

**A articulação dos Stakeholders diante do rompimento da barragem de Fundão em Mariana - MG – um estudo de caso****Stakeholder articulation in the face of the Fundão dam rupture in Mariana - MG - a case study**

DOI:10.34117/bjdv5n11-179

Recebimento dos originais: 07/10/2019

Aceitação para publicação: 18/11/2019

**Elisângela Fátima de Oliveira**

Titulação: Doutoranda em Administração de empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Instituição: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Campus de João Monlevade. Rua 36, 115. Loanda. João Monlevade - M.G.. Cep 35931-008

E-mail: elisangela@ufop.edu.br

**RESUMO**

Sabe-se que o ambiente que envolve um desastre súbito abrange uma gama de fatores que vão além das técnicas de análise e resposta aos desastres abordadas nos mais diversos estudos da área. Neste aspecto, a dependência de ação entre as diferentes partes interessadas (Stakeholders), cria entre estes uma relação de interdependência que é refletida na execução das operações humanitárias em todas as fases da cadeia humanitária e que possui especial relevância durante a reconstrução. Assim, as parcerias entre organizações governamentais, privadas, agências humanitárias e a sociedade civil de forma geral podem melhorar a qualidade e a resposta do atendimento prestado às vítimas desde os estágios iniciais que sucedem ao desastre até a completa recuperação e reconstrução. Diante desta necessidade, diferentes estratégias e instrumentos são desenvolvidos a fim de permitir o nivelamento de interesses e de expectativas entre as partes interessadas durante o processo de reconstrução pós-desastre. Cabe ressaltar que este processo entre os atores é caracteristicamente dinâmico e ocorre nas diferentes fases pós-desastre. De forma abrangente, o estudo propôs identificar e mapear as principais partes interessadas envolvidas no desastre ocorrido com a Barragem de Fundão, durante a fase de recuperação; analisar os instrumentos e mecanismos presentes na fase de recuperação como forma de identificar as relações entre os atores envolvidos, bem como a interdependência e a integração destes; caracterizar a estrutura de governança proposta pelos acordos como forma de coordenar a rede de atores, modelos, instrumentos e arranjos derivados dessas relações. O estudo considerou tal dinamismo para analisar o caso específico do desastre ocorrido em Mariana/MG. Com foco nas relações entre os atores envolvidos neste município e nas articulações destes ao englobar a fase de recuperação no horizonte de tempo que compreende três anos após a ocorrência do referido desastre.

**Palavras-chave:** Teoria dos *Stakeholders*, gestão de desastres, acordos extra-judiciais**ABSTRACT**

The environment surrounding a sudden disaster is known to encompass a range of factors that go beyond the techniques of disaster analysis and response addressed in the most diverse studies in the area. In this respect, the dependence on action between the different *Stakeholders* (*Stakeholders*) creates among them a relationship of interdependence that is reflected in the execution of humanitarian operations at all stages of the humanitarian chain and which has special relevance during reconstruction. Partnerships between governmental, private organizations, humanitarian agencies, and civil society at large can thus improve the quality and response of victim care from the early stages following the disaster to full recovery and reconstruction. Faced with this need, different

strategies and instruments are developed to enable the leveling of interests and expectations among *Stakeholders* during the post-disaster reconstruction process. It is noteworthy that this process among the actors is characteristically dynamic and occurs in the different post-disaster phases. Comprehensively, the study proposed to identify and map key *Stakeholders* involved in the Fundão Dam disaster during the recovery phase; analyze the instruments and mechanisms present in the recovery phase as a way to identify the relationships between the actors involved, as well as their interdependence and integration; characterize the governance structure proposed by the agreements as a way to coordinate the network of actors, models, instruments and arrangements derived from these relationships. The study considered such dynamism to analyze the specific case of the disaster occurred in Mariana / MG. Focusing on the relationships between the actors involved in this municipality and their articulations as it encompasses the recovery phase within the time horizon that comprises three years after the occurrence of the disaster.

**Key words:** *Stakeholder* theory, disaster management, out-of-court settlements

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo se baseia no acidente ocorrido no subdistrito de Bento Rodrigues, pertencente ao município de Mariana/MG em novembro de 2015 com o rompimento da barragem de Fundão. Busca-se analisar a dinâmica da articulação dos *Stakeholders* durante a fase de recuperação deste desastre a partir da Teoria dos *Stakeholders*. O objetivo é evidenciar as relações de interação e a possível integração dos atores segundo os pressupostos da literatura. Como premissa, este trabalho visa analisar a articulação dos *Stakeholders* em um horizonte de tempo determinado após a ocorrência de um desastre súbito por meio de um estudo de caso único. Este enfoque busca contrastar as vulnerabilidades das relações entre os atores envolvidos neste contexto específico sendo um dos maiores desastres ambientais do nosso país em termos de complexidade e proporção dos danos, com reflexos significativos socioeconômicos. Através de uma abordagem centrada na Teoria dos *Stakeholders*, propôs-se analisar as relações e interações. entre os *Stakeholders* na fase de recuperação do desastre de Mariana/MG. Para tal, foram consideradas as seguintes premissas: a) O ambiente pós-desastre está em mudança constante posto que o inter-relacionamento dos atores envolvidos provoca efeitos e reflexos na rede de *Stakeholders*; b) As partes interessadas estão dispostas em uma estrutura de rede integradas com variáveis inter-dependentes; c) As inter-relações presentes entre a rede de *Stakeholders* deve considerar os valores, necessidades e desejos dos envolvidos; d) A articulação entre os *Stakeholders* é um processo de construção, ou seja, ocorre de forma dinâmica e e) As relações entre os *Stakeholders* podem ser caracterizadas a partir dos três atributos propostos por Mitchell et. al. (1997): Poder, Urgência e Legitimidade. Dessa forma, o estudo propôs identificar e mapear as principais partes interessadas envolvidas no desastre ocorrido com a Barragem de Fundão, durante a fase de recuperação; analisar os instrumentos e mecanismos presentes na fase de recuperação como forma de identificar as relações entre os atores envolvidos, bem como a interdependência e a

integração destes; caracterizar a estrutura de governança proposta pelos acordos como forma de coordenar a rede de atores, modelos, instrumentos e arranjos derivados dessas relações entre as partes interessadas. A análise parte das ações de reconstrução das localidades atingidas e/ou afetadas pelos impactos desse desastre ambiental em um contexto que envolve diversos *Stakeholders*, representados pela iniciativa privada, comunidades locais, Poder Público nas mais diversas esferas, organizações não governamentais, os atingidos ou impactados como principais grupos de interesse, dentre outros.

Aborda-se o desdobramento pautado pelos acordos de ordem jurídica. Para pautar as interações entre estes envolvidos e nortear a etapa de recuperação foram estabelecidos acordos extrajudiciais entre as partes através inicialmente do Termo de Transição e Ajustamento de Conduta (TTAC) e, posteriormente, pelo Termo de Ajuste de Conduta (TAC) como nova “estrutura de governança”). Ambos consistem em um arranjo institucional negociado que buscava criar regras de interação entre os órgãos públicos (executivo e judiciário), empresas e comunidades atingidas. Nesse cenário, nota-se que potenciais conflitos entre os atores e as ações ancoradas no trâmite jurídico criaram um ambiente de incerteza nos três anos após a ocorrência do desastre. A fim de elucidar essas questões, o estudo propõe explicitar as relações entre as partes interessadas a partir da Teoria de Gestão de *Stakeholders*.

### **1.1 Mapeamento e modelagem dos *Stakeholders***

Para Araujo e Magdaleno (2015), a representação dos responsáveis pela execução dos processos é relevante, principalmente no caso daqueles intensamente colaborativos, como os de operações humanitárias e de desastres. Tomasini e Van Wassenhove (2009) também ressaltam ainda que a observação das operações através da abordagem por processos realizados pelos *Stakeholders* em operações de desastres é uma importante ferramenta na construção de uma visão compartilhada por todos os envolvidos e na obtenção de operações mais eficazes e eficientes. Leiras et al.(2017) complementam que, a partir dos modelos de *Stakeholders*, as organizações conseguem identificar e atribuir, de forma mais fácil, os responsáveis de cada processo. Cozzolino (2012) Fontainha et. al (2015) corroboram com esses autores ao elucidar através de um modelo conceitual a rede de *Stakeholders* mapeados. Neste, a partir do detalhamento dos *Stakeholders*, observa-se que o envolvimento da maioria destes se dá principalmente para o atendimento das necessidades dos beneficiários. Observa-se ainda, uma afinidade que permite a categorização deles em três grupos, a saber: Sociedade composta pela Rede de ajuda local, Doador, e Rede de ajuda internacional; Poder Público composto pelas esferas Militar, Governo, e Agência reguladora e, por fim, o Privado composto por Setor privado, Operador logístico, e Mídia. Bredariol (2001) afirma que modelos dinâmicos requerem tempo e conhecimento técnico para serem construídos e englobam a participação dos atores sociais afetados como premissa. Taylor (2000) apresenta modelos dinâmicos do tipo presa-

predador e também de múltiplos atores múltiplos atores buscando subsidiar a análise política dos conflitos envolvendo populações negras, hispânicas e nativas, corporações, agências reguladoras e comunidades. Os modelos se destinam à compreensão das relações de poder em que estão envolvidos.

A partir de uma sequência lógica de ações, envolvendo as etapas de mapear e listar os atores, marcar as relações entre eles com setas e variar a espessura dessas setas para destacar a intensidade das relações, o autor modela quadros ou esquemas de atores e relações. Assim, tais modelos os modelos poderiam ser obtidos pela conforme as representações abaixo:- Modelo A que corresponderia ao tipo presa/predador, algoz/vítima ou poluidor/população impactada;- Modelo B, envolveria uma coalizão entre decisores da política, empreendedores e reguladores para chegar a, - Modelo C envolveria um conjunto maior de grupos e instituições, cujas ligações não seriam de simples dominação, mas conforme as possibilidades de negociações, de compromissos e de alianças, de acordo com as diferentes intensidades dos elos que interligam esses diferentes atores. Deste modo, Taylor (2000) representa as interações entre os atores com o objetivo de compreender as relações de poder entre estes. Para Bredariol (2001), modelos deste tipo são úteis para a análise de relações de poder uma vez que se constituem uma ferramenta para ajudar na compreensão do problema ou conflito que se quer resolver, criar ou gerir. Permitiria assim subsidiar a análise política dos conflitos envolvendo os diferentes atores como populações, corporações, agências reguladoras e outras comunidades. Como apresentado no modelo de Taylor (2000), as relações entre atores são pautadas em estratégias e táticas de conflito ou cooperação, através da construção de alianças e coalizões com atores que possuem interesses comuns ou próximos. A partir da adaptação de um modelo dinâmico para a logística humanitária englobando diversos atores contextualizados em diferentes fases do ciclo de um desastre, pode-se caracterizar as mudanças constantes nas relações entre os mesmos no contexto temporal da fase de recuperação. Além disso, dada a característica de adaptabilidade, infere-se que tal modelo possua aplicação para diversas fases de um desastre, permitindo revisar a participação dos *Stakeholders* e os mecanismos de coordenação da cadeia através do estudo das interações presentes entre os diversos atores envolvidos. As possíveis fontes de conflitos são mapeadas e visualizadas no modelo, bem como a potencial sinergia entre os envolvidos pela presença de coalizões e tendem a promover uma gestão mais eficiente dos atores envolvidos e, conseqüentemente, aumentar a eficiência das ações de cada fase de cada ciclo. Isto é coerente uma vez que segundo Leiras et al. (2017), o gerenciamento de cadeias humanitárias se dá pelos mecanismos de colaboração entre os atores e pela promoção da coordenação consensual de seus processos.

Ainda segundo Bredariol, (2001), durante as fases de resposta e reconstrução, espera-se como resultados das interações entre os *Stakeholders* um modelo dinâmico de relações entre os atores uma

vez que, o desafio é responder, antecipadamente, a melhor forma de intervir em um dado sistema de modo a estabelecer, manter ou restabelecer o equilíbrio em uma dada região, ou visualizar e definir políticas para tal.

Nesse aspecto, Mitchell et al. (1997) propuseram um modelo, intitulado Modelo de Saliência, para identificar quem eram os *Stakeholders* e explicar porque os gestores consideram certos grupos como sendo *Stakeholders* e como priorizam certos relacionamentos com base na relevância. Esse modelo está estruturado para permitir identificar o grau em que os gestores dão prioridade às reivindicações concorrentes das partes interessadas. Este modelo caracteriza as partes interessadas em grupos segundo a posse de três atributos: poder do *Stakeholder* para influenciar a empresa/demais organizações, legitimidade do seu relacionamento com a empresa/organizações e urgência de sua reivindicação para com a empresa ou organização.

A identificação da existência de cada atributo é algo subjetivo e ocorre por meio de percepções daquele contexto socialmente construído. Dessa forma, os atributos não são binários, isto é, sua intensidade oscila em um *continuum*; no entanto, para as análises que se seguem, os atributos foram apenas avaliados se presentes ou ausentes. Quando combinados, tais atributos levam a sete tipos de *Stakeholders* de acordo com sua relevância. Neste trabalho, o modelo proposto por Mitchell et al. será empregado na análise para priorizar os *Stakeholders* na fase de recuperação do desastre do rompimento da barragem de Fundão. Assim, cada um dos três atributos deste Modelo de Saliência será considerado diante da dinâmica de governança entre os *Stakeholders* envolvidos para o reestabelecimento das áreas bem como das pessoas atingidas. Portanto, nesse contexto, a análise se baseará nos atributos do modelo proposto por Mitchell *et al.* (1997) nas seguintes dimensões: Poder do *Stakeholder* para influenciar os demais *Stakeholders*, Legitimidade do seu relacionamento com os demais *Stakeholders* e Urgência de sua reivindicação para com os responsáveis pelas ações de reparação e recuperação.

## **1.2 Formas de articulação entre as partes interessadas na gestão de conflitos**

Os conceitos de coordenação, colaboração, alianças ou integração são frequentemente usados para se qualificar as parcerias inter- organizacionais. No cenário humanitário, a coordenação destaca-se ao considerarmos que no contexto de um desastre existe o foco em um planejamento conjunto, via a capacidade de análise ou identificação conjunta de problemas críticos na cadeia. Balcik et al. (2010) sugere que as organizações humanitárias podem se coordenar em termos de priorização de público alvo, divisão regional de tarefas ou atuação conjunta em teses. Isto se justifica uma vez que o objetivo dos esforços de coordenação no contexto humanitário são fechar lacunas, evitar esforços duplicados e realizar o uso eficiente de recursos disponíveis para melhorar o desempenho da cadeia (MOSHTARI, 2012). Contudo, segundo Dolinskaya et al. (2011), a coordenação entre as

organizações não é fácil de estabelecer em um curto período de tempo, considerando que estes relacionamentos não foram estabelecidos antes do desastre. Segundo Ribeiro (2016) diante da ocorrência de desastres, as relações entre organizações e seus *Stakeholders* podem mudar. É natural que novos *Stakeholders* surjam e a relação de poder, legitimidade e urgência de cada um pode ser alterada.

Concatenar todos esses interesses e expectativas é uma tarefa complexa e exige uma eficiente gestão dos envolvidos. Nesse cenário, a gestão de conflitos se revela como um tema de vasta extensão e campo de estudo. Segundo Bredariol (2001), o desenvolvimento das pessoas, grupos e da sociedade como um todo está diretamente relacionado à capacidade de criar e resolver conflitos, que estão presentes em todas as relações humanas. Através desta, busca-se com a elaboração de instrumentos de intervenção sobre a relação dos atores sociais entre si e com a natureza alcançar uma inserção dinâmica na construção da realidade social e da própria natureza. Ainda conforme este autor, não existem técnicas que transformem conflitos em expressões exatas e retornem soluções, nem há nada definitivo sobre formas de atuação, mas é possível reconhecer práticas de negociação dos conflitos e analisar o impacto delas em cada situação específica. Essas práticas ou técnicas se subdividem em dois grupos: os métodos comportamentais, que se originam nas teorias de comunicação entre grupos; e os métodos baseados nas teorias de decisão, denominados métodos de estruturação de problemas.

O primeiro grupo, relativo aos métodos das teorias de comunicação, envolvem a participação de um mediador, que tenha a postura neutra e imparcial nas discussões. Em contrapartida, os métodos que se apoiam na tomada de decisão contribuem para a resolução de conflitos através do desenvolvimento de modelos e analogias, do cálculo e da previsão de possíveis consequências para diferentes alternativas de ação e, por experimentação e simulação, consigam assistir à definição de etapas para se alcançar objetivo desejado. A literatura aponta que, os principais tipos de resolução alternativa de disputas consistem nos processos de negociação; mediação, adjudicação, arbitragem, mini-júri e júri sumário.

Vivacqua (2005) aborda os mecanismos de gestão de conflitos ambientais e os subdivide em dois grupos: os judiciais e os extrajudiciais. O primeiro tipo é aquele que pode ser solucionado via o acionamento do Poder Judiciário, por meio da utilização de mecanismos legais que permitem a participação da sociedade. No segundo são utilizadas técnicas de negociação, em que a resolução do conflito ocorre por meio de acordo entre as partes. Dessa forma, fica fácil discernir a diferença entre os métodos denominados alternativos (definidos em oposição a todo método de resolução dependente da jurisdição estatal), e elencados como: (1) negociação: acordo encontrado pelas próprias partes; (2) mediação: negociação facilitada por um terceiro; e (3) arbitragem: substituição da vontade das partes por um terceiro.

**2 METODOLOGIA**

Em atenção aos propósitos deste estudo, a pesquisa realizada neste trabalho será de natureza qualitativa, através do emprego da técnica de análise de narrativas e baseada em um estudo de caso único. A escolha pela utilização do método do Estudo de Caso baseou-se nas três condições apontadas por Yin (2010, p. 28) :O tipo de questão de pesquisa proposto.: Como se estabeleceu a dinâmica das relações entre *Stakeholders* durante a fase de recuperação com base no caso do Rompimento da Barragem de Fundão? A temporalidade do acontecimento: enfoca um evento contemporâneo;

A extensão do controle sobre os eventos comportamentais reais: Não se exige controle dos eventos comportamentais. A utilização de um único caso é apropriada em algumas circunstâncias, conforme apontado por Denzin e Lincoln (2001): a) Quando se utiliza o caso para se determinar se as proposições de uma teoria estão corretas; quando o caso sob estudo é raro ou extremo, ou seja, não existem muitas situações semelhantes para que sejam feitos estudos comparativos; b) Quando o caso é revelador, ou seja, quando o mesmo permite o acesso a informações não facilmente disponíveis. Nesse sentido, foi empregado nesta pesquisa um estudo de caso único combinado com análise de narrativas, nas quais os dados são coletados a partir de múltiplas fontes baseadas em relatos, documentos ou observações. Na fase de coleta de dados a proposta foi realizar uma imersão foi possível entrar em contato com os atingidos que agora fazem parte da comunidade local de Mariana/MG, poder público, empresas privadas e movimentos sociais. Informações de jornais online e impressos, além de conteúdo coletado durante a participação em eventos na forma de manuscritos, áudio e vídeo também foram utilizados como dados secundários. Como parte destas informações, cabe ressaltar que para o desenvolvimento desta pesquisa foram inicialmente analisados textos acadêmicos e publicações reconhecidas, em que é descrito o ambiente operacional e decisório em desastres ocorridos; adotando-se fontes de evidências documentais, como: artigos científicos, dossiês, livros, artigos, jornais, internet, fóruns, entre outras fontes e englobando também a pesquisa em imagens, áudio e vídeos. A partir dessa ampliação das fontes de dados que visam corroborar o mesmo fenômeno, tem-se a chamada triangulação de dados. Neste processo de triangulação, o desenvolvimento de linhas de investigação convergentes reforça os achados e as conclusões de um estudo de caso (Yin, 2010, p. 143-144). A coleta de dados ocorre majoritariamente durante a etapa da pesquisa de campo.

Nessa perspectiva, houve a realização de coleta de dados via o emprego de questionários estruturados para *Stakeholders* mais significativos conforme apontado pela literatura no contexto da gestão de desastres. Como premissa para a seleção dos participantes selecionados para entrevista, estipulou-se que a seleção de *Stakeholders* seria com base na frequência de citações pelos diversos jornais impressos e na versão online. A busca nesses veículos se deu com o auxílio de uma plataforma

de pesquisa com acesso diário a todas as notícias divulgadas nas versões on-line e impressas desses jornais a nível nacional e uso das palavras chave: tragédia Mariana, rompimento Barragem de Fundão, Desastre Samarco, Samarco Mineração e Bento Rodrigues.

De um total de cento e oitenta e quatro notícias mapeadas por este método, foram selecionadas setenta e sete matérias de distintos jornais em forma impresso e online durante a fase de coleta documental. Admitiu-se redundância de matérias publicadas em diferentes veículos para propiciar imparcialidade na interpretação das informações. O software Atlas TI foi utilizado como ferramenta de apoio nas análises documentais, através do recurso de codificação para isolar os trechos contidos em cada documento para correlacionar as relações entre os mesmos. Um conjunto estruturado de questões abertas foi elaborado com base no protocolo de pesquisa e direcionado aos grupos de entrevistados. A coleta de dados e o registro de variáveis presumivelmente relevantes ocorrem nesta etapa e servem de insumo para a análise, em um processo iterativo e concomitante.

A pesquisa de campo foi realizada ao longo dos meses de agosto a novembro de 2018, com o propósito de estar inserido no contexto onde o fenômeno ocorreu. Ainda deve-se ressaltar que diversos desdobramentos desse desastre ainda perduram até a conclusão dos estudos propostos neste estudo.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O rompimento da barragem de Fundão, foco deste estudo, ocorreu na tarde de 05 de novembro de 2015 é considerado o maior desastre ambiental nacional. A barragem, pertencente à empresa Samarco Mineração S. A. integra o complexo da Mina de Germano e está situada no município de Mariana/MG. Considerando os atores envolvidos na fase de reconstrução, identifica-se um arranjo na rede de *Stakeholders* com a presença das dimensões Pública, Privada e Sociedade conforme apontado por Cozzolino (2012) e Fontainha et al. (2014) no Modelo conceitual de integração dos *Stakeholders* em operações humanitárias. Destaca-se, nesse contexto, a participação dos *Stakeholders* Ministério Público no âmbito Estadual e Federal e das Defensorias Públicas como representantes do Governo na dimensão Pública. As empresas Vale S.A., Samarco Mineração S. A. e BHP Billiton configuram o eixo de participação na dimensão Privada. Por último, a dimensão Sociedade pode ser verificada diante da participação da sociedade local, mídia e organizações em prol dos direitos humanos, como MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens) entre outros. Cabe aqui destacar o papel da mídia em dar visibilidade aos atingidos e contribuições na coordenação entre *Stakeholders* na medida em que evidencia e critica posições unilaterais na tomada de decisão entre os atores envolvidos sem ou com pouca participação dos atingidos, conforme já abordado anteriormente.

Algumas características cruciais para o entendimento do nível de relacionamento foram observadas a partir da coleta de dados e estão reportados nos sub-tópicos abaixo como caracterização das relações entre pares de *Stakeholders*. Observa-se que com o passar do tempo, apontado por Vivacque (2005), as formas de interação entre os atores foram se consolidando e as relações entre os envolvidos a cada desdobramento das negociações judiciais e extrajudiciais, se tornava mais complexa em função da existência de diversas fontes de conflitos entre os envolvidos. Durante e evolução dos estágios durante a reconstrução são, por exemplo, definidas políticas públicas e de planejamento englobando o poder público e demais *Stakeholders* envolvidos no desastre. O documento intitulado Termo de Transição e Ajustamento de Conduta (TTAC) foi celebrado com vistas a promover algumas mudanças na estrutura e forma de atuação da Fundação Renova, tendo como objetivo a criação de mecanismos que permitissem a efetiva participação dos atingidos e atingidas nos processos de tomada de decisão sobre a reparação dos danos causados em virtude do desastre.

Os conceitos relativos à Teoria dos *Stakeholders* e as relações presentes na gestão de desastres trazem uma oportunidade de avanços na discussão sobre o tema. A literatura aponta que a negociação de conflitos ambientais no Brasil possui uma tendência de resolução dos mesmos na área política, jurídica e administrativa sem, no entanto, a utilização de técnicas ou metodologias de mediação, negociação ou resolução de conflitos. Nesse sentido, o evento do rompimento da barragem de Fundão se revelou como pioneiro no emprego de técnicas extrajudiciais de resolução, por meio da negociação entre os *Stakeholders*. Considerando-se as possíveis adaptações da Teoria dos *Stakeholders* integrada à discussão do caso, pode-se afirmar que a gestão dos *Stakeholders* é pautada nas relações presentes e nos mecanismos de negociação entre os envolvidos.

Em termos de comportamento, os conflitos evidenciaram diferentes formas de aquisição e processamento das informações sobre a gestão da própria cadeia, como papéis, expectativas, percepções e comunicações. Quanto ao aspecto estrutural, os conflitos refletiram um choque de interesses opostos, como a divergência de objetivos, autonomia e competição por recursos escassos. Por esta análise, o desalinhamento entre os *Stakeholders* nas mais diversas esferas, culminou no questionamento por parte dos atingidos na centralização das ações de reparação na Fundação Renova, como resultado da celebração do acordo entre a Samarco Mineração S. A. e suas controladas e o Governo para a condução do processo. Tais conflitos acarretaram a necessidade de intervenção do Poder Público na intermediação das negociações entre a Fundação Renova e os atingidos. Em corroboração a isto, há de se considerar ainda a presença de relações de Poder, interferindo nos vínculos e na autonomia entre cada ator envolvido. Nesse contexto, as seguintes proposições podem ser sugeridas com base nas análises realizadas:

Proposição 1: A legitimidade dos *Stakeholders* em situações pós-desastre se altera durante o ciclo de um desastre. Uma evolução do TTAC sob a forma de governança presente durante a reparação e reconstrução dos danos foi celebrado em junho de 2018, através do acordo denominado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O TAC foi assinado pelas empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. E BHP Billiton, Ministérios Públicos e Defensorias no âmbito federal e dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, dada a relevância destes *Stakeholders* durante a fase de recuperação desse desastre. Como principal característica, este acordo criou instâncias para inclusão dos atingidos na tomada de decisão dos programas reparatórios e compensatórios desenvolvidos pela Fundação Renova. Este fato ganhou evidência e notoriedade durante as análises das relações entre os envolvidos e suas interações durante a fase de recuperação. Para compreensão desta relevância, cabe recordar que o arranjo estrutural proposto inicialmente, via acordo TTAC, para gerir a fase de recuperação do desastre com o rompimento da barragem de Fundão apresentava uma estrutura da cadeia de *Stakeholders* baseada em uma tipologia denominada Parceria Líder. Dessa forma, o acordo TTAC firmado em 2016 previa toda a gestão pautada na Fundação Renova com pouco espaço para participação dos atingidos no processo de negociação e tomada de decisão. Diante dos conflitos envolvendo prioritariamente os atingidos e a Fundação Renova, houve diversas intervenções do Ministério Público Estadual, bem como do Ministério Público Federal e Defensorias Públicas. O resultado dessas intervenções foi a celebração do novo modelo de governança denominado TAC (Termo de Ajustamento de Conduta). Através deste acordo, houve um incremento na participação dos atingidos através da criação de espaços como câmaras e fóruns para promover a negociação entre os diversos envolvidos e propiciar a tomada de decisões compartilhada.

Proposição 2: A dinâmica das inter-relações é impactada pelos atributos identificados para cada *Stakeholder* em determinada fase de um desastre. As relações de Poder envolvem a atuação da Fundação Renova e foram motivo para recomendações do Ministério Público nas esferas Estadual e Federal. Em relação à essas posturas da Fundação Renova, o Ministério Público se posicionou ao afirmar que recebem constantemente denúncias de violações de direitos humanos de indivíduos ou comunidades atingidas, preponderantemente relacionadas à dificuldade de acesso à informação e à atuação unilateral e discricionária da Fundação Renova referente aos programas socioeconômicos e socioambientais em curso. Em relação ao atributo legitimidade, a análise permitiu destacar um incremento na Legitimidade dos atingidos como resultado da celebração do novo acordo de governança (TAC). Tornou-se evidente o reconhecimento da legitimidade das solicitações dos atingidos pelas partes que assinaram o acordo TAC. Ao mesmo tempo em que o acordo também reforça a legitimidade dos atingidos. Observa-se também um incremento no atributo poder associado a estes, já que a participação nas instâncias denominadas câmaras e fóruns lhes permitirá influenciar

a tomada de decisões da Fundação Renova. Ainda, no contexto do Modelo de Saliência, pode-se observar um possível impacto do aumento da participação dos atingidos no aspecto do atributo Urgência. No caso desse atributo, há a expectativa de obter uma redução nas negociações e no tempo gasto para a tomada de decisões via TAC. Por extensão, é plausível que o aumento dos espaços de negociação culmine em mitigação de conflitos entre os *Stakeholders* e isso impacte diretamente no tempo para a implementação das ações de reparação e recuperação. Um fato evidenciado nesse sentido, diante da maior abertura à participação dos atingidos foi a obtenção por estes do direito de obterem suas novas casas projetadas de maneira personalizada, conforme o desejo de cada morador.

No escopo original do processo de reassentamento, isto não era previsto.

Proposição 3: Em situações pós-desastre, alianças orquestradas equilibram o poder entre as partes envolvidas quando comparadas com alianças frouxas. As intervenções do Poder Público, representado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual bem como pelas Defensorias Públicas em prol dos atingidos. Vale ressaltar que a teoria de *Stakeholders* advoga que as organizações são formadas por redes de *Stakeholders* internos e suas inter-relações. Diante de um cenário de tomada de decisão através do consenso, surgem pontos de tensão entre os envolvidos que podem culminar em uma crise ocasionada por diferentes expectativas, culturas e atributos relacionados aos diferentes *Stakeholders* envolvidos.

Nesse sentido, mesmo após a celebração do Termo de Ajustamento e Conduta (TAC) celebrado para promover uma maior interação e articulação entre os *Stakeholders*, especialmente os atingidos, evidenciou-se falhas no modelo de governança proposto. Durante a pesquisa de campo, notou-se uma grande desconfiança dos representantes dos atingidos em relação ao processo de tomada de decisão junto à Fundação Renova. Constatou-se durante a coleta de dados que o arranjo de governança da Fundação Renova não é legitimado por parte dos atingidos. Algumas das principais fontes de conflito entre os *Stakeholders* reportadas pelos atingidos era a percepção de que, mesmo participando dos conselhos implementados pela Fundação Renova após a celebração do TAC, a capacidade deles influenciar nas decisões era muito pequena e isto se tornou um entrave na legitimação das relações entre a Fundação Renova e os atingidos, principais beneficiários. Essa estrutura de relações entre os envolvidos pode ser compreendida a partir da análise dos atributos dos *Stakeholders* propostos por Mitchell et al. (1997). É notório que após quase três anos e meio, os processos de reparação e recuperação seguiam em constantes adequações. Segundo a própria Fundação Renova, esses processos durante a fase de recuperação do desastre estavam em aprimoramento, em uma construção conjunta com diversos públicos interessados, como a população atingida, especialistas e agentes. Os aprimoramentos eram buscados por meio de reuniões, assembleias, grupos de trabalho e com a participação de representantes dos atingidos no Comitê

Interfederativo (CIF). Embora este seja um modelo de governança específico, pode-se afirmar que os modelos multi-*Stakeholders* mostraram-se caracteristicamente dinâmicos e, por isso, sofreram alterações em relação à participação dos envolvidos durante as fases do desastre, bem como mudanças na forma de interagir. Tais aspectos, impactam nas relações entre as partes interessadas.

Ao analisarmos a forma de coordenação entre *Stakeholders* nas Câmaras Regionais, Comissões Locais e Fórum dos Observadores com base em Gillmann (2010), nota-se a predominância de uma Aliança Frouxa. Esta é caracterizada pela inexistência de uma estrutura formal de coordenação entre os atores, representados pelos atingidos, em que os mesmos atuam em situação autônoma para promover o diálogo bilateral com a Fundação Renova. Por outro lado, observa-se também uma configuração mista alternando entre o arranjo de coordenação via Aliança Frouxa na Câmara Regional, onde os atingidos, em situação igualitária, discutem e o posicionamento resultantes dessas análises são encaminhados à Fundação Renova e a Aliança Orquestrada nas Câmaras Locais, dada a sua finalidade de posiciona-se como interlocutora junto à Fundação Renova e articular o consenso. Por fim, a análise do *Stakeholder* Comitê Interfederativo (CIF), aponta uma tendência para uma estrutura de coordenação baseada na Aliança Orquestrada em que o mesmo, via a participação dos atingidos, atua como interlocutor entre os atingidos com o intuito validar e orientar a atuação da Renova.

Proposição 4: Maior equilíbrio de Poder entre os *Stakeholders* em situações de pós-desastre reduz o tempo para consenso de soluções propostas. Através das análises realizadas para a compreensão das relações entre os envolvidos e suas respectivas articulações, identificou-se uma tipologia de coordenação baseada em uma tipologia de Parceria Líder, na qual a Fundação Renova tem a função de atuar em rede com os demais *Stakeholders* e articular a tomada de decisão, de forma coordenada. A celebração do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), em que a autonomia da Fundação Renova diante das ações de reparação e recuperação são evidenciadas.

Todavia, cabe também ressaltar que o objetivo da celebração deste acordo entre o estado e as empresas que culminou na criação Fundação Renova foi proporcionar a negociação e articulação dos *Stakeholders* para a tomada de decisões. Posto isto, há de se considerar que o arranjo baseado em uma Parceria Líder se configura através de organizações complementares que se unem em uma parceria e criam estratégias conjuntas com ao menos um ator se comportando como tomador de decisão legitimado pelo restante do grupo. No caso, como já explicitado anteriormente, a Fundação Renova foi concebida com o intuito de viabilizar a tomada de decisão no contexto da fase de recuperação do desastre e, portanto, se enquadraria na posição de tomador de decisão. Posteriormente, com a celebração de um novo acordo entre as partes denominado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), essa estrutura da cadeia de *Stakeholders* foi modificada. Nota-se uma tentativa de promover

a integração de instrumentos de mediação entre Estado, empresas e beneficiários (atingidos) que os envolvidos atuem sob o arranjo definido por Gilman (2010), como Aliança Orquestrada. Nesse sentido, o TAC foi concebido para promover uma maior integração entre os envolvidos e aumentar a participação dos atingidos na tomada de decisão. Conforme explorado nas análises referentes ao TAC, através deste termo foram criados fóruns, câmaras e comitês como instâncias de concepção e legitimação durante as negociações entre os *Stakeholders*. A partir da promoção de representatividade dos atingidos nesses espaços e, conseqüentemente, do empoderamento destes diante dos demais envolvidos houve uma modificação na estrutura e na prática de coordenação dos *Stakeholders*. Nota-se uma inclinação desta nova estrutura ao arranjo de coordenação via Aliança Orquestrada.

A legitimidade de cada ator envolvido tende a ser reafirmada, bem como a legitimidade de suas solicitações junto à Fundação Renova, que precisa articular com todos para ter êxito na tomada de decisão e implementar as ações de reparação e reconstrução. Nessa configuração, os *Stakeholders* possuem autonomia e um deles executa a gestão através da interlocução com os demais, visando garantir o consenso no processo decisório. Nesse contexto, estima-se também uma pulverização do atributo Poder entre os envolvidos, uma vez que a meta é obter o consenso e os resultados sejam gerados para o mesmo e a partir também deste consenso. Nessa ótica, os *Stakeholders* detentores de maior nível do atributo Poder teriam seu papel minimizado diante da estratégia de conciliação no processo de tomada de decisão. Conseqüentemente, o processo decisório tende a ser menos hegemônico, uma vez que a busca pelo consenso entre as partes tende a balancear as dimensões de poder, urgência e legitimidade para que a tomada de decisões possa avançar na fase de reconstrução.

E esse avanço depende da resolução de conflitos entre os *Stakeholders*, bem como da efetivação das ações destes. Nesse aspecto, cabe aos *Stakeholders* não criarem embaraços ou quaisquer empecilhos que possam desarticular a rede de envolvidos. Ainda, de forma coerente com a literatura, como mecanismos de gestão de conflitos ambientais foram utilizadas técnicas de negociação, em que a resolução do conflito ocorre por meio de acordo entre as partes, via a negociação entre as partes simples e direta. Nesse caso, conforme apontado por Costa (2003), entre outras formalidades, as partes determinam o tempo e o lugar de negociação, bem como a maneira de conduzi-la. Dessa forma, uma maior articulação entre relacionamentos entre os envolvidos relaciona-se diretamente ao desdobramento das ações destes em termos de processos e encurta o tempo para obtenção de resultados diante da análise de um desastre.

#### **4 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise das interações entre os *Stakeholders*, modelos e mecanismos de gestão destes apontados pela literatura, foi possível explicitar os elos, conflitos e relações pautadas nos

atributos Poder, Legitimidade e Urgência visando analisar o processo de decisão entre os envolvidos nesse processo. Para tal, foi elaborada uma estrutura analítica que permitiu analisar as relações existentes entre os *Stakeholders* mapeados na fase de recuperação do rompimento da barragem de Fundão. Assim, o estudo embasou-se em modelos conceituais de integração de *Stakeholders* em operações humanitárias e modelos dinâmicos de múltiplos atores propostos na literatura aplicáveis ao caso do rompimento da barragem de Fundão, considerando-se a sua complexidade e a relevância em todas as dimensões do contexto de um desastre (ambiental, social e econômico).

Conforme já mencionado anteriormente neste estudo, a revisão bibliográfica foi pautada na pesquisa de modelos de integração entre *Stakeholders* aplicáveis no contexto de de um desastre. Dentre os modelos identificados, foi possível verificar que, embora exista, o mapeamento dos envolvidos e das múltiplas interações entre estes, as estruturas conceituais apresentadas não relacionam o impacto de um desastre à maior complexidade do ambiente formado pela cadeia de *Stakeholders* e esta, à maior necessidade de articulação destes. Fato notório registrado no estudo de caso que evidencia tal complexidade e a dificuldade na articulação dos *Stakeholders* foi a necessidade de celebração de um novo acordo entre as partes, denominado TAC. Este acordo foi celebrado após cerca de três anos do desastre e teve o objetivo de modificar a estrutura de governança entre os *Stakeholders*, visando contribuir para promover a integração e a articulação destes diante de um cenário de letargia no avanço das negociações entre as partes e de dificuldade no avanço das ações previstas em 2016 ainda decorrentes do primeiro acordo entre os *Stakeholders*. Outro aspecto de relevância apontado através da validação do Modelo de Saliência proposto por Mitchell et al. (1997) ao estudo de caso refere-se à comprovação de algumas limitações deste modelo. Uma limitação apontada pela literatura é o carácter estático deste, considerado o desafio de identificar as partes interessadas diante da natureza variável de posição destas. Isto é plausível uma vez que a classificação dos *Stakeholders* não é definitiva, ou seja, estes podem mudar de uma categoria para outra, dependendo do contexto e da situação. Nesse contexto, podem também adquirir ou perder atributos.

Nesse contexto, a presente tese corrobora com o estudo do Modelo de Saliência ao evidenciar as variações do atributo legitimidade dos *Stakeholders* nesse processo. Assim, baseado na análise do atributo legitimidade, o estudo evidenciou oscilações nesse atributo durante a fase de recuperação do ciclo de vida do desastre. Este fato possui potencial para alterar a classificação dos *Stakeholders* em uma análise das posições e atributos destes em um estudo. Conclui-se, portanto, que após a identificação dos atributos faz-se necessário o monitoramento destes uma vez que oscilações afetam a classificação dos *Stakeholders* e a dinâmica das inter-relações é impactada. Além disto, o presente estudo evidenciou que as relações entre as partes interessadas estão relacionadas ao sistema de governança da rede de *Stakeholders*, com impactos diretos no processo decisório durante a livre

negociação entre as partes. A centralização das ações de reparação e recuperação na organização denominada Fundação Renova não alcançou o objetivo de promover uma maior agilidade na tomada de decisão, tão pouco, pode ser relacionada à contribuição dessa estrutura na mitigação de conflitos entre as partes. Assim, a falta de gestão dos *Stakeholders* corroborou para a manutenção de conflitos entre os atores envolvidos e da lentidão das ações de recuperação do desastre estudado em consequência disso. Soma-se à isso, o desequilíbrio do atributo Poder entre os *Stakeholders* mapeados como variável que deve ser considerada na proposição de uma estrutura de governança diante de um desastre de alta complexidade.

Dentre os diversos arranjos de coordenação de *Stakeholders* apresentados na literatura foi analisada a aplicabilidade destes no contexto de um desastre súbito com características multi-*Stakeholders*. A estrutura de coordenação via Aliança Orquestrada ganhou destaque nas análises iniciais, uma vez que o primeiro acordo celebrado entre as partes, denominado Termo de Transição e Ajuste de Conduta (TTAC), se aproximou dessa estrutura. Nela, parte-se da premissa de existência de uma autonomia entre os atores e um ou mais deles possuem boa capacidade de gestão (no caso, a Fundação Renova) e conseguem atuar como interlocutores para o restante dos envolvidos no processo de decisão, de modo a contribuir para a articulação do consenso entre os mesmos. Considerando a premissa que, em situações pós-desastre, alianças orquestradas equilibram o poder entre as partes envolvidas quando comparadas com alianças frouxas, não foi evidenciado esse aspecto nas relações analisadas, principalmente, nas relações entre a Fundação Renova e os atingidos (beneficiários).

É possível inferir também que o novo acordo celebrado entre as partes via Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no qual foi reestruturada a governança propiciou maior articulação entre os *Stakeholders*. Este acordo consistiu em um arranjo institucional com a criação de regras de interação entre órgãos estatais (executivo e judiciário), empresas (Vale S.A., Samarco Mineração S A. e BHP Billiton). Na nova configuração proposta, a forma de interação entre *Stakeholders* foi pautada em instâncias previamente definidas como Câmaras Regionais, Comissões Locais e Fórum dos Observadores. O arranjo foi caracterizado pela inexistência de uma estrutura formal de coordenação entre os atores, no qual os mesmos atuam em situação autônoma para promover o diálogo bilateral com a Fundação Renova. Como consequência dessas mudanças na governança, obteve-se uma equalização na participação dos diversos grupos de *Stakeholders* nos espaços de discussão, negociações em que impactam na tomada de decisão. A integração efetiva das partes interessadas envolvidas na gestão dos desastres tende a encurtar o *lead time* das ações de recuperação das áreas atingidas e ou impactadas.

Uma limitação deste estudo é que a pesquisa teve foco nas localidades atingidas pela lama pertencentes ao município de Minas Gerais, composta pelos vilarejos onde a devastação foi maior:

Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira. Dessa forma, a pesquisa contemplou uma amostra dos *Stakeholders* inseridos nesse contexto e não todos atingidos de outros municípios. De forma similar, a coleta de dados teve foco em uma amostra dos atingidos que residem em Mariana, em casa alugadas pela Fundação Renova.

Como sugestões de estudos futuros, elenca-se a realização de estudos relacionados ao desastre de Mariana sob a perspectiva do campo da Administração são sugeridos alguns estudos: a) conduzir pesquisas longitudinais ou na forma de painéis, posto que o fenômeno tem caráter dinâmico que aqui fora abordado no prazo considerado como três anos após o desastre; b) expandir o recorte geográfico para outros municípios da zona de influência do desastre para avaliar as interações entre a Fundação e os *Stakeholders* atingidos (beneficiários). Uma hipótese a ser testada seria que a formalização da estrutura de governança em uma situação pós-desastre reproduz os níveis de poder dos atores envolvidos; c) elaborar estudos correlacionais e explicativos por meio de pesquisa quantitativa, de modo que as considerações finais aqui levantadas sejam validadas por meio de hipóteses a serem testadas; d) elaborar uma análise sob a articulação entre as partes interessadas no contexto de *Stakeholders* do grupo privado representado por organizações de capital aberto e de capital fechado.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. B. de. **Manual de Gestão e Comando Operacional**: Guia Básico para Bombeiros. Lisboa, 2005.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental? 2009.

BALCIK, B., Beamon, B., Krejci, C., Muramatsu, K., Ramirez, M., 2010. Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. **International Journal of Production Economics**, p. 22-34.

BRASIL, Ministério Público Federal, **Recomendação Conjunta**, Nº 10, março de 2018.

COZZOLINO, A. **Humanitarian logistics: cross-sector cooperation in disaster relief management**. Springer Science & Business Media, 2012.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. **The handbook of qualitative research** .2<sup>a</sup> ed.. Thousand Oaks, CA: Sage,2000.

FONTAINHA, Tharcisio Cotta *et al.* Public-Private-People Relationship *Stakeholderss* Model for disaster and humanitarian operations. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, 2015.

LEIRAS, A. et al., Logística Humanitária. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of *Stakeholder* identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

Taylor, J. (2000). What is organization? Thinking about organization in a new way an inquiry into the ontological foundations of organization. *Electronic Journal of Communication / La Revue Électronique de Communication*, 10(1-2), Recuperado de <http://www.cios.org/www/ejcmmain.htm>. Acesso em 24/08/2019.

TOMASINI, Rolando; VAN WASSENHOVE, Luk; VAN WASSENHOVE, Luk. Humanitarian logistics. Springer,2009.

VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Henrique Freire. Artigo: Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. *Política & Sociedade*, v. 4, n. 7, p. 139-162, 2005.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.