional dos contendentes no campo estratégico com alguns outros insights:

a) As arenas podem ser classificadas de acordo com características específicas de local de atuação dos contendentes em: arena político legal, arena tecnológica, arena tradicional, arena propositiva e arena invasiva.

b) Os atores são identificados em consonância com seu papel de representação no campo de ações estratégicas em: atores reguladores/fiscalizadores, atores políticos, atores empresariais, atores atingidos e atores apoiadores.

c) A viabilidade de deslocar os embates para “arenas propositivas” depende, diretamente, do nível de maturidade dos principais contendentes envolvidos em dado campo de ações estratégicas.

d) Em campos de ações estratégicas, envolvendo embates ambientais, em especial, no Brasil, o Ministério Público se configura como ator interno ao campo, contribuindo para seu equilíbrio e, portanto, entendido como autêntica unidade de governança interna.

e) Em embates nos quais incumbentes e desafiantes apresentem habilidades sociais avançadas, a criação de unidade interna de governança por parte dos primeiros, desde que baseada na cooperação, é capaz de contribuir para a estabilização do campo, ainda que dela resulte um fortalecimento dos desafiantes.

Apesar da restrição de escopo com relação ao *locus* dos embates, é bastante plausível que esse primeiro rol possa ser tratado em horizonte mais amplo, mostrando-se presente, igualmente, em outros campos similares em que ocorram conflitos de proteção do meio ambiente, não só com mineradoras. Indo mais além, sua aplicação pode extrapolar os limites dos embates focados em sustentabilidade para abranger todo e qualquer disputa envolvendo movimentos sociais. Esta hipótese, todavia, há que ser verificada em estudos futuros.

Por fim, perspectivas de análise dos movimentos sociais precisam considerar melhor o papel das tecnologias de informação nas formas de organização civil e verificar os espaços de massificação, de uniformização, de consolidação de ideologias dominantes *versus* espaços de contestação das formas de dominação ou discriminação, de difusão de propostas alternativas para a vida social e de novos valores universalizáveis. As futuras pesquisas, sugere-se, devem abordar essa questão de forma mais direta.

Referências

Abrace a Serra da Moeda. Disponível em:

<<http://abraceaserradamoeda.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 20 maio. 2018.

Alonso, Angela. (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova* [online]. N.76, pp.49-86. ISSN 0102-6445.

Amenta, E., & Ramsey, K. M. (2010). Handbook of politics: state and society in global perspective. In K. T. Leicht & C. Jenkins, J (Eds.), *Handbooks of Sociology and Social Research* (pp. 15–40). 1

Briscoe R. F.; & Safford, S. (2008). The Nixon-in-China effect: activism, imitation, and the institutionalization of contentious practices. *Administrative Science Quarterly*. [S.l.: s.n.], 2008. v. 53p. 460-491. 2

Crubellate, J. M., Souza, B. E., Moribe, G., & Teixeira, M. G. (2007). Panorama institucional-legal, avaliação e controle de qualidade de ensino em uma universidade pública. *GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 5(3), 330-354.

den Hond, F., & de Bakker, G.A., F. (2007). Ideologically Motivated Activism: How Activist Groups Influence Corporate Social Change Activities. *Academy of Management Review*, 32(3), 901–924. 3

Diani, M. (2011). Social Movements and Collective Action. In *The sage handbook of social network analysis* (p. 640). SAGE Publications. 4

Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. 5

Ferrous. Disponível em: <<http://ferrous.com.br>>. Acesso em: 20 maio. 2018.

Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29(1), 1–26. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01385.x> 6

Fligstein, N., & Mcadam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford Scholarship Online. <http://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199859948.003.0007> 7

- Goldstone, J. A., & Useem, B. (2012). Putting Values and Institutions Back into the Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 30(1), 37–47. <https://doi.org/10.1177/0735275112437161>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* [online]. N.58, pp.193-223. ISSN 0102-6445.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms* Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor. Cambridge. 8
- Jepperson, R. L., Boli, J., Meyer, J., Risse, T., Ventresca, M., & Meyer, M. Z. (2001). *The development and application of sociological neoinstitutionalism* (No. 2001/5). Florence. 9
- Lee, M., Tommaso R. & Vaccaro, A. (2018). From protest to product: strategic frame brokerage in a commercial social movement organization. *Academy of Management Journal*. Vol. 61, No. 6. 10
- Leibel E., Hallett T., Bechky, B. A. (2017). The dynamics of field formation in institutional research. *Academy of Management Annals*. Vol. 12, No. 1. 11
- Lounsbury, M., Ventresca, M. J., & Hirsch, P. M. (2003). Social movements, field frames and industry emergence: A cultural-political perspective on U.S. recycling. *Socio-Economic Review*, (1), 71–104. 12
- McAdam, D., Tarrow, C., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. (C. U. Press., Ed.). Cambridge. 13
- Meyer, J. W. (2008). Reflections on Institutional Theories of Organizations. In *SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 788–809). 14
- Meyer, J. W. (2010). World Society, Institutional Theories, and the Actor. *Annual Review of Sociology*, 36(1), 1–20. <http://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102506.15>
- Meyer, D. S. & Staggenborg, S. (1966). Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity. *American Journal of Sociology*, v. 101, n. 6, p. 1628-1660. 16
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Process. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. 17
- Osterman, P. (2006). Overcoming Oligarchy: Culture and Agency in Social Movement Organizations. *Administrative Science Quarterly* 2006, 51(4), 622–649. <http://doi.org/10.2189/asqu.51.4.622> 18
- Pache, A.-C., & Santos, F. (2010). When Worlds Collide: the Internal Dynamics of Organizational Responses To Conflicting Institutional Demands. *Academy of Management Review*, 35(3), 455–476. 19
- PRIMO – Primatas da Montanha.. Disponível em: <<http://www.primo.org.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2014.
- Rao H.; Ingram, P. (2004). Store wars: The enactment and repeal of anti-chain-store legislation in America. *American Journal of Sociology*, v. 110, n. 2, p. 446-487. 20
- Scherer-Warren, I. (2005). Redes de movimentos sociais no mundo multicultural. <https://doi.org/10.1590/%25x>
- Scherer-Warren, I. (2010). Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 01, p. 18-27.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organization* (2º ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications. 22
- Stauss, A.; Glaser, B. G (1995) *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. New Brunswick: Aldine Transaction, pp. 271 21
- Tarrow, C. (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics* (2nd ed.). New York: Cambridge University Press. 23
- Vasi, I. B. & KING, B. G. (2012). Social Movements, Risk Perceptions, and Economic Outcomes: The Effect of Primary and Secondary Stakeholder Activism on Firms'

Perceived Environmental Risk and Financial Performance. *American Sociological Review*, v. 77, n. 4, p. 573-596, 4 jun 2012. 24

Vieira, M. (2013) *O Novo Investidor Fortalece a Ferrous*. Disponível em:

<www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/09/20/internas_economia,451173/novo-investidor-fortalece-ferrous.shtml>. Acesso em: 1 jun. 2018.