

homa

PUBLICA

REVISTA INTERNACIONAL DE
**DIREITOS HUMANOS
E EMPRESAS**

2 0 1 6 · N ° 0 1 | V O L U M E 0 1



FORDFOUNDATION

Diagramação: Alexandre Aguilar Santos
Capa: edição e montagem de Arindo Augusto Duque Neto

Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas

Vol. 01 (Novembro de 2016)

Juiz de Fora: Homa, 2016. Semestral.

Direito – Periódicos

ISSN: 2526-0774

As opiniões expressas são de inteira responsabilidade de seus autores



HUMAN RIGHTS
AND BUSINESS
CENTRE



FORDFOUNDATION

MINERAÇÃO E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: UMA ABORDAGEM CONSTRUCIONISTA

BRUNO MILANEZ¹ | RODRIGO SALLES² | RAQUEL GIFFONI³

ABSTRACT

In this article, we argue that the nationalisation of social contestation to mining in Brazil promoted the exchange of ideas and experiences between social movements and Non-governmental Organisations (NGOs), both from Brazil and abroad and, consequently, the emergence of claims related to human rights violation. We adopt a constructionist perspective and use document analysis as well as participant observation. Our evaluation suggests that most complaints relate to firms and economic projects; the State is mentioned as co-responsible and selectively neglectful. Therefore, we infer that the debate about human rights and mining, in Brazil, might consolidate a perspective of corporate violations.

KEYWORDS: Mining. Environmental constructionism. Socioenvironmental conflict.

¹ Doutor em Política Ambiental, Universidade Federal de Juiz de Fora, Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica, Mestrado em Geografia. Coordenador do grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). E-mail: bruno.milanez@ufjf.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7310974372819290>.

² Doutor em Ciências Humanas (Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia. Coordenador do grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). E-mail: santosrodrigosp@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6470801142782000>.

³ Doutora em Planejamento Urbano e Regional, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, Campus Volta Redonda. Integrante do grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS). E-mail: giffonipinto@yahoo.com.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8798162232506263>.

RESUMO

Neste artigo argumentamos que o processo de nacionalização da contestação social à mineração no Brasil permitiu o intercâmbio entre movimentos sociais e Organizações Não-governamentais (ONGs) nacionais e internacionais, e a emergência de demandas associadas à violação de direitos humanos. Adotamos uma perspectiva construcionista e utilizamos métodos de análise documental e observação participante. A análise indica que as denúncias são voltadas para firmas e projetos, mencionando o Estado como ator corresponsável e seletivamente omissivo. Assim, inferimos que o debate sobre direitos humanos e mineração no Brasil tende a consolidar uma perspectiva de violações corporativas.

PALAVRAS-CHAVE: Mineração. Construcionismo ambiental. Conflito socioambiental.

RESUMEN

En este artículo, argumentamos que el proceso de nacionalización de la contestación social a la minería en Brasil ha permitido el intercambio entre movimientos sociales y Organizaciones no gubernamentales (ONGs) nacionales e internacionales, y la emergencia de demandas asociadas a la violación de derechos humanos. Adoptamos una perspectiva construcionista y utilizamos métodos de análisis documental y observación participante. El análisis indica que las denuncias son dirigidas a las empresas y proyectos, mencionando el Estado como actor corresponsable y selectivamente omiso. De esta manera, deducimos que el debate sobre derechos humanos y minería en Brasil tiende a consolidar una perspectiva de violaciones corporativas.

PALABRAS CLAVE: Minería. Construcionismo ambiental. Conflicto socioambiental.

INTRODUÇÃO

O artigo discute o processo de incorporação da temática da violação dos direitos humanos aos repertórios discursivos das principais organizações e redes de movimentos em favor de maior controle social da indústria extrativa mineral no Brasil. Essa discussão assume relevância diante da trajetória de nacionalização da contestação social à mineração no país desde fins dos anos 2000. Esse movimento teria permitido que as diferentes redes que se formaram intercambiassem experiências com Organizações Não-governamentais (ONGs) nacionais e internacionais e, a partir dessa influência, incorporassem demandas associadas à violação de direitos humanos.

Esse debate se apoia na abordagem construcionista de HANNIGAN (2009), entendendo os problemas ambientais como fenômenos dinâmicos, analisados a partir das exigências acerca dos problemas, e de seus formuladores e processos de criação (HANNIGAN, 2009, p. 50). Dessa forma, o artigo objetiva discutir o processo específico por meio do qual agentes de contestação social à mineração constroem discursos acerca desta atividade econômica e seus operadores, baseando-se na explicitação de violações de direitos humanos.

O estudo é elaborado a partir da combinação de diferentes métodos. A apresentação da perspectiva construcionista é baseada em revisão de literatura. A descrição do processo de *scaling up* da contestação é fundamentada, principalmente, na observação participante. Um dos autores atuou na constituição do Grupo de Trabalho Articulação Mineração e Siderurgia da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (GTAMS/RBJA) e participou do processo de formação da Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale (AIAV). Além disso, todos os autores são membros do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração (CNDTM) e colaboram com o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM). Assim, atuam, por meio de projetos de pesquisa e extensão, na assessoria a movimentos sociais e organizações que militam no debate mineral nacional. A avaliação do discurso

emergente da violação dos direitos humanos se baseia na análise documental de relatórios e estudos produzidos por alguns desses movimentos. Mais do que uma avaliação exaustiva, essa análise apresenta-se como um estudo preliminar sobre como esses coletivos têm incorporado questões de direitos humanos em suas reivindicações.

O artigo possui cinco seções, além desta introdução. Primeiramente é apresentado o conceito de construcionismo ambiental, ao mesmo tempo em que é feita a associação desta perspectiva a um discurso sociojurídico, especialmente importante para enquadrar aspectos como justiça ambiental e direitos humanos. Na seção 2, é feito um breve debate sobre a questão de violação de direitos humanos vinculada ao setor de extração mineral. Neste caso, detalham-se aspectos do uso das normas internacionais e dos instrumentos de Responsabilidade Social Corporativa (RSC). A seção seguinte detalha a apropriação dos conceitos de direitos pelas empresas mineradoras, considerando principalmente sua vinculação com iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU) e a sua formulação como uma orientação corporativa coletiva. A seção 4 descreve e analisa a incorporação das demandas vinculadas à violação dos direitos humanos pelos agentes de contestação no Brasil. Ela se inicia apresentando a estruturação desse movimento no nível nacional, passando, em seguida, à avaliação de como esse movimento formula suas exigências. Por fim, a conclusão resume os principais aspectos do trabalho e propõe possíveis desdobramentos de pesquisa sobre o tema.

ASPECTOS CONCEITUAIS: O CONSTRUCIONISMO AMBIENTAL

Essa seção apresenta algumas das principais categorias mobilizadas pela abordagem construcionista ambiental, em especial, os conceitos de construção social e de discurso, a partir da obra de HANNIGAN (2009). O autor defende que os problemas ambientais são fenômenos dinâmicos, devendo ser entendidos em função das exigências em torno do problema, seus formuladores e do processo de sua criação (HANNIGAN, 2009, p. 50).

Analiticamente, essa perspectiva contribui para uma discussão relacional, centrada no poder, acerca da emergência da questão mineral no Brasil. Desse modo, enfoca-se o processo de construção de um discurso humanitário, baseado na explicitação de violações de direitos humanos, por parte dos principais agentes de contestação à mineração no país.

A abordagem construcionista ambiental representa uma inflexão epistemológica na subárea da sociologia ambiental⁴, dominada por uma perspectiva realista até fins dos anos 1990 (BUTTEL, GIJSWIJT, 2004). Embora admita-se que diversas abordagens teórico-metodológicas permaneçam em competição no campo⁵, a dicotomia realismo-construcionismo possui caráter estruturante, seja como sua “controvérsia maior” (HANNIGAN, 2009, p. 51), seja conformando uma nova oposição, entre matrizes agnóstica e pragmática (DUNLAP, 2010).

Assumindo uma interpretação ampliada, a construção social do ambiente (LOCKIE, 2004, p. 29; HANNIGAN, 2009, p. 51) diz respeito à mediação cognitiva inerente às relações entre ambiente e sociedade. Dessa forma, o ambiente socialmente construído remete aos “modos através dos quais nossos entendimentos acerca da natureza, do ambiente e dos problemas ambientais são moldados por processos de geração e comunicação de conhecimento intrinsecamente sociais” (LOCKIE, 2004, p. 29).

A noção, derivada dos esforços pioneiros em compreender os processos de construção social dos conhecimentos como realidades (BERGER, LUCKMANN, 2012), se traduz, portanto, em um entendimento dos componentes do ambiente natural como enraizados culturalmente, mediante “categorias humanas, teorias, projetos, interesses e relações de poder” (LOCKIE, 2004, p. 30).

⁴ A emergência deste novo paradigma na sociologia ambiental remete a um “crescente interesse de toda a disciplina na ecologia como um fenômeno ideacional e como um ponto focal dos movimentos sociais modernos” (BUTTEL, GIJSWIJT, 2004, p. 51).

⁵ HANNIGAN (2009, p. 29) identifica ao menos nove diferentes paradigmas: “ecologia humana, economia política, construcionismo social, realismo crítico, modernização ecológica, teoria da sociedade de risco, justiça ambiental, teoria ator-rede e ecologia política”.

Nessa direção, o papel da teoria dos movimentos sociais e os esforços de sua aplicação à pesquisa sobre o ambiente (DUNLAP, 2010, p. 27) no avanço dessa perspectiva devem ser destacados, em particular no que respeita aos processos de enquadramento (*framing*) cultural. Considerando que os desafios colocados a formas de ação coletiva dotadas de traços organizacionais duráveis, como os movimentos sociais, passam por interesses e valores comuns, dependendo, portanto, da construção, manutenção e mobilização ativa de identidades coletivas, esforços de “enquadramento interpretativo das identidades” capazes de constituir coletividades mobilizáveis (TARROW, 2009, p. 154-5) tornam-se cruciais.

O conceito de quadro de ação coletiva (SNOW, BENFORD, 1992), entendido como um esquema interpretativo seletivo, capaz de sintetizar experiências cognitivas diversificadas em relação a problemas complexos e reuni-las sob interpretações potencialmente conducentes à mobilização, constitui seu fundamento. Desse modo, processos de “enquadramento” (SNOW, 2004, p. 384) abarcam a atribuição e o ocultamento de sentidos, estruturando padrões de realidade e provendo orientação à ação. Remetem, assim, a questões de legitimidade, sendo constitutivos das questões ambientais.

Consequentemente, os fenômenos ambientais são entendidos como produtos da influência mútua das reivindicações dos agentes sociais e das formas e conteúdos do conhecimento científico (BUTTEL, GIJSWIJT, 2004, p. 52). Ao “fazer perguntas importantes sobre quem reivindica a existência dos problemas [...] e quem se opõe a eles” (HANNIGAN, 2009, p. 57), essa abordagem privilegia um entendimento das questões ambientais a partir de engajamentos culturais estratégicos, promovendo uma articulação estreita entre cognição e poder.

Estratégias de enquadramento são mobilizadas, no entanto, por agentes diversificados, e as táticas representacionais corporativas e estatais têm sido ativamente ‘espelhadas’ por organizações ambientais e movimentos sociais, orientados “a tornar o caso o mais atraente possível para o público e para as elites políticas” (BUTTEL, GIJSWIJT, 2004, p. 52), passando, em grande

medida, por interações e alianças cada vez mais estreitas com agentes de mídia, cientistas, corpos políticos profissionalizados, etc.

A noção de discurso sintetiza a ampla variedade de estratégias de enquadramentos e táticas representacionais envolvidas em disputas cognitivas e políticas no campo ambiental. O discurso, entendido como uma série encadeada de enredos imbricados na realidade objetiva e dela constitutivo, não apenas assume funções relativas à legitimação de uma questão, sua mobilização em situações de disputa e de definição de alternativas ou soluções, como está principalmente enraizado nos processos formativos de interesses, através da “criação real de estruturas e campos de ação meios de narrativas” (HAJER, 2002, p. 288).

Dessa forma, em razão de seu caráter performativo, o ambiente deve ser visto como um fenômeno complexo resultante da imbricação entre discursos sobre a natureza (HANNIGAN, 2009, p. 61) e sua materialidade, incorporando, portanto, dimensões retórica e narrativa relevantes. HANNIGAN (2009) apresenta um levantamento não exaustivo das diversas tipologias discursivas do campo ambiental, adotando uma tipologia própria em termos de discursos arcádico (estético), de ecossistema (conservacionista) e de justiça (sociojurídico). Parece fundamental discutir em maior detalhe este último, tendo em conta o enfoque acerca das violações de direitos humanos na indústria extrativa mineral.

O discurso da justiça ambiental (BULLARD, 1990) está associado diretamente aos movimentos étnicos e classistas em luta contra a poluição industrial nos EUA nos anos 1980, tendo contribuído para sua representação como uma questão pública digno de atenção estatal. Estes movimentos se engajaram em uma defesa retórica apoiada na noção de direitos civis, enfocando os direitos à informação, à audiência, à compensação justa e à participação democrática (HANNIGAN, 2009, p. 75-6).

Em sentido prático, a retórica da justiça mobilizada desloca progressivamente discursos competidores, instituindo os problemas ambientais no campo do direito e representando-os efetivamente como violações, isto é, como práticas socialmente injustas, que implicam em

demandas legítimas por reparação e punição dos agentes causadores e/ou negligentes.

Essa representação da violação é particularmente importante porque redefine as condições de exercício de poder por meio de uma socialização específica de afetados e ativistas, articulando “reivindicações sobre as condições as quais os membros de um grupo percebem como sendo ofensivas e indesejáveis” (HANNIGAN, 2009, p. 101), assim como da audiência em geral. Essa socialização é produzida em termos morais, representando os antagonistas como perpetradores de formas diversas de injustiça. Dessa forma, sua capacidade de convencimento e aderência (influência retórica) “deriva mais dos seus argumentos morais do que dos fatos” (HANNIGAN, 2009, p. 99), fazendo dos discursos dispositivos de poder estratégicos.

Em síntese, o deslocamento cognitivo e político em direção a um discurso humanitário na representação das violações de direitos no campo da indústria extrativa mineral traz para o centro do debate um “uso deliberado da linguagem da persuasão” (HANNIGAN, 2009, p. 99), apoiado, como em outras modalidades discursivas, em argumentos de ordem factual, justificativa e alternativa; em argumentadores cada vez mais profissionalizados; e, em processos de animação, legitimação e demonstração em arenas públicas diversas (HANNIGAN, 2009, p. 103).

Nesse sentido, é possível observar um processo emergente de construção social da questão mineral e de um discurso crítico de orientação humanitária no Brasil, que tem atraído novos agentes argumentadores. De um lado, o papel da mídia assume maior relevância, sendo esta capaz de conformar fenômenos em “ciclos de atenção” (HANNIGAN, 2009, p. 133), geralmente através de enquadramentos interpretativos de eventos catastróficos (HANNIGAN, 2009, p. 122). De outro, um entendimento da ciência como “atividade argumentadora” (HANNIGAN, 2009, p. 141) e de seus profissionais como agentes-chave, em face de sua capacidade de produzir argumentos cognitivos (factuais) e interpretativos eficazes, amplia consideravelmente o escopo dos agentes de construção social do ambiente.

As representações produzidas por esses agentes no âmbito da indústria extrativa mineral no Brasil, em particular, parecem apontar tanto para um processo de emergência e nacionalização da questão mineral, quanto para sua conformação conflituosa, caracterizada pela sobre-representação das retóricas corporativa da RSC e da sustentabilidade; e estatal do desenvolvimento econômico e da geração de emprego e renda, competindo diretamente com o discurso humanitário.

Esses elementos têm sido ativamente mobilizados por diferentes agentes, das corporações, organismos estatais, passando por movimentos e ONGs, sob um discurso humanitário emergente, disputando o próprio sentido dos direitos humanos neste subcampo. O referido discurso apresenta forte retórica sociojurídica, assumindo contornos moral-normativos, e representa agentes, comportamentos, impactos e conflitos a partir de parâmetros de justiça e injustiça e de definições conflituosas de legalidade e legitimidade em torno dos direitos humanos.

MINERAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: UMA BREVE AVALIAÇÃO

ASPECTOS GERAIS

O debate sobre direitos humanos trata de uma série de aspectos. Em termos gerais, direitos civis e políticos são associados à segurança física e tratam de questões que variam desde a proibição da tortura à liberdade de expressão. Direitos econômicos, sociais e culturais incluiriam garantias à moradia, ao serviço de saúde e vida em família, dentre outros. Porém existiriam ainda direitos humanos, que não estão consagrados explicitamente na legislação internacional, mas podem ser considerados implícitos nos demais, como direitos à água ou à alimentação. Em um contexto mais recente, vem ainda sendo debatida uma perspectiva de inclusão do desenvolvimento como direito humano (KEMP *et al.*, 2010).

Autores sugerem que organizações vinculadas à ONU têm sido alguns dos principais indutores do discurso de proteção a direitos humanos pelas ONGs. NELSON e DORSEY (2003) mencionam que, após o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançar a edição de 2000 do seu Relatório de Desenvolvimento Humano, diferentes agências de desenvolvimento (multilaterais e não governamentais) adotaram medidas de direitos humanos como referências para suas atividades. Argumenta-se ainda que diretrizes aceitas a partir da adoção dos Acordos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos, bem como sobre Direitos Sociais e Culturais poderiam ser usadas como guias para definir prioridades em projetos e programas de desenvolvimento.

Nesse sentido, BEDI (2015) comenta que a incorporação do discurso de violação de direitos humanos pelas ONGs é um processo recente. Ela menciona que, em 2011, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) alterou suas Orientações para Empreendimentos Multinacionais (*Guidelines for Multinational Enterprises*) e incluiu um capítulo sobre direitos humanos. Essa alteração teria sido um dos elementos que levou ONGs a usarem mais esse argumento ao questionar as ações e estratégias de empresas transnacionais cujas sedes se localizavam em países pertencentes ao bloco.

Uma avaliação semelhante é feita por BRIDGE (2004). Ao analisar algumas características da literatura publicada a partir da segunda metade dos anos 1990 sobre mineração e populações indígenas, o autor percebeu, em primeiro lugar, uma tendência ao surgimento de artigos escritos em parceria com movimentos sociais. Além disso, identificou que tais trabalhos eram focados na assimetria de poder entre mineradoras e populações indígenas, nas disputas políticas e na descrição dos conflitos em termos morais, utilizando, em muitos casos a linguagem dos direitos humanos e direitos indígenas.

Uma vez que existem diversos casos de empresas mineradoras sendo associadas à violação de direitos civis, a forma como o setor se adapta a essa questão pode ter diferentes nuances. Para tanto, elas têm proposto uma série de acordos voluntários, onde buscariam, em teoria, evitar ser associadas a tais problemas. Apesar disso, muitas críticas têm ainda sido feitas a tais arranjos.

Com relação ao segundo grupo de violações, em particular aquelas associadas aos direitos econômicos e ao desenvolvimento, as empresas têm buscado utilizar seus programas de RSC como eventual resposta, porém, também com resultados bastante questionáveis, o que sugere mais uma estratégia retórica do que uma possibilidade real. Essas questões são discutidas ao longo dessa seção.

DIREITOS CIVIS E AS NORMAS INTERNACIONAIS

A literatura sobre mineração e violação de direitos civis traz uma série de relatos de casos de associação entre atividades de extração mineral e processos de abusos e violência por grupos específicos, particularmente na Oceania e na África.

KIRSCH (2014) descreve o caso da mina Paguna, pertencente à Rio Tinto, na ilha de Bougainville, em Papua Nova Guiné. A Rio Tinto lançava os rejeitos da extração mineral diretamente no rio Jaba, inviabilizando a agricultura e a sobrevivência de comunidades ribeirinhas. Diante desse processo, e após tentativas de negociações por parte dos atingidos, iniciou-se uma guerra civil, causando milhares de mortes. Devido ao seu envolvimento, a Rio Tinto foi, posteriormente, processada por cumplicidade no genocídio da população de Bougainville.

O autor ainda narra o caso da mina Grasberg, da norte-americana Freeport-McMoran, na província de Papua Ocidental, na Indonésia. Em 2004, a empresa reconheceu que remunerou o exército indonésio para garantir a segurança de sua mina. Segundo críticos da empresa, esses recursos subsidiaram a repressão militar a atividades políticas em Papua Ocidental.

Casos não muito diferentes são descritos também na África. Um exemplo emblemático foi o assassinato de 34 trabalhadores em greve na mina de Lonmin, na África do Sul (ABELVIK-LAWSON, 2014). Para os casos africanos, em particular, criou-se o conceito de “minerais de conflitos” (*conflict minerals*). Esta definição se aplicaria a “minerais extraídos sob conflitos armados e

violação de direitos humanos que geram receita para financiar grupos armados na África Central” (JAMESON *et al.*, 2015), em particular República Democrática do Congo, Ruanda, Sudão e Uganda.

O diamante é um mineral muito associado à violação de direitos civis na África. Por exemplo, SAUNDERS (2014) descreve os efeitos da descoberta de depósitos de diamantes no distrito de Marange, no Zimbábue. O autor analisa o caso como mais um episódio de “diamantes de sangue”. Além da expulsão violenta de comunidades locais e garimpeiros, o processo de extração e contrabando supervisionado por forças de segurança do Estado foi responsável por inúmeras prisões irregulares, espancamentos, estupros e assassinatos. Por fim, o autor analisou que, ao menos no caso do Zimbábue, experiências de governança corporativa, como o Processo de Kimberley, se mostraram fracas e não confiáveis e sugeriu que enfoques mais críticos e rígidos fossem adotados.

Uma das formas das empresas lidarem com essa questão tem sido a adoção de normas internacionais. Por exemplo, PERKS (2012) comenta que um dos códigos voluntários que vêm sendo mais adotados pelo setor extrativo diz respeito aos Princípios Voluntários sobre Segurança e Direitos Humanos (*The Voluntary Principles on Security and Human Rights*). Este código, porém, restringe a definição da violação de direitos humanos a casos de violência, estando, segundo a autora, baseado em três princípios: análise de conflitos, envolvimento com segurança pública e envolvimento com segurança privada.

Outro caso dessa estratégia é tratado por HILSON (2002), que menciona o lançamento da Iniciativa Mineral Global (*Global Mining Initiative*) como uma importante etapa na tentativa das empresas de lidar com as disputas territoriais com comunidades. Ainda segundo o autor, a iniciativa teria como objetivo analisar importantes questões do setor, dentre as quais a violação de direitos humanos.

Assim, a assinatura de protocolos e o cumprimento de normas internacionais muitas vezes seriam usados por empresas como instrumento de legitimação de suas atividades. Por exemplo, BEDI (2015) avalia o uso da narrativa dos direitos humanos pelos relatores especiais da ONU em comparação às formas de utilização das empresas. Ao estudar conflitos em

torno de uma mina de carvão em Bangladesh, a autora argumenta que, enquanto os relatores identificam violação de direitos humanos associados ao deslocamento de centenas de milhares de pessoas e à destruição de terras usadas para a agricultura, a empresa divulgava seu projeto como sendo um promotor de direitos humanos por estar de acordo com padrões internacionais de direitos humanos e RSC. Assim, apesar de muito difundidas pelas empresas, essas iniciativas apresentam uma série de limitações, como será tratado na seção 0.

DIREITOS ECONÔMICOS, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E RSC

Uma sofisticação do debate sobre violação de direitos humanos tem sido a incorporação de conflitos associados ao acesso aos recursos naturais considerados essenciais à vida, como água, terra ou alimentos. Seu debate se torna importante no contexto da extração mineral, uma vez que há muitos casos onde a implantação de projetos minerais impede ou restringe o acesso de comunidades a esses bens e, conseqüentemente, inviabiliza a manutenção de seus modos de vida.

Como exemplos, KEMP *et al.* (2010) associam a poluição da água pela mina de Tolukuma em Papua Nova Guiné à violação de direitos à saúde e à garantia de sobrevivência. De forma semelhante, BEDI (2015) descreve como a implantação da mina de Phulbari da GCM Resources, em Bangladesh, poderia inviabilizar a produção agrícola na principal região produtora de arroz do país. Segundo a autora, o número de atingidos poderia chegar a 220 mil pessoas, uma vez que o projeto secaria poços e canais de irrigação.

Como respostas a tais acusações, BALLARD (2001) comenta como as corporações passaram a adotar políticas proativas, principalmente na forma de seus sistemas de RSC. O autor ressalta que ainda é preciso verificar até que ponto essas práticas consistem em um reconhecimento genuíno da importância da questão de direitos humanos, ou se são apenas mais uma iniciativa de relações públicas das empresas.

Diferentemente, MAJER (2013) adota uma posição menos crítica e defende a excelência do setor mineral em tratar a questão de direitos humanos por meio de seus sistemas de RSC. Para a autora, algumas áreas de RSC representam grande compromisso das mineradoras, incluindo questões trabalhistas, direitos humanos e meio ambiente. Ainda, os setores de direitos humanos e relações com trabalhadores seriam associados a uma tradição de diálogo social e ampla representação sindical.

De forma semelhante, PERKS (2012) utiliza dois estudos de caso de minas na República Democrática do Congo para demonstrar como o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPP) poderia promover a cooperação entre diferentes atores para atender demandas relacionadas à mitigação de conflitos. A partir desses casos, a autora argumenta que esse modelo permitiria que organizações públicas e privadas trabalhassem juntas não apenas para mitigar os riscos para as empresas, como também para promover estratégias sociais e econômicas mais coerentes para o desenvolvimento das comunidades. Ela menciona ainda que o uso de ferramentas de gestão de conflitos à análise de projetos de minas poderia ser uma estratégia para maximizar a proteção de direitos humanos em contextos de elevada fragilidade social.

Ainda adotando uma perspectiva de defesa das iniciativas de RSC, ABUYA (2016) avalia os conflitos em torno a implantação de uma mina de titânio na região de Kwale, no Quênia. Segundo o autor, em 2007, mais de 3.000 pessoas foram retiradas compulsoriamente de suas terras ancestrais, em um processo com potencial de gerar não apenas a perda das casas, mas também, marginalização, insegurança alimentar e traumas psicológicos. Apesar das potenciais violações de direitos humanos associadas ao projeto, o autor foca seu estudo no processo de compensação implantado pela empresa em seu programa de RSC, na busca de “coexistência pacífica entre comunidades locais e companhias na área” (ibidem, p. 486). Nesse sentido, apesar de a empresa não cumprir promessas feitas, o autor argumenta que a “RSC deve ser vista como uma das formas pelas quais os conflitos entre companhias mineradoras e comunidades locais podem ser minimizados” (ibidem, p. 492).

LIMITAÇÕES DOS INSTRUMENTOS VOLUNTÁRIOS

As normas internacionais, assim como as políticas de RSC, apesar de apresentarem contextos diferentes e respostas a tipos de violações de direitos humanos distintos, se caracterizam como ações voluntárias das empresas mineradoras. Apesar de intensamente defendidas pelas empresas, tais estratégias têm recebido também muitas críticas.

ABELVIK-LAWSON (2014) alerta para o fato dos acordos internacionais sobre direitos humanos se aplicarem apenas aos governos. Assim, segundo a autora, haveria brechas que impediriam a aplicação de tais mecanismos no caso de corporações. Para esses casos, ela menciona a existência das normas voluntárias, tais como as Normas da ONU sobre as Responsabilidades das Empresas Transnacionais e outros Empreendimentos Privados com relação aos Direitos Humanos de 2003, e os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, Marco Ruggie, de 2011. Porém, ressalta que, como são não vinculantes, sua aplicação depende da decisão das empresas.

PERKS (2012) também tece comentários sobre as limitações desses instrumentos. A autora menciona que existem dois grupos principais de críticas às iniciativas voluntárias. Primeiramente, elas não são capazes de garantir padrões uniformes a todas as empresas do setor, havendo empresas que optam por implementar apenas poucos padrões, ou mesmo nenhum. Em segundo lugar, elas não possuem sistemas de monitoramento que garantam que as normas sejam aplicadas integralmente, ou que punam empresas que deixem de implementá-las corretamente.

Um exemplo dessas fragilidades pode ser identificado na disputa em torno da GCM Resources, em Bangladesh. Em seus relatórios, a empresa afirmava que o projeto teria o potencial de melhorar os direitos humanos das pessoas afetadas. Entretanto, a empresa apresentava a questão de forma ambígua, não especificando que direitos seriam esses. Assim, essa apresentação nebulosa da noção de direitos humanos, sem nenhuma conceituação formal, permitiria que a empresa alinhasse a noção a seus interesses (BEDI, 2015).

Dessa forma, a adoção de instrumentos voluntários, apesar do potencial de promover avanços do ponto de vista formal, parece não ser suficiente para impedir a violação efetiva de direitos humanos. A discussão sobre essas violações é aprofundada na comparação do discurso das empresas e nas demandas dos movimentos sociais, conforme apresentado nas próximas seções.

A APROPRIAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELAS EMPRESAS EXTRATIVAS: GERENCIANDO RISCOS SOCIAIS AO NEGÓCIO

Esta sessão discute as formas específicas de incorporação da temática dos direitos humanos pelas empresas do setor mineral. Através das análises sobre o grupo “Direitos Humanos e Empresas” da ONU e dos materiais produzidos pelo *International Council of Mineral and Metals (ICMM)*, argumenta-se que a inclusão dos “direitos humanos” na agenda setorial responde à crítica social à sua conduta, com objetivos de legitimação pública e de gerenciamento da contestação social.

O MANDATO DE JOHN RUGGIE, A INICIATIVA DO PACTO GLOBAL E O RISCO SOCIAL CORPORATIVO

A gestão de Kofi Annan como secretário-geral da ONU (1997-2007) foi caracterizada por sua aproximação com interesses econômicos transnacionais (ARAGÃO, 2010), sintetizada, por sua vez, com a iniciativa do Pacto Global, em 2000. Este objetiva

[...] mobilizar a comunidade empresarial internacional para a adoção, em suas práticas de negócios, de valores fundamentais e internacionalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção refletidos em 10 princípios (REDE BRASILEIRA DO PACTO GLOBAL, 2013).

Concebido como mecanismo de regulação privada e voluntária, o Pacto Global teria surgido como uma resposta aos movimentos antiglobalização e de contestação ao poder corporativo, representando uma inflexão-chave na narrativa das corporações transnacionais aderentes (ARAGÃO, 2010, p. 124).

A incorporação de mecanismos de regulação privada e voluntária do comportamento corporativo por parte da ONU assumiu caráter de orientação programática com a indicação de John Ruggie, um dos idealizadores do Pacto Global, como Representante Especial do Secretário-Geral para Empresas e Direitos Humanos em 2005. Esta representação envolveu ampla pesquisa sobre a temática das violações de direitos humanos – em detrimento de formas de monitoramento e sanção –, fundamentando um modelo de 31 princípios que passaria a orientar a política da ONU, de Estados, corporações e de ONGs com relação à RSC a partir de 2011 (RUGGIE, 2012).

ONGs internacionais e nacionais, como a Human Rights Watch, Anistia Internacional, FASE, dentre outras, fizeram duras críticas à atuação da ONU neste campo, focalizando a estratégia de superação de “desafios em direitos humanos” que as empresas podem confrontar, em detrimento da prevenção de violações de direitos humanos por elas perpetradas ou do estabelecimento de normas de responsabilização (FEENEY, 2009, p. 182). Nesse sentido, seu efeito mais importante teria sido a legitimação, pela ONU, de um discurso humanitário capitaneado pelas corporações transnacionais em termos de RSC.

A narrativa do “risco social corporativo”, presente nas diretrizes mundiais da ONU, é central nesse discurso. Tais riscos dizem respeito aos impactos potenciais, econômicos e políticos, que agentes sociais (movimentos sociais, sindicatos, grupos étnicos, ONGs, etc.) podem causar ao denunciar a violação de seus direitos pelas empresas. Uma empresa se encontra, portanto, em situação de risco social “quando um *stakeholder* empoderado leva adiante uma questão social e pressiona a corporação (explorando sua vulnerabilidade através da reputação, da imagem corporativa)” (KYTLE, RUGGIE, 2005, p. 6).

Assim, a sofisticação das ONGs, movimentos sociais em rede e novas formas de mídia teria amplificado os “riscos sociais” às empresas, conferindo a

sua gestão e, conseqüentemente, aos programas de RSC uma dimensão estratégica. Atividades de promoção de direitos humanos, relativas à geração de renda, educação ou saúde, ao proporcionarem melhores condições sociais às comunidades, diminuiriam, dessa forma, a probabilidade de emergência de riscos para as empresas, constituindo mecanismos eficazes de resposta. Conseqüentemente, tais iniciativas fazem parte de estratégias corporativas dirigidas a reduzir o poder e o alcance da crítica social⁶.

Evidências empíricas⁷ acerca da ampliação dos custos corporativos com conflitos sociais, judicialização e resistência de comunidades afetadas foram ativamente mobilizadas pela ONU neste período. Nesse sentido, a contabilização em termos de custos econômicos dos conflitos sociais proviria incentivos econômicos à regulação voluntária do comportamento da empresa (FRANKS *et al.*, 2014, p. 7580-1), traduzidos adequadamente por especialistas voltados à sensibilização dos tomadores de decisão nas corporações.

DIREITOS HUMANOS COMO DISCURSO E ORIENTAÇÃO CORPORATIVA COLETIVA

Especificidades da indústria extrativa mineral relacionadas a opções locais restritas ampliarão consideravelmente os 'riscos sociais corporativos'. Dessa forma, minas e outras infraestruturas localizadas em regiões marcadas por trajetórias de contestação e conflitos reforçam a dependência territorial das corporações do setor, assim como aumentam sua vulnerabilidade à contestação (THOMAS, 2014). Nesta condição, seria preciso desenvolver estratégias territorializadas para minimizar os conflitos sociais.

Uma tática específica diz respeito à implantação de "mecanismos de reclamação de nível local", que operariam como uma espécie de ouvidoria promovida individualmente pelas corporações a fim de que as populações

⁶ ACSELRAD e PINTO (2009) observam que os documentos da ONU, em particular o relatório final do mandato (RUGGIE, 2012), são caracterizados pela dubiedade no uso da noção de risco social, remetendo também a um entendimento do risco social como dano potencial que grupos sociais desorganizados podem causar a si mesmos e à sociedade como um todo.

⁷ Durante os anos de sua gestão na ONU, Ruggie coordenou uma pesquisa chamada "Cost of Conflict with Communities", motivado por um estudo realizado pelo banco Goldman Sachs que analisou 190 projetos da indústria de petróleo.

saibam “aonde ir” para fazer suas reclamações, e a empresa, por sua vez, saiba como “gerir as queixas”.

No que se refere especificamente às relações entre mineradoras e populações indígenas, (KIRSCH, 2014) afirma que esses agentes compreendem-se mutuamente como ameaças e que as ⁸primeiras estariam adaptando-se às pressões indígenas e de seus aliados, através da adoção de uma série de “tecnologias sociais corporativas” voltadas ao gerenciamento das relações com o público externo, notadamente as comunidades que vivem nos territórios em que atuam. A contratação de membros proeminentes da comunidade científica e de ONGs pelas empresas é mencionada como uma tecnologia social desse tipo.

O International Council on Mining and Metals (ICMM) pode ser compreendido, entretanto, como resposta coletiva estratégica aos riscos sociais difusos que afetam o setor. Este *think tank*⁹ da RSC na mineração reúne 23 das maiores empresas mineradoras do mundo e seu objetivo explícito é “aprimorar as formas como atuam as companhias do setor (...) A proposta é estimular as mineradoras a aprender como é possível compartilhar práticas positivas” (ICMM, 2016).

Desde 2003, com a adoção dos chamados “10 Princípios do Desenvolvimento Sustentável”, o ICCM passou a um enfoque orientado a “defender os direitos humanos fundamentais e respeitar a cultura, os costumes e os valores no trato com funcionários e outras pessoas afetadas por nossas atividades” (ICMM, 2005, p. 8). A organização elabora diversos documentos e guias para nortear práticas empresariais, sendo dignos de consideração três publicações relevantes para a abordagem aqui apresentada.

Em 2012, a organização publicou um documento no qual integrava o tema dos direitos humanos e a perspectiva da gestão de riscos corporativos.

⁹ Um grupo de interesse organizado voltado à produção e difusão de conhecimento especializado com o objetivo de influenciar mudanças na opinião e em políticas públicas, podendo ser independente ou vinculado a organizações e instituições públicas e privadas.

Em síntese, o ICMM afirmava que a ineficácia na gestão das iniciativas de garantia e proteção de direitos humanos na empresa teria o potencial de se traduzir em “custos significativos em termos de tempo de gestão requerido para responder a crises, e pode impactar a habilidade da companhia em acessar recursos” (ICMM, 2012a, p. 6), acarretando perdas financeiras, legais e reputacionais.

No mesmo ano, em conjunto com o International Financial Corporation (IFC) e a Global Oil and Gas Industry Association for Environmental and Social Issues (IPIECA), o ICMM elaborou uma *toolkit*¹⁰ para implementação dos princípios voluntários em segurança e direitos humanos pelas empresas extrativas. Este guia descreve a importância da implementação dos princípios voluntários pelas empresas em função das vantagens operacionais, logísticas e financeiras potenciais para as empresas, com vistas à obtenção de apoio comunitário local ou “licença social para operar” (ICMM, 2012b, p. 9).

No que tange às estratégias para a aquisição de “licença social”, a organização formulou um manual específico de relações com as comunidades, elaborado em parceria com a Vale S.A. e o Banco Mundial. Este manual foi produzido com o objetivo de “facilitar o acesso a recursos [naturais], como corpos de minério, em ambientes que sejam cada vez mais desafiadores ou remotos” (ICMM, 2005, p. 14). O documento tem como foco adicional promover

[...] melhores relações com os governos locais, organizações não governamentais (ONGs), bem como com comunidades que possam ajudar a facilitar processos de aprovação para desenvolvimento, expansão e fechamento de projetos, ajudando a resolver conflitos e evitando situações em que grupos locais possam criar problemas ou até mesmo impedir que a atividade de mineração ocorra (ICMM, 2005, p. 14).

O documento enuncia a aplicação de diferentes “ferramentas” para “melhor administração do risco social” (ICMM, 2005, p. 14), questionando a discricionariedade com a qual os projetos sociais são concebidos e implementados e defendendo maior participação comunitária. Entretanto, às

¹⁰ Caixa de ferramentas, em tradução literal.

comunidades faltariam as “aptidões necessárias para apoiá-los” (ICMM, 2005, p. 15), de maneira que as corporações deveriam se engajar na elevação destas aptidões nas comunidades a fim de atuar em parceria e em outras atividades econômicas derivadas da implantação da mineração.

É possível afirmar que o discurso dos direitos humanos no ICMM representa uma orientação estratégica coletiva cujos parâmetros são definidos por narrativa e retórica econômicas, em termos de riscos imediatamente traduzíveis em custos. Nesse sentido, ações de promoção dos direitos humanos são interpretadas como funcionais ao principal objetivo da redução de riscos corporativos às empresas. Embora tais ações sejam percebidas de forma otimista pelos agentes do setor, a ampliação concomitante de práticas de RSC e da contestação social à mineração parecem indicar um cenário de baixa eficácia da garantia aos direitos humanos pelas empresas.

O POSICIONAMENTO DOS MOVIMENTOS DE CONTESTAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

A NACIONALIZAÇÃO DO CONFLITO MINERAL NO BRASIL

Conforme debatido na seção 0, a apresentação de reivindicações sobre direitos humanos por ONGs envolvidas com a discussão do desenvolvimento se apresenta como um processo recente no mundo. Da mesma forma, essa convergência de pautas tem sido identificada apenas no passado recente no Brasil, tanto no que diz respeito às organizações em geral, quanto com relação àquelas que debatem a questão mineral. A emergência de tal debate vem se dando, principalmente, pelo envolvimento das ONGs nos fóruns que debatem mineração e na interlocução com diferentes organizações internacionais.

Embora haja uma diversidade de estudos recentes sobre redes de movimentos sociais constituídos para combater os impactos de indústrias mineradoras (KRAEMER *et al.*, 2013; SANDBERG, WALLACE, 2013), estudos empíricos sobre as redes associadas à mineração no Brasil ainda são restritos

(WANDERLEY, 2011). Os movimentos de contestação à atividade das empresas mineradoras vêm ganhando escala e se intensificando no Brasil desde a segunda metade dos anos 2000. Uma primeira tentativa de organizar uma rede nacional que englobasse esses movimentos foi proposta pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), ao compor o Grupo de Trabalho Articulação Mineração e Siderurgia (GTAMS), em 2007. Esta rede tinha, entre seus objetivos, dar publicidade aos conflitos decorrentes da implantação ou expansão de projetos de extração e beneficiamento mineral, além de promover o fortalecimento político dos movimentos sociais envolvidos em tais conflitos (GTAMS, 2008).

Outra importante rede criada em oposição às atividades dos agentes econômicos foi a Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale (AIAV). Tendo sido criada com forte interseção com o GTAMS, esta rede apresentava uma abrangência geográfica expandida, por incluir movimentos sociais de diferentes países, incluindo Argentina, Canadá, Chile, Indonésia, Nova Caledônia, Moçambique e Peru (AIAV, 2010).

Por fim, uma terceira rede foi constituída na forma do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração (CNDTM). Sua criação deu-se como reação dos agentes sociais à proposta de mudança do marco regulatório da mineração no Brasil. Apesar do CNDTM ter sido criado com foco no marco legal, ele teve como diferencial a ampliação das entidades envolvidas, uma vez que incluía, além de movimentos sociais e sindicatos, povos tradicionais e ONGs, totalizando quase 50 agentes sociais (CNDTM, 2013).

A opção pela constituição de redes busca responder à atuação descentralizada das grandes corporações, operando simultaneamente em diferentes territórios. Como base dessa construção está a busca pelo aumento na agilidade da troca de informações, fortalecimento político de organizações de base local e compartilhamento de estratégias de contestação.

Ao mesmo tempo, esse processo foi acompanhado pela internacionalização desses movimentos e de uma intensificação das trocas com movimentos sociais de outros países e com diferentes ONGs globais. Essas trocas ocorrem tanto do ponto de vista de assessoria técnica como do

financiamento. Por exemplo, no 1º Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale, participaram entidades como a Fundação Rosa Luxemburgo (Alemanha), United Steelworkers (Canadá), Jarigan Advokasi Tambang (Indonésia) e Observatorio de Conflictos Mineros en America Latina (Chile) (AIAV, 2010). Da mesma forma, o CNDTM tem entre seus membros a VIVAT International (EUA) (CNDTM, 2013). Além dessas, em ambas as redes está presente a Justiça Global, uma ONG que atua especificamente no debate sobre violação de direitos humanos. Essas interlocuções podem ser possíveis explicações para a emergência de demandas relativas a direitos humanos em alguns dos documentos publicados a partir de 2010 pelas redes e movimentos que questionam a mineração no Brasil, conforme descrito na próxima seção.

AS DEMANDAS BASEADAS NOS DIREITOS HUMANOS

A análise apresentada nesta seção foi baseada em quatro fontes principais. Embora não represente uma busca exaustiva, argumenta-se que a amostra usada é representativa da estrutura argumentativa no que diz respeito à mineração e violação dos direitos humanos no Brasil.

Em primeiro lugar, foi considerado o documento “Brasil, quanto valem os direitos humanos: os impactos sobre os direitos humanos relacionados à indústria da mineração e da siderurgia”, publicação conjunta da Federação Internacional dos Direitos Humanos, Justiça Global e Justiça nos Trilhos (FIDH, 2011), que tem como foco as violações ocorridas ao longo do corredor da Estrada de Ferro Carajás (EFC), da Vale S.A. Esta publicação busca destacar aspectos ligados aos direitos à moradia, à saúde, ao ambiente saudável, dentre outros. Ela apresenta uma estrutura didática, apresentando para cada direito uma fundamentação legal nas esferas internacional, nacional e regional. Para tanto, usa como referências documentos como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; e a Constituição Federal.

Um segundo documento estudado foi elaborado pela Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DHesca Brasil), sobre o projeto S11D, também da Vale, no Pará (PLATAFORMA

DHESCA BRASIL, 2013). A Plataforma DHesca Brasil foi criada por movimentos sociais e ONGs para pressionar o governo brasileiro a adotar práticas que respeitem os direitos humanos. A Plataforma é integrada por mais de quarenta organizações, incluindo a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, o Centro Indigenista Missionário (CIMI) e o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2016).

O relatório é elaborado a partir de visitas ao campo de relatores de direitos humanos e se baseia, principalmente, em uma série de instrumentos nacionais, como o Programa Nacional de Direitos Humanos-3; a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e das Comunidades Tradicionais; o Estatuto da Criança e do Adolescente; e a Constituição Federal. Além desses, são usadas convenções e pactos internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O relatório faz uma profunda e detalhada descrição de violações de direitos, referindo-se explicitamente aos direitos à moradia adequada; de ir e vir; e da criança e adolescente.

Outro documento analisado é intitulado “Denúncia das Violações de Direitos Humanos nas Áreas pelo Empreendimento Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A.” (MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS *et al.*, 2012). Ele foi elaborado pelo Movimento pelas Serras e Águas de Minas (MovSAM) em parceria com movimentos locais e grupos de pesquisa, para ser enviado ao Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e ao Ministério Público Federal (MPF). A Anglo-Ferrous foi uma parceria entre a MMX e a Anglo American que, posteriormente, foi incorporada por essa última.

Este documento é estruturado de forma a apresentar informações de violações de direitos humanos de comunidades atingidas “direta, indireta e simbolicamente” (*ibidem*, p. 8). Ele é estruturado por tipo de direito violado, e para cada um, faz uma série de denúncias e recomendações para superar as violações. Neste caso, porém, não são apresentadas definições ou argumentos jurídicos que embasem os direitos debatidos. Ao mesmo tempo, é o documento

que apresenta a lista mais ampla de direitos, incluindo, dentre outros, direitos à liberdade de reunião; à proteção à família; e o de grupos vulneráveis à proteção social.

Por fim, ainda foi analisado o documento elaborado pela JUSTIÇA GLOBAL (2015) sobre o rompimento da barragem da Samarco S.A. em Mariana, MG. Esse documento descreve e denuncia violações de direitos humanos associados tanto ao rompimento da barragem, quanto ao posterior atendimento às vítimas. Ele tem como principal referência o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e trata de questões como os direitos à água, ao trabalho e a viver em um meio ambiente saudável.

As violações de direitos explicitamente mencionadas nesses documentos estão resumidas na Tabela 1. Segundo essa tabela, os documentos analisados indicaram 19 direitos violados pela atuação das mineradoras. Deste total, três foram mencionados em todos os documentos, três por ao menos três relatórios, cinco por ao menos dois relatórios e os oito restantes em apenas um relatório. Por um lado, essa distribuição sugere grande diversidade de temas e violações de direitos associadas à atividade de extração mineral. Por outro lado, sugere que, apesar de haver articulação entre as organizações que elaboraram esses relatórios, não existe ainda uma grande convergência sobre os principais direitos a serem usados como base das reivindicações. Analisar detalhadamente como cada um desses direitos foi violado nos documentos individualmente está além do escopo desse trabalho; assim, a seguir faz breves descrições das violações de direitos mais frequentemente mencionadas.

Tabela 1: Lista de direitos humanos explicitamente mencionados nos documentos analisados

	FIDH (2011)	PLATAFORMA DHESCA BRASIL (2013)	MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS <i>et al.</i> (2012)	JUSTIÇA GLOBAL (2015)
Direito a um ambiente saudável	X	X	X	X
Direito à moradia adequada	X	X	X	X
Direito à saúde	X	X	X	X
Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida		X	X	X
Direito à informação e à participação	X		X	X
Direito de acesso à justiça, à razoável duração do processo judicial e a recurso jurídico efetivo	X		X	X
Direito dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais		X	X	
Direito à educação		X	X	
Direito à vida e integridade física	X			X
Direito de ir e vir		X	X	
Direito de proteção dos defensores de direitos humanos	X			X

Direito à água				X
Direito à justa negociação, tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados			X	
Direito à liberdade de reunião, associação e expressão			X	
Direito à melhoria contínua das condições de vida			X	
Direito da criança e do adolescente		X		
Direito de grupos vulneráveis à proteção especial			X	
Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária			X	
Direitos das mulheres		X		

Fonte: Os autores.

Do ponto de vista do direito a um ambiente saudável, a PLATAFORMA DHESCA BRASIL (2013) fez referência a diferentes violações. Com relação à EFC foram mencionados problemas de poluição sonora causados pela passagem dos trens. O ruído causado por essa passagem e a buzina das locomotivas não apenas geravam dificuldades para as pessoas dormirem, como causavam dor de cabeça, estresse e fadiga. Ainda, havia localidades onde as aulas precisavam ser interrompidas devido ao barulho do trem.

Na região de Carajás, uma atenção especial foi dada à comunidade de Piquiá de Baixo, que se encontra cercada por guseiras implantadas como parte do Projeto Grande Carajás. Empresas localizadas no entorno da comunidade não utilizavam corretamente filtros nos altos-fornos, causando grande emissão de material particulado. Além disso, havia problemas associados à disposição de resíduos sólidos perigosos lançados a poucos metros das casas das pessoas e sem o devido isolamento da comunidade (FIDH, 2011).

No caso das ações da Anglo American, a lista de violações de direitos do ponto de vista ambiental também foi grande. O documento mencionou o aumento da poluição do ar, devido ao grande tráfego de veículos, desmonte de rochas e disposição de estéril. Além disso, houve referência à contaminação de corpos d'água, levando à morte de animais e inviabilizado seu consumo pelas comunidades rurais. Além disso, cita-se o não cumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental por parte da empresa, como a não implantação de um sistema adequado de coleta e de destinação de resíduos, ocasionando a contaminação do solo na região (MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS *et al.*, 2012).

No estudo sobre a Samarco, a violação mais explícita dizia respeito à contaminação da água. O rejeito não apenas causou grande mortandade de peixes, como ainda se depositou nas margens do Rio Doce, comprometendo a produção agrícola. Embora tenham sido identificados riscos significativos da presença de metais pesados na lama, estudos preliminares não conseguiram identificar os reais danos ambientais. Além disso, a contaminação do rio levou várias cidades a interromperem o abastecimento de água, gerando colapso nas áreas urbanas e colocando comunidades rurais em um elevado grau de vulnerabilidade (JUSTIÇA GLOBAL, 2015).

No tocante à questão do direito à moradia adequada, os relatórios que tratavam da atuação da Vale fizeram referência a diferentes violações. Por um lado, eles argumentavam que a vibração e acomodação do solo causadas pela EFC causavam rachaduras e trincas nas casas próximas à ferrovia, colocando em risco a segurança de algumas delas. No caso de Piquiá de Baixo foi mencionada a entrada de fumaça e excesso de calor nas casas, que causavam tosse intensa e inflamação da garganta, obrigando os moradores a sair de suas residências recorrentemente (FIDH, 2011; PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2013).

No caso de Conceição do Mato Dentro, também foi mencionado o comprometimento físico das casas devido às atividades da mineradora. Dentre as famílias que foram reassentadas, houve aquelas que receberam casas de qualidade construtiva insatisfatória ou que não atendiam às necessidades dos reassentados. Ainda houve grupos que, devido ao empreendimento, tiveram comprometidos seus sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário (MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS *et al.*, 2012).

Com relação ao caso da Samarco, após o rompimento da barragem, moradores de Bento Rodrigues e de Paracatu de Baixo que perderam suas casas foram transferidos para um ginásio da cidade; em um segundo momento, para hotéis em Mariana; e, finalmente, para casas alugadas. Porém, neste processo, passaram por experiências de violação de direitos. Nos hotéis, foram tratados diferentemente, sendo o padrão da alimentação e da limpeza dos quartos inferior daquele oferecido aos outros hóspedes. Ainda, familiares foram alocados em locais distantes, o que aumentava o sentimento de isolamento dos desalojados (JUSTIÇA GLOBAL, 2015).

No que diz respeito ao direito à saúde, os casos mais emblemáticos nos documentos referentes à Vale diziam respeito aos problemas respiratórios gerados por atividades de beneficiamento de minério. Em Piquiá de Baixo, a pesquisa que serviu de base ao relatório da FIDH (2011) registrou problemas agudos, como irritações do trato respiratório superior em 62,5% dos domicílios visitados; ao mesmo tempo, sintomas como tosse, fluxo nasal ou dor de ouvido foram identificados em 63,6% dos domicílios.

O relatório sobre a Anglo American apresentou uma perspectiva mais preventiva sobre potenciais riscos à saúde. O documento mencionou o processo de rápido crescimento populacional na cidade durante a etapa de implantação do empreendimento, bem como a incapacidade do governo municipal e da empresa se prepararem para essa mudança. Assim, o documento apontava para a possibilidade do colapso da estrutura de saúde no município, que tornaria o acesso ao atendimento muito difícil para a população, incluindo os trabalhadores da Anglo American e seus familiares (MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS *et al.*, 2012).

Na região de Mariana, o documento elaborado pela JUSTIÇA GLOBAL (2015) relatou as mudanças na condição de saúde da população logo após o rompimento da barragem. Ele fez referência ao aumento significativo de atendimentos nas Unidades Básicas de Saúde de pessoas que tiveram contato com a lama gerada. Entre os problemas mais comuns foram listados diarreia, conjuntivite e dermatoses. Do ponto de vista da saúde mental, o relatório ainda fez menção a sofrimentos psicossociais não apenas vinculados à perda de familiares e à inviabilização de atividades socioeconômicas, como pesca, produção agrícola e criação de animais, mas também decorrentes da forma como representantes da Samarco conduziam os processos de negociação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo argumentamos que o uso da perspectiva de violação de direitos humanos vem emergindo, recentemente, dentre as reivindicações apresentadas pelos movimentos que debatem a mineração no Brasil e que tal emergência pode ser associada ao processo de nacionalização desse debate no país. Para apresentar esse argumento, nos baseamos em uma perspectiva construcionista, que propõe que os problemas ambientais devem ser entendidos a partir das exigências em torno de tais programas, de seus formuladores e do seu processo de criação.

Uma avaliação preliminar a partir da literatura sobre mineração, violação de direitos humanos e empresas indicou dois enfoques principais. Por um lado, existem denúncias de violação dos direitos civis, problema esse para o qual a principal resposta das empresas tem sido a assinatura de acordos internacionais. Por outro lado, existem as violações de direitos associados ao desenvolvimento, para os quais as empresas vêm aprimorando suas políticas de RSC, de forma a serem vistas como indutoras de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a avaliação sobre a incorporação da temática dos direitos humanos pelas empresas do setor mineral indicou que a inclusão desse tópico na agenda setorial foi uma resposta à crítica social, com objetivos de legitimação

pública e de gerenciamento da contestação social. Entretanto, apesar da elaboração de diferentes mecanismos de regulação privada e voluntária, a recorrência de conflitos ambientais e de exigências vinculadas à violação de direitos humanos sugerem a existência de uma distância entre os objetivos e os resultados alcançados pelas corporações.

Com relação aos documentos analisados, foi possível identificar a importância da formação de redes no debate sobre mineração no país. Assim, três dos documentos estudados foram realizados por redes de movimentos sociais e ONGs, e apenas aquele sobre a Samarco foi redigido por uma organização individual. Esta organização, porém, é uma participante ativa das outras redes. Assim, pode-se argumentar que a noção de violação de direitos humanos vem se difundindo muito rapidamente entre os movimentos envolvidos com o debate sobre mineração no país, devendo se consolidar como importante exigência no futuro próximo.

Em segundo lugar, a análise permitiu identificar que em todos os casos, os relatórios eram voltados para uma firma ou projeto (entendido como conjunto de diferentes empresas em torno da mesma atividade). Esses relatórios tendem a mencionar o Estado como importante elemento nas violações, mais como ator corresponsável, seletivamente omissos e que não exerce o real controle das empresas, do que como protagonista. Neste sentido, pode-se inferir que o debate sobre violação de direitos humanos e mineração no Brasil parece se consolidar em torno de uma perspectiva de violações corporativas, e não estatais.

Nesse sentido, foi importante perceber que os documentos analisados possuem a denúncia de violações como foco principal, sendo essa denúncia, em alguns casos, acompanhada da proposição de soluções para sua superação, quase sempre baseadas na intervenção estatal. Tais relatórios trabalharam pouco para a desconstrução dos argumentos e estratégias das empresas. Uma série de documentos que têm apresentado esse perfil tem sido os Relatórios de Insustentabilidade da Vale (AIAV, 2012; 2015). Esses documentos, entretanto, têm usado apenas marginalmente as denúncias de violação de direitos humanos em suas reivindicações. Entender e discutir como as empresas individuais se apropriam do discurso de direitos humanos no contexto brasileiro se coloca, portanto, como futura agenda de pesquisa.

Outra pauta que se coloca como desdobramento do tema se relaciona à apresentação das exigências. Além das denúncias por meio de relatórios e documentos, alguns movimentos sociais e ONGs têm formalizado suas denúncias em fóruns internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2015). Entender as especificidades dessas reivindicações e avaliar suas implicações também se apresenta como possibilidade de estudos futuros.

Assim, a discussão sobre direitos humanos e empresas do setor extrativo mineral no contexto brasileiro se coloca como uma nova pauta para pesquisa e intervenção. Movimentos sociais e ONGs iniciaram essa trajetória há alguns anos, cabendo aos pesquisadores agora, não apenas estudar esse processo, mas também colaborar para o fortalecimento e aprimoramento dessas reivindicações e demandas.

REFERÊNCIAS

ABELVIK-LAWSON, H. Sustainable development for whose benefit? Brazil's economic power and human rights violations in the Amazon and Mozambique. **The International Journal of Human Rights**, v. 18, n. 7-8, p. 795–821, 2014.

ABUYA, W. O. Mining conflicts and Corporate Social Responsibility: Titanium mining in Kwale, Kenya. **The Extractive Industries and Society**, v. 3, p. 485 - 493, 2016.

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

AIAV. **Dossiê dos impactos e violações da Vale pelo mundo**. Rio de Janeiro: Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, 2010.

_____. **Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012**. Rio de Janeiro: Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, 2012.

_____. **Relatório de Insustentabilidade da Vale 2015**. Rio de Janeiro: Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, 2015.

ARAGÃO, D. **Responsabilidade como Legitimação: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas**. 2010. (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BALLARD, C. **Human rights and the mining sector in indonesia: a baseline study**. International Institute for Environment and Development, World Business Council for Sustainable Development. London. 2001

BEDI, H. P. Right to food, right to mine? Competing human rights claims in Bangladesh. **Geoforum**, v. 59, p. 248 - 257, 2015.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 34. Petrópolis: Vozes 2012. ISBN 8532605982.

BRIDGE, G. Contested terrain: mining and the environment. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 29, p. 205 - 259, 2004.

BULLARD, R. D. **Dumping in Dixie: race, class and environment quality**. Boulder: Westview Press, 1990.

BUTTEL, F. H.; GIJSWIJT, A. Emerging trends in environmental sociology. In: BLAU, J. R. (Ed.). **The Blackwell Companion to Sociology**. Oxford: Blackwell Publishing, 2004. p.43-57.

CIDH. Brasil: Violencia contra pueblos indígenas. **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, 20 Out 2015. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=JqxBmwLyB0> >. Acesso em: 16 Mai 2016.

CNDTM. **Código da mineração: urgência não**. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração, 2013.

DUNLAP, R. E. The maturation and diversification of environmental sociology: from constructivism and realism to agnosticism and pragmatism. In: REDCLIFT, M. R. e WOODGATE, G. (Ed.). **The International Handbook of Environmental Sociology**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010. p.15-32.

FEENEY, P. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das nações unidas e o futuro da agenda de advocacy. **Sur, Rev. int. direitos human.(Impr.)**, v. 6, n. 11, p. 174-191, 2009. ISSN 1806-6445.

FIDH. **Quanto valem os direitos humanos?** Paris: Federação Internacional dos Direitos Humanos, Justiça Global, Justiça nos Trilhos, 2011.

FRANKS, D. M. et al. Conflict translates environmental and social risk into business costs. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 111, n. 21, p. 7576-7581, 2014. ISSN 0027-8424.

GTAMS. Articulação mineração e siderurgia: quem somos. **Grupo de Trabalho Articulação Mineração e Siderurgia da Rede Brasileira de Justiça Ambiental**, 2008. Disponível em: <
http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=2043 >
Acesso em: 26 07 2013.

HAJER, M. A. **The politics of environmental discourse: Ecological Modernization and the policy process**. Oxford: Claredon Press, 2002.

HANNIGAN, J. A. **Sociologia ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2009.

HILSON, G. An overview of land use conflicts in mining communities. **Land Use Policy**, v. 19, p. 65 - 73, 2002.

ICMM. **Desenvolvimento em Comunidades por Toolkit (Versão Preliminar)**. Washington/Londres. 2005

_____. **Human rights in the mining and metals industry. Integrating human rights due diligence into corporate risk management processes**. London, p.64. 2012a

_____. **Voluntary Principles on Security and Human Rights Implementation Guidance Tools**. 2012b

_____. Sobre o ICMM. 2016. Disponível em: <
<http://www.icmm.com/languages/portuguese>>. Acesso em: 05/16.

JAMESON, N. J.; SONG, X.; PECHT, M. Conflict minerals in electronic systems: an overview and critique of legal initiatives. **Science and Engineering Ethics**, p. 1 - 15, 2015.

JUSTIÇA GLOBAL. **Vale de lama: relatório de inspeção em Mariana após o rompimento da barragem de rejeitos do Fundão**. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2015.

KEMP, D. et al. Mining, water and human rights: making the connection. **Journal of Cleaner Production**, v. 18, n. 15, p. 1553 - 1562, 2010.

KIRSCH, S. **Mining capitalism: the relationship between corporations and their critics**. Oakland, CA: University of California Press, 2014.

KRAEMER, R.; WHITEMAN, G.; BANERJEE, B. Conflict and astroturfing in Niyamgiri: the importance of national advocacy networks in anti-corporate social movements. **Organization Studies**, v. 34, n. 5-6, p. 823-852, 2013.

KYTLE, B.; RUGGIE, J. G. Corporate social responsibility as risk management: A model for multinationals. **Corporate Social Responsibility Initiative Working paper**, v. 10, p. 21, 2005.

LOCKIE, S. Social nature: the environmental challenge to mainstream social theory. In: WHITE, R. (Ed.). **Controversies in Environmental Sociology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p.26-42.

MAJER, M. The practice of mining companies in building relationships with local communities in the context of CSR formula. **Journal of Sustainable Mining**, v. 12, n. 3, p. 38 - 47, 2013.

MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS et al. **Denúncia das violações de Direitos Humanos nas áreas pelo empreendimento Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A.** Conceição do Mato Dentro: 2012.

NELSON, P. J.; DORSEY, E. At the nexus of human rights and development: new methods and strategies of global NGOs. **World Development**, v. 31, n. 12, p. 2013 - 2026, 2003.

PERKS, R. How can public-private partnerships contribute to security and human rights policy and practice in the extractive industries? A case study of the Democratic Republic of Congo (DRC). **Resources Policy**, v. 37, p. 251 - 260, 2012.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Mineração e violações de direitos: o projeto Ferro Carajás S11D, da Vale S.A.** Açailândia: Dhesca Brasil, 2013.

_____. Filiadas. 2016. Disponível em: < <http://www.plataformadh.org.br/filiadas/> >. Acesso em: 14 Mai 2016.

REDE BRASILEIRA DO PACTO GLOBAL. **Pacto Global. O que é?** 2013.

RUGGIE, J. **Empresas e direitos humanos: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar. Relatório Final de John Ruggie.** Conectas. São Paulo, p.24. 2012

SANDBERG, L. A.; WALLACE, L. Leave the sand in the land, let the stone alone: pits, quarries and climate change **ACME: An International E-Journal for Critical Geographies**, v. 12, n. 1, p. 65-87, 2013.

SAUNDERS, R. Geologies of power: blood diamonds, security politics and Zimbabwe's troubled transition. **Journal of Contemporary African Studies**, v. 32, n. 3, p. 378 - 394, 2014.

SNOW, D. A. Framing processes, ideology, and discursive fields. In: SNOW, D. A.; SOULE, S. A., *et al* (Ed.). **The Blackwell Companion to Social Movements**. Maiden: Blackwell Publishers,, 2004. p.380-412.

SNOW, D. A.; BENFORD, R. D. Master frames and cycles of protest. In: MORRIS, A. e MUELLER, C. M. (Ed.). **Frontiers in Social Movement Theory**. New Haven: Yale University Press, 1992. p.133-155.

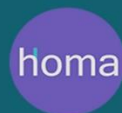
TARROW, S. **O Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009. ISBN 8532638287.

THOMAS, J. **Political risk in the mining sector: understanding and mitigating**: 7 p. 2014.

WANDERLEY, L. J. M. "Atingidos por Mineração": conflitos e movimentos sociais na Amazônia brasileira. 35º Encontro Anual da Anpocs, 2011, Caxambu. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.



FORDFOUNDATION



HUMAN RIGHTS
AND BUSINESS
CENTRE