

A MINERAÇÃO SOB A ÓPTICA SOCIAL

*Iran F. Machado**

ANTECEDENTES

A história da mineração na América Latina, ao longo dos últimos 500 anos, decorreu dentro de um paradigma de relações sociais caracterizado pelo autoritarismo e pela visão estreita dos proprietários dos empreendimentos mineiros. Deve-se entender que não só na América Latina, mas em todo o mundo predominava uma *práxis* que ignorava os princípios básicos da cidadania, relegando a um plano inferior o bem-estar e as aspirações de trabalhadores, da comunidade estabelecida em torno do empreendimento e de outras partes envolvidas no processo produtivo, aí incluídos os defensores pioneiros do meio ambiente.

No Período Colonial, pode-se afirmar que a mineração se fazia às custas de um grande sofrimento humano, onde escravos eram submetidos a condições subumanas de trabalho, em que prevaleciam um esforço físico excessivo e um ambiente hostil oferecendo o mínimo de segurança e de conforto, debaixo de uma supervisão severa e implacável.

Ao fim da escravidão e conseqüente criação do trabalho assalariado para o indivíduo de baixa qualificação profissional, as relações empregador-empregado eram ainda impregnadas de incompreensão e desconfiança, gerando um clima pouco favorável ao crescimento saudável das organizações dentro de um ambiente menos conflituoso e mais harmônico.

Com o passar do tempo, embora lentamente, as relações sociais foram evoluindo no sentido de aceitar o trabalhador como um ator engajado na consecução dos objetivos da empresa e, portanto, digno do apoio dos empreendedores e de respeito como cidadão. Os empreendedores finalmente concluíram que as relações industriais atingem melhores resultados econômicos dentro de um ambiente de cooperação e estímulo à produtividade, ao invés de um ambiente dominado pela repressão.

O PARADIGMA ANTERIOR

No modelo tradicional adotado pelas empresas de mineração em todo o mundo, o seu foco principal sempre foi o universo dos negócios como tal (Figura 1). Diante dessa visão, eram relevantes os itens:

- Investimento
- Geração de empregos
- Pagamento de impostos
- Bens e serviços

* Graduado em Geologia e Ph.D. pela Universidade de Uppsala, Suécia; Prof. Colaborador do Depto. de Administração e Política de Recursos Minerais - UNICAMP; ex-Diretor Associado do Instituto de Geociências da UNICAMP.

- Transferência de tecnologia
- Substituição de importações
- Entrada de divisas
- Desenvolvimento de fornecedores
- Desenvolvimento de recursos humanos

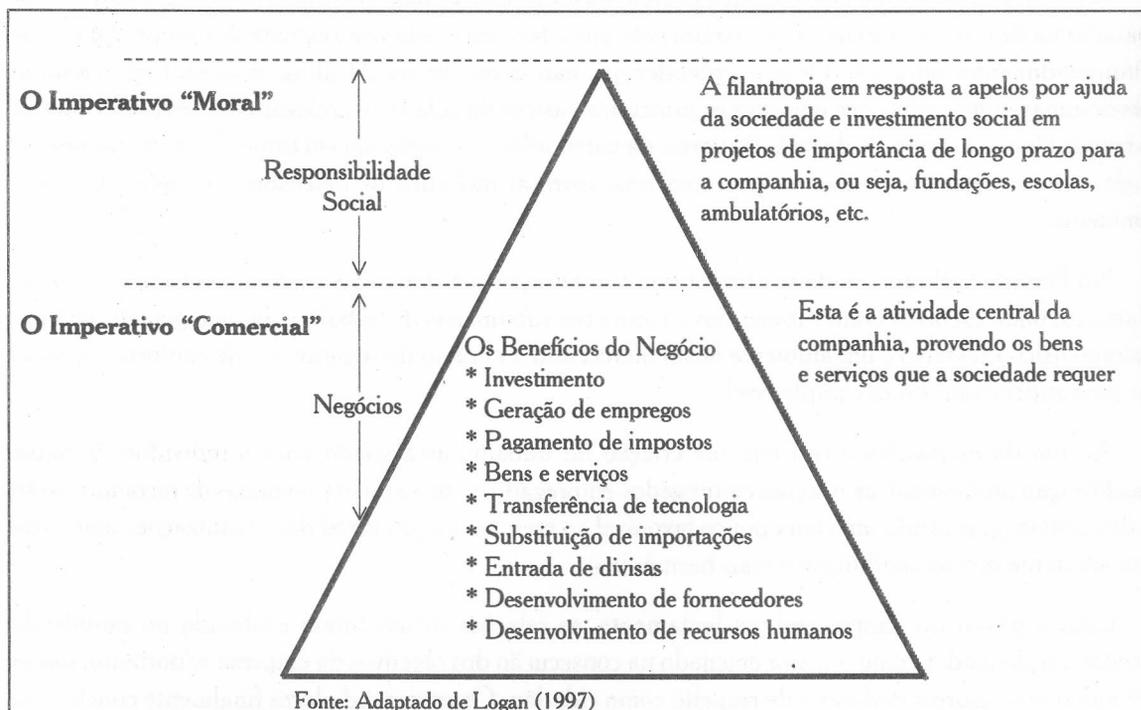


Figura 1 - O Modelo Tradicional de Responsabilidade Social Corporativa

Este elenco fazia parte daquilo que convencionalmente representava o Imperativo Comercial, em contraste com o Imperativo Moral, indicativo da responsabilidade social da empresa. Neste caso, as iniciativas do setor privado tinham caráter filantrópico ou significavam investimentos sociais voltados para o bem-estar dos seus empregados ou da comunidade, materializados sob a forma de fundações, escolas para crianças e adultos, ambulatórios ou hospitais para atendimento emergencial. Esses investimentos sociais costumavam ser decididos unilateralmente pela direção da empresa, sendo recebidos de modo mais ou menos passivo pelos seus empregados.

Nesta fase evolutiva, os vínculos tradicionais da empresa de mineração eram estabelecidos mormente com:

- Empregados
- Clientes
- Governos (municipal, estadual e federal)

- Proprietários de terras
- Concorrentes

Fora desse universo, praticamente não existiam relacionamentos permanentes que pudessem interessar à empresa, salvo em situações muito especiais e de caráter aleatório.

O PARADIGMA CONTEMPORÂNEO

Um divisor de águas nas relações entre a indústria e a sociedade – a questão ambiental - surgiu na década de 70 nos países desenvolvidos e, principalmente, na década seguinte entre os países em desenvolvimento. A partir daí tornou-se patente a necessidade de uma longa discussão entre todas as partes envolvidas (*stakeholders*) a respeito da proteção ambiental, visando a manutenção de parâmetros básicos de qualidade de vida, seja no presente, seja no futuro. Ficava demonstrado que não seria mais possível o processo de tomada de decisão intramuros, ignorando a reação de todas as partes envolvidas no processo produtivo, incluindo-se as suas externalidades.

O meio ambiente, porém, não era a única reivindicação que surgia no cenário dessas relações. Algo mais abrangente estava despontando no horizonte, dentro de uma realidade mais complexa.

Na Figura 2 estão explicitadas as partes envolvidas que se somam a àquelas tradicionais, já referidas anteriormente.

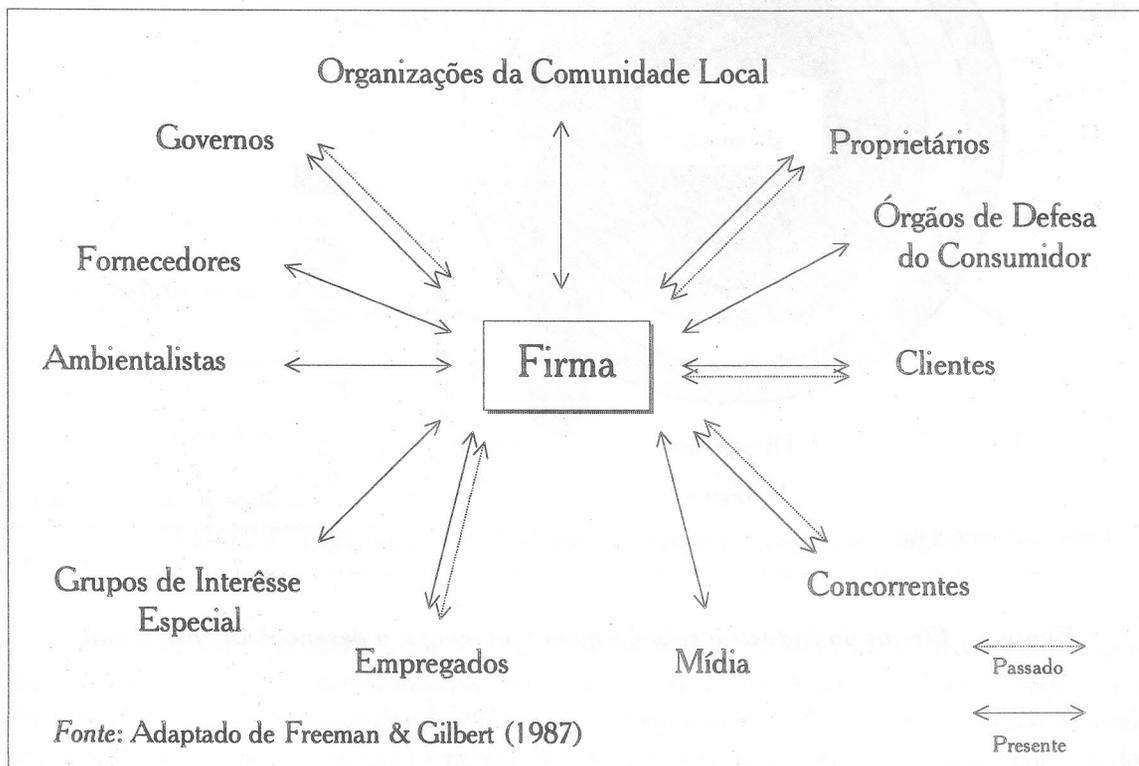


Figura 2 - Um mapa genérico de Stakeholders

Elas compreendem:

- Ambientalistas
- Organizações da comunidade local
- Grupos de interesse especial
- Fornecedores
- Órgãos de defesa do consumidor
- Mídia

De fato, quando a problemática da mineração é examinada dentro de uma abordagem holística, salta aos olhos que um empreendimento mineiro, de grande porte, médio ou pequeno, está sujeito a três dimensões: a biofísica, a econômica e a social (Figura 3).

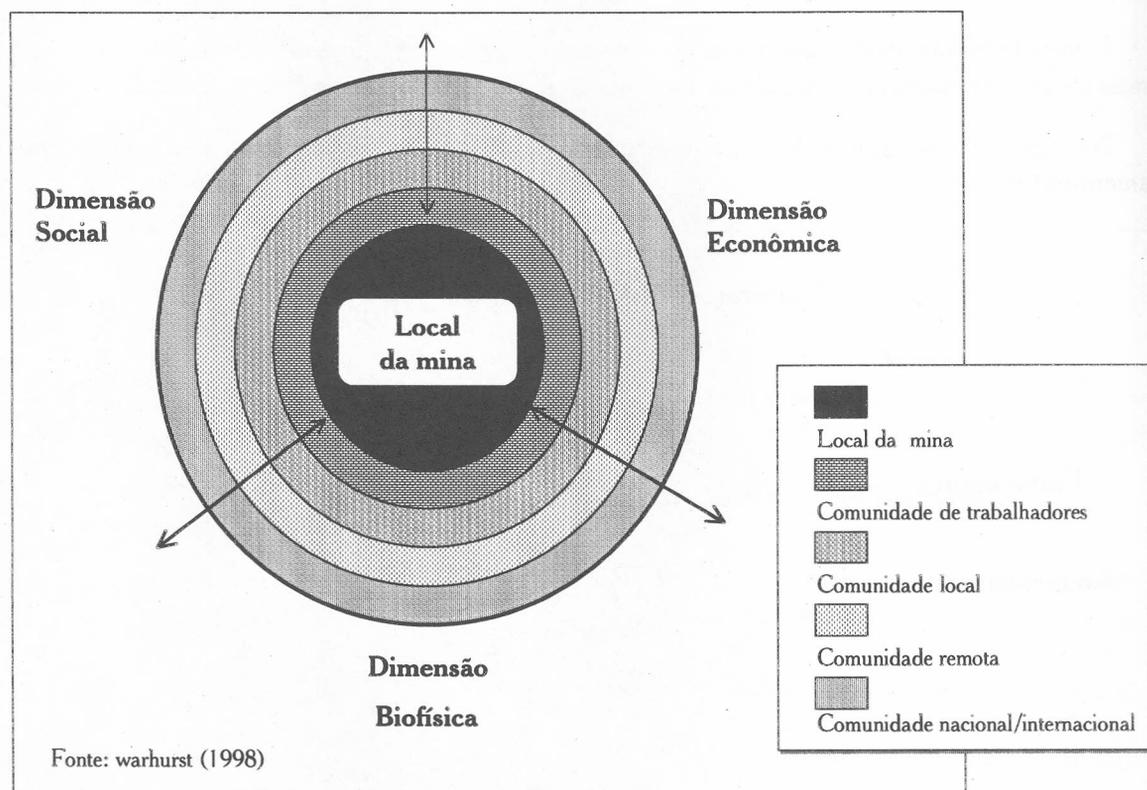


Figura 3 - Efeitos da Indústria sobre o meio ambiente e o desenvolvimento social

Do ponto de vista espacial, empreendimentos de pequeno porte têm a sua área de influência mais ou menos limitada à comunidade de trabalhadores e à comunidade local, enquanto empreendimentos de porte médio ou grande alcançam comunidades remotas, ou a comunidade nacional, e em casos extremos a própria comunidade internacional. Quando o empreendimento visa o mercado externo, não há dúvida de que o seu raio de ação, sob os aspectos biofísico, econômico e social, atingirá o nível internacional. Temos como exemplos típicos a exportação de minério de ferro do Quadrilátero Ferrífero e da Província de Carajás, bem como a exportação de amianto-crisotila a partir da mina de Canabrava, em Goiás. Não há como escapar do monitoramento de entidades internacionais (bancos, ONGs e outras organizações), interessadas na operação das respectivas minas ou nas características dos minérios exportados, ou em ambas. Modernamente, a preocupação relacionada com o uso seguro dos bens minerais implica neste tipo de acompanhamento por entidades internacionais ou dos países importadores, algo que não ocorria num passado relativamente recente.

No que concerne às relações com a comunidade local, é imperioso observar que as empresas necessitam de dispor de um plano específico para lidar com esta problemática (Figura 4). Não é concebível que uma empresa atuante na época atual seja surpreendida com demandas da comunidade, sem dispor de planos, esquemas ou sistemas desenhados previamente com tal finalidade. A improvisação poderá levar a resultados desastrosos, conforme demonstram inúmeros estudos de casos.

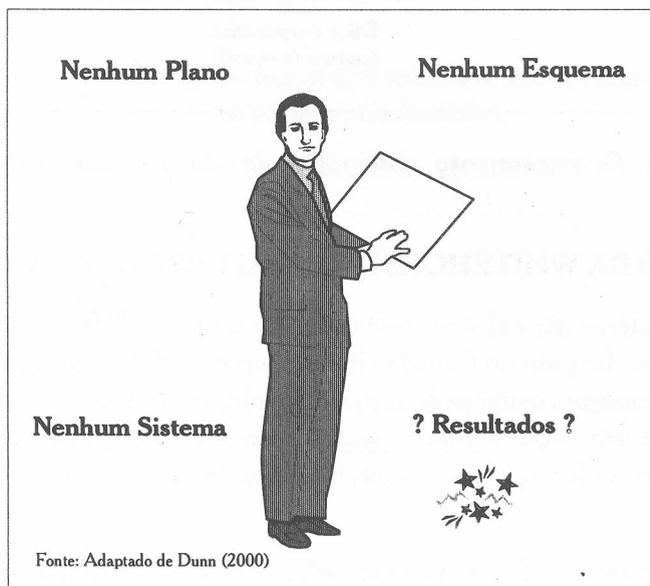


Figura 4 - Gerenciamento “ad hoc” de relações com a comunidade

O que esperar de uma empresa que tenha por objetivo o gerenciamento sistemático de suas relações com a comunidade? Este gerenciamento terá de se basear em três pilares: a Ética Corporativa, a Interação Construtiva, e atividades de Medição & Monitoramento. A Ética Corporativa se revela importante no desenho da política da empresa em suas relações com a comunidade, na abrangência dos investimentos sociais e nos valores envolvidos em termos orçamentários. No caso da Interação Construtiva, busca-se que os problemas que venham a ocorrer sejam objeto de decisões negociadas e colegiadas, de modo a se atingir o consenso entre as partes. Finalmente, o terceiro pilar – Medição & Monitoramento

– tem sob sua responsabilidade a necessidade de avaliar quantitativamente os dados resultantes das operações mineiras, de modo a embasar cientificamente as correlações entre causa e efeito. Nos dias atuais, deve-se evitar a todo custo que problemas ambientais ou de outra natureza sejam resolvidos de modo passional ou não-científico, potencializando conflitos no curto ou no médio prazo (Figura 5).

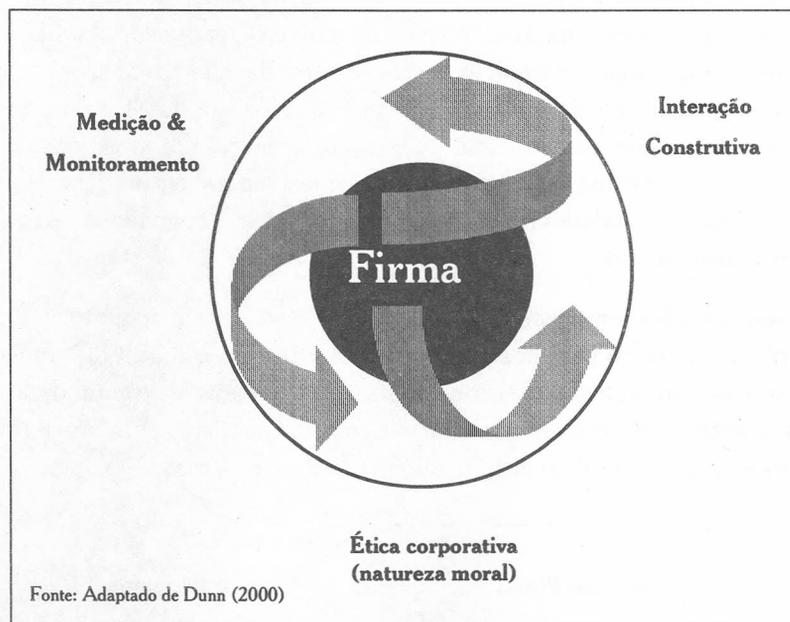


Figura 5 - Gerenciamento sistemático de relações com a comunidade

O EXEMPLO DA WHITEHORSE MINING INITIATIVE-WMI (CANADÁ)

Toda a discussão anterior não é abstrata nem tampouco um exercício teórico, mas teve a sua aplicação concreta num programa lançado no Canadá em fevereiro de 1993. Trata-se da Whitehorse Mining Initiative-WMI, que conseguiu reunir pessoas com diferentes visões do mundo, perspectivas ideológicas e interesses. Na mesa de negociação estavam presentes líderes de indústrias e de sindicatos de trabalhadores, representantes de governos federal e provinciais, membros de comunidades indígenas e ambientalistas (Figura 6).

Após rodadas sucessivas de discussão, foram selecionados quatro grupos temáticos para nortear a Iniciativa:

- Local e condições de trabalho
- Meio ambiente
- Acesso à terra
- Finanças/tributação

Para melhor organizar os trabalhos, realizar estudos e diagnósticos e propor soluções, os participantes da Iniciativa escolheram o Secretariado, o Conselho de Lideranças e o Grupo de Trabalho, órgão relator da WMI.

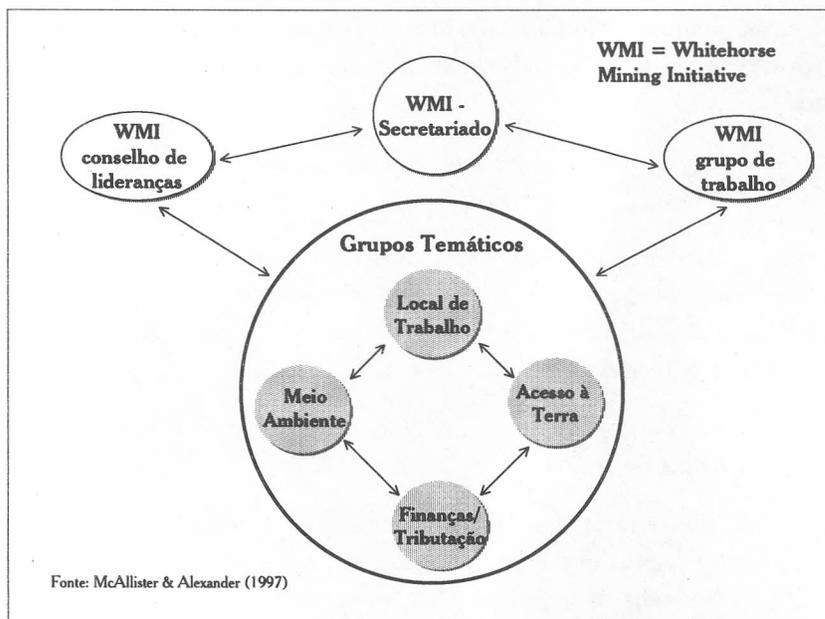


Figura 6 - Diagrama conceitual da WMI

O funcionamento da WMI obedeceu aos passos apresentados esquematicamente na Figura 7, onde estão discriminados os conceitos e produtos gerados pela Iniciativa.

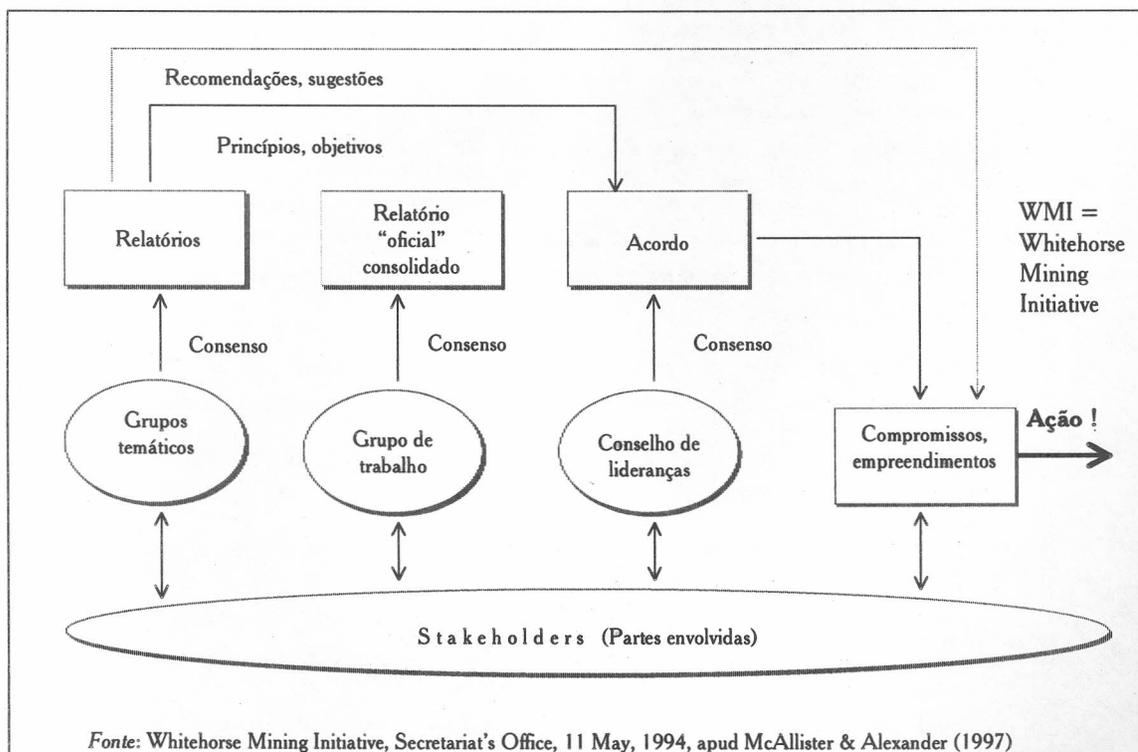


Figura 7 - WMI, Conceitos e Produtos

Em primeiro lugar, foram estabelecidos, após longas discussões, os princípios e objetivos que deveriam nortear a Iniciativa. A partir daí, os grupos temáticos apresentaram relatórios específicos sobre as suas áreas de atuação.

Todo o material produzido pelos Grupos Temáticos foi analisado, discutido e fundido, visando a elaboração do Relatório “oficial” consolidado.

O passo seguinte foi a submissão desse relatório consolidado ao Conselho de Lideranças, objetivando a elaboração de um Acordo entre as partes. É importante enfatizar que tanto na preparação dos Relatórios específicos, quanto no Relatório Consolidado e no Acordo, prevaleceu sempre o consenso, estando aí garantida a legitimidade de todo o processo.

Finalmente, o Acordo veio a estabelecer uma linha de compromissos e empreendimentos a serem efetivados sob a forma de ações concretas.

A história da WMI, aqui resumida, pode transmitir uma falsa impressão de que todos os conflitos e pendências entre grupos adversários teriam sido resolvidos como que por um passe de mágica. Não é bem a verdade. Segundo a avaliação de Milioli e McAllister (s.d.), a WMI significa principalmente um avanço da sociedade canadense na participação múltipla de lideranças no processo de tomada de decisão, no que concerne a questões complexas de desenvolvimento sustentável ou de caráter sócio-econômico. O consenso atingido no Acordo da WMI estabeleceu para os seus signatários que “nossa visão é a de uma indústria de mineração social, econômica e ambientalmente sustentável e próspera, sustentada por um consenso político e comunitário (cf. Milioli e McAllister, s.d.)”.

A experiência adquirida pelos canadenses neste modelo de participação de múltiplos atores recomenda os seguintes ingredientes básicos e críticos para processos similares à WMI (Quadro 1):

- o processo é genuinamente necessário: os participantes manifestam o desejo de se reunir, discutir e tentar trabalhar juntos de uma maneira diferente das tentativas anteriores
- há uma forma consensual para o resultado a ser alcançado (recomendações de políticas, propostas legislativas, procedimentos regulatórios sugeridos, modelo de código, etc.)
- tácita ou declaradamente, o processo tem o apoio dos tomadores de decisão que receberão finalmente quaisquer recomendações que daí possam resultar
- as pessoas certas estão na mesa e a mesa está equilibrada; grupos de *stakeholders* particulares não estão sub- ou super-representados
- o processo é facilitado e gerenciado por uma pessoa neutra de comum acordo, a qual atua de modo a agradar o grupo
- há uma data-limite estabelecida de modo consensual.

Quadro 1 - Ingredientes básicos e críticos para processos similares à WMI

- Necessidade genuína de atingir resultados
- Processo consensual
- Apoio dos tomadores de decisão
- Representação equilibrada
- Reuniões gerenciadas com neutralidade
- Data-limite consensual

No fundo, o modelo somente funciona quando existe um alto grau de cidadania, respeito às aspirações das outras partes envolvidas e vontade política de resolver impasses ou conflitos de interesses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do quadro evolutivo das relações sociais praticadas no setor mineral do Canadá, que tem estado na vanguarda no elenco das nações do mundo industrializado, surgiu mais recentemente uma proposta moderna vocalizada pelos autores Joyce e Thomson (2000). Trata-se da proposta de criação de uma **licença social**, semelhante à já existente licença ambiental para empreendimentos mineiros. A justificativa desses autores é bem fundamentada, levando em conta o risco social que vários empreendimentos enfrentam, oriundos de conflitos reais ou potenciais entre empresas de mineração e comunidades locais. Segundo os mesmos autores, esta iniciativa teria a virtude de evitar que descontentamentos, incompreensões ou divergências da comunidade viessem a desaguar em conflitos sérios que pudessem implicar na suspensão temporária ou até na desativação permanente do empreendimento mineiro, com graves conseqüências econômicas e sociais para todas as partes envolvidas (empresa, governo, trabalhadores, comunidade, etc.).

Em nosso país, há alguma tendência à argumentação de que a experiência alienígena pode, em muitos casos, ser desprezada em função de características locais e idiossincráticas. Seja na questão ambiental, seja em questões de conteúdo sócio-econômico, parece-nos extremamente pertinente examinar, analisar, aproveitar e adaptar a experiência de outras nações no trato de problemas semelhantes que ocorrem em nosso país ou na América Latina. No caso específico da mineração, é louvável que uma experiência como a WMI tenha sido bem recebida no Brasil, sendo discutida durante um *workshop* realizado em março de 1998, na Escola de Minas de Ouro Preto, sob os auspícios do CETEM e do Governo Canadense. A **Iniciativa de Ouro Preto**, como foi denominada a semente desse programa embrionário, poderá ser um grande avanço nas relações entre as partes envolvidas em projetos de mineração, relações estas que assumem nos dias atuais contornos de visível complexidade. De uma forma ou de outra, o que deve prevalecer sempre é a busca do consenso, de modo a assegurar o cumprimento dos objetivos colimados.

REFERÊNCIAS

- DUNN, W.J. Beyond 'Beads 'n Trinkets': A systematic approach to community relations for the next millennium. *CIM Bull.*, vol. 93, no.1037, Feb. 2000, p. 41-45.
- FREEMAN, R.E. e GILBERT, D.R. Managing stakeholder relationships. In: Sethi e Falbe (eds) *Business and Society*. 1987, p. 397-423.
- JOYCE, S. e THOMSON, I. Earning a social licence to operate: Social acceptability and resource development in Latin America. *CIM Bull.*, vol. 93, no.1037, Feb. 2000, p. 49-53.
- LOGAN, D. Scoping Paper: State of Play – Corporate Social Responsibility, Background discussion paper prepared for WBCSD's proposed Working Group on Corporate Social Responsibility, August 1997.
- MCALLSITER, M.L. e Alexander, C.J. *A Stake in the Future: redefining the Canadian mineral industry* Vancouver: UBC Press, 1997, 224p.
- MILIOLI, G. e McAllister, M.L. Mineração numa era complexa (no prelo)
- WARHURST, A. The current context of regulatory pressures & public concern about environmental protection & social responsibility. *MERN Bull.* No. 13/14, 1998, p. 81-97.