

Políticas territoriais,
empresas e comunidades



CONSELHO EDITORIAL

Bertha K. Becker (*in memoriam*)

Candido Mendes

Cristovam Buarque

Ignacy Sachs

Jurandir Freire Costa

Ladislau Dowbor

Pierre Salama

Henri Acselrad
(organizador)

**Políticas territoriais,
empresas e comunidades**
*O neoextrativismo e a gestão
empresarial do “social”*

Garamond

Copyright © dos autores, 2018

Direitos cedidos para esta edição à

Editora Garamond Ltda.

Rua Cândido de Oliveira, 43

CEP 20261-115 – Rio de Janeiro – Brasil

Telefax: (21) 2504-9211

e-mail: editora@garamond.com.br

website: www.garamond.com.br

Revisão Alberto Almeida

Projeto gráfico e capa Estúdio Garamond

Sobre *stacking chairs abstract*, disponível em https://farm3.staticflickr.com/2242/2214976055_5e4b2b0388_b.jpg, sob licença Creative Commons “Atribuição”.

Apoio



FORDFOUNDATION

Na linha de frente das mudanças sociais

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P829

Políticas territoriais, empresas e comunidades : o neoextrativismo e a gestão empresarial do “social” / organização Henri Acselrad. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Garamond, 2018.

292 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 9788576174684

1. Recursos naturais. 2. Desenvolvimento econômico - Aspectos ambientais. 3.

Responsabilidade social da empresa. I. Acselrad, Henri.

18-52659

CDD: 658.408

CDU: 005.35

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária CRB-7/6439

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Sumário

Apresentação	7
<i>Henri Acselrad</i>	
As empresas multinacionais: um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas.....	13
<i>Alain Deneault</i>	
Territórios do capitalismo extrativista: a gestão empresarial de “comunidades”	33
<i>Henri Acselrad</i>	
A organização do <i>Cluster</i> Minerador Global para a instauração de horizontes de coerção sobre sociedades locais à luz do caso mexicano.....	61
<i>Claudio Garibay Orozco</i>	
As multinacionais e a governança da segurança nas comunidades: participação, disciplina e governo indireto	107
<i>Jana Hönke</i>	
Apropriações empresariais das ciências sociais: o caso da “responsabilidade social corporativa” no setor extrativo.....	131
<i>Raquel Giffoni Pinto</i>	
A Responsabilidade Social Empresarial no setor da mineração em grande escala na Argentina	159
<i>Julieta Godfrid</i>	
Não causar danos? As respostas da indústria da mineração às pressões por respeito aos direitos humanos.....	177
<i>Catherine Coumans</i>	
Apropriações da “governança” nas estratégias de controle territorial do capitalismo extrativo.....	209
<i>Edwin Muñoz Gaviria</i>	
Ação empresarial e planejamento social privado: um estudo de caso sobre relações empresa-sociedade.....	235
<i>Igor Pantoja</i>	
Estratégias das empresas de mineração e comunidades no Peru.....	261
<i>Gerardo Damonte Valencia, Camilo Leon Castro, Boris Dávila Caceres</i>	
Sobre os autores	289

Apresentação

Henri Acselrad

As reformas liberais introduzidas na economia brasileira a partir dos anos 1990 foram acompanhadas, em aparente paradoxo, pela presença crescente do setor empresarial na esfera política. Por um lado, os diferentes Estados-nação passaram a empenhar-se em gerar condições favoráveis à atração de investimentos internacionais, o que resultou em níveis variáveis de desregulação social e ambiental. Frente às facilidades oferecidas à operação de transnacionais nas economias latino-americanas, os processos de acumulação de riqueza passaram a assumir predominantemente uma forma extensiva, expressa notadamente na expansão territorial das frentes da mineração, do agronegócio, monoculturas de árvores, exploração de petróleo e gás. A demanda crescente da economia chinesa por recursos naturais, juntamente com o afrouxamento das restrições sociais e ambientais aos negócios das multinacionais, favoreceu uma onda de aprofundamento da divisão internacional do trabalho do tipo da que prevalecera na primeira metade do século XX, especializando a economia brasileira nas exportações de produtos primários. Desta feita, sob a égide do capital financeiro e, durante certo período, estimulado por governos progressistas na América Latina, esta nova configuração econômica é dita neoextrativista. Por outro lado, a aplicação das políticas orientadas por preceitos de desregulação de diversos âmbitos e assuntos públicos provocou uma reacomodação nas relações de força em favor de empresas de grande porte, tanto no plano nacional como no local.

Assim é que, paralelamente a um insistente discurso sobre as virtudes do livre-mercado, observou-se, ao longo destes processos, a disseminação de políticas empresariais que visam intervir crescentemente na forma como são conduzidos os assuntos públicos e os processos de decisão; entre outros, em particular aqueles relativos às formas de apropriação de territórios e dos recursos ambientais neles contidos. Exemplos disso são, no Brasil, a revisão do

Código Florestal, as pressões empresariais do agronegócio e da mineração em torno ao novo código mineral, à redução de áreas de unidades de conservação, à flexibilização das leis proteção das terras indígenas, entre outros. Foram, assim, se estabelecendo situações tendentes a comprometer a reprodução sociocultural de grupos sociais e étnicos que ocupam tradicionalmente as áreas situadas na fronteira dos interesses empresariais. Muitas comunidades indígenas e tradicionais viram-se, assim, fragilizadas pelos constrangimentos econômicos, pela desproteção legal e pelos frequentes esforços de deslegitimação de suas reivindicações, ainda que sendo, simultaneamente, alvo de políticas empresariais ditas compensatórias ou de responsabilidade social.

O presente livro procura discutir os sentidos, as estratégias e os efeitos sociais daquilo que, sob a denominação de políticas de responsabilidade social empresarial, tem configurado um espectro de práticas voltado à legitimação de grandes projetos de exploração privada dos recursos do território nacional. Buscamos aqui reunir elementos de informação e análise que permitam caracterizar as condições nas quais as chamadas ações sociais das empresas, associadas a renovados discursos e práticas de filantropia, ‘responsabilidade social’ e ‘investimento social privado’ são acionadas, assim como discutir suas implicações para o exercício de direitos de habitantes de núcleos urbanos, de pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais atingidos por tais ações.

Partimos de uma preocupação central: em que medida as políticas empresariais voltadas à estabilização do terreno social – desde a realização de estudos de prevenção dos chamados “riscos sociais” até a aplicação de investimentos em políticas sociais privadas, em lugar de “incluir os excluídos”, não poderiam estar comprometendo a capacidade de a sociedade debater livremente as condições de implantação de tais negócios? Em que medida as atividades empresariais destinadas a antecipar – e pretensamente “resolver” – os conflitos desencadeados por seus projetos não estariam neutralizando em seu nascedouro as condições de construção democrática dos territórios e o exercício dos direitos básicos das populações atingidas por tais projetos.

A formulação de tal pergunta veio se esboçando ao longo de pesquisas que alguns dos autores presentes neste livro desenvolveram, entre 2008 e 2013, a respeito das experiências de cartografia social, através das quais povos e comunidades tradicionais fazem um automapeamento de seus espaços de vida e trabalho. Como se sabe, estas práticas, adotadas com frequência crescente

no Brasil a partir dos anos 2000, visam a afirmar identidades, reivindicar direitos territoriais e fortalecer processos políticos autônomos, buscando deter os efeitos expropriatórios de um modelo de desenvolvimento baseado na expansão do agronegócio, da mineração, da exploração de petróleo e gás¹. Ao longo de tal pesquisa, verificou-se, entretanto, que as grandes corporações também faziam mapas, não só para identificar recursos e possibilidades de negócios, mas para observar e classificar as próprias comunidades situadas em espaços de interesse para os negócios empresariais.

Estes “mapas” ou diagramas descrevem algo como esquemas estratégicos de distribuição de comunidades e pessoas num campo de forças, segundo a maior ou menor capacidade delas afetarem o rumo dos negócios. Com base neles, as empresas estabelecem as prioridades para uma ação sobre “o social” – quer dizer, sobre as sociedades locais e, em particular, sobre as comunidades mais críticas aos projetos de investimento. As metas dos programas sociais das empresas serão consideradas alcançadas à medida que indivíduos e grupos possam ser retirados do campo crítico para o campo dos partidários dos projetos.

Tais mapeamentos e diagramas, assim como os programas sociais deles decorrentes, são considerados, pela literatura do *management*, parte das estratégias empresariais de “não mercado”. As corporações procuram por meio delas mapear os graus de organização e mobilização da sociedade; através de seus mecanismos de observação e antecipação de conflitos, procuram construir estas espécies de mapas políticos do tempo e do espaço das lutas sociais.

Boa parte da literatura conhecida sobre a gestão empresarial do “social” se concentra na descrição e debate das práticas que são nomeadas como responsabilidade social empresarial. Estas são, em geral, referidas ao período que se segue ao momento específico em que esta denominação surgiu (anos 2000). O que procuramos aqui, diferentemente, é entender tais práticas como parte de uma linha contínua de estratégias empresariais de controle e administração de espaços que antecedem em muito o surgimento do vocabulário da responsabilidade social empresarial.

Ao longo da história do capitalismo, observou-se uma divisão política do trabalho de disciplinamento social. Valeu, desde seus primórdios, a

1 Acselrad, H. (org.) *Cartografia sociais e dinâmicas territoriais: marcos para o debate*, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

autoridade do capital no interior das fábricas, e do Estado nas áreas externas aos espaços fabris. Em estágios iniciais da organização industrial do capitalismo, a implicação dos trabalhadores fora da fábrica pelas práticas do que alguns autores chamam de um “taylorismo brando” combinou uma disciplina estrita do trabalho, no interior da fábrica, e um paternalismo que buscava enquadrar a vida quotidiana dos trabalhadores fora da fábrica através da filantropia, da oferta de creches, de colônias de férias etc.

Nos anos 1990, verificamos a ocorrência de uma mudança na conhecida divisão do trabalho de disciplinamento social. Surgiram e se difundiram desde então práticas empresariais de gestão de territórios – fala-se de uma “ancoragem territorial dos negócios” – situados fora dos perímetros estritos da propriedade privada de unidades produtivas. As empresas envolvidas em atividades econômicas fortemente dependentes do território passaram a investir na estabilização sociopolítica dos “entornos” dos estabelecimentos produtivos. As teorias gerenciais passaram a incorporar as relações extramercantis das empresas com a sociedade ao próprio cálculo econômico da eficiência dos investimentos. Dizia Freeman, autor inspirador das políticas sociais empresariais: “se as empresas quiserem ser eficazes, terão que prestar atenção aos grupos que detêm algum poder “de atrair a atenção da mídia”, ou “de exercer coerção sobre o andamento dos negócios”².

Com a nova configuração do capitalismo flexível neoliberalizado, as empresas passaram a requerer, portanto, novos tipos de disciplina capazes de assegurar a continuidade das conexões entre os diferentes fluxos produtivos distribuídos no espaço. A produção industrial tendeu a se fluidificar, integrando um movimento mais geral de aceleração da circulação de matéria, moeda e informação. A rentabilidade dos negócios passou a depender então de investimentos no espaço não diretamente produtivo, ou seja, na logística da rede de relações não mercantis, dos arranjos “não diretamente produtivos” locais. Tais investimentos seguem, por sua vez, lógica semelhante à da manutenção técnica dos equipamentos, buscando assegurar, no caso, a estabilidade política extramuros da empresa. Programas sociais de grandes corporações ganham este caráter de “técnicas de manutenção” da estabilidade do entorno dos fluxos produtivos, prevenindo o surgimento de

2 Freeman, Edward 1999. Divergent stakeholder theory, *Academy of Management Review*, vol. 4 pp. 233-236.

eventos aleatórios indesejáveis, garantindo a continuidade e a velocidade da recuperação dos investimentos.

Adaptando a retórica neoliberal da “sociedade que toma em suas mãos a solução de seus próprios problemas”, as grandes corporações procuram resolver seus próprios problemas autoatribuindo-se um papel político direto na sociedade, criando seu próprio “espaço público” particular, decidindo unilateralmente quais são as “partes interessadas” e quais não o são. A gestão empresarial dos segmentos sociais situados extramuros procura, assim, visualizar as comunidades, analisar e orientar suas condutas, contabilizar o que chama de “custo indígena ou quilombola”, ao mesmo tempo em que busca recompensar comportamentos tidos por desejáveis para a valorização das ações das empresas, fazendo valer o direito dos investidores em detrimento dos direitos dos atingidos. Os programas sociais das empresas procurariam interpretar aquilo que violaria os princípios de justiça das comunidades locais, e, eventualmente, poderia criar uma situação de conflito por significar, para estas, desrespeito ao que lhes é devido de direito. Por via de consequência, a antecipação e neutralização de tais conflitos tendem a esterilizar no nascedouro um debate que é essencial para a democratização do que se costuma entender por desenvolvimento. O debate sobre impactos dos projetos de investimento reduz-se, assim, com frequência, à fixação do montante de repasses monetários que venham favorecer a obtenção de consentimento por parte da sociedade. Assinam-se termos de compromisso com entidades associativas prevendo oferta de recursos condicionados à não realização de manifestações e interrupções do tráfego de ferrovias; põem-se em marcha processos de negociação que buscam institucionalizar a desorganização social, com cláusulas formais de restrição de direitos, como a obrigação de desfiliação a grupos associativos, de desconstituição de assessorias, de abdicação de direitos de assentados da reforma agrária ou quilombolas. Frente a isto, assegurar políticas públicas de proteção da cidadania e dinâmicas de mobilização e informação dos grupos sociais mais vulnerabilizados, como sustentam os trabalhos aqui reunidos, é o caminho inverso, próprio ao projeto de construção democrática do país.

As empresas multinacionais

Um novo poder soberano inscrito na ordem das coisas¹

Alain Deneault

Vou discutir aqui a questão das multinacionais como um poder em si; como uma nova forma de poder. Quando se fala hoje em multinacionais, de uma forma implícita evoca-se um poder de novo tipo, frente ao qual os Estados que quiserem resistir ver-se-ão impotentes, quando não forem completamente cúmplices. Gostaria de tentar explicar o modo como, em diferentes momentos históricos, as firmas multinacionais se tornaram esse poder que conhecemos hoje, sobretudo no que concerne ao setor extrativo: um novo poder, que se qualifica de forma nova e que é preciso pensar estrategicamente. Vou tentar mostrar como, geopoliticamente, certos Estados favoreceram a emergência desse novo poder e, em seguida, como surgiu, do ponto de vista da cultura política, todo um novo vocabulário para pensar a vida em comum no interior de nossas sociedades para se adaptar a esse novo poder. Finalmente, procurarei qualificar mais propriamente o que o caracteriza.

Gostaria de lembrar como apareceram no mundo, com força, as sociedades extrativas, antes do que chamamos a mundialização, insistindo no caso do petróleo. Durante a Primeira Guerra Mundial, as potências europeias engajadas no conflito perceberam a que ponto o petróleo era uma riqueza estratégica. Sua falta poderia significar perder a guerra. Nesse período, um país como a França, por exemplo, constatou que um de seus principais fornecedores, a Standard Oil, da família Rockefeller, vendia petróleo a qualquer um que fosse capaz de ser seu cliente, pouco importando a posição do cliente nessa guerra, quer dizer, podia mesmo vender para o exército alemão.

1 Palestra proferida no Seminário Internacional Capitalismo Extrativista e Gestão Empresarial do “Social”, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, setembro de 2016.

Daí que para o Reino Unido, para a França, para a Alemanha, para a Itália e para todos os países da Europa era crucial controlar o abastecimento de petróleo. Isto levou a que, em primeiro lugar, o ministério britânico da Marinha adquirisse ações da Sociedade British Petroleum, para ter acesso ao petróleo. Isso tornou-se um novo modelo. O mais interessante é que na época os Estados não tinham nenhuma sensibilidade em relação ao monstro que estavam criando. Estavam financiando sociedades petrolíferas que iam se desenvolver num plano mundial, tendo como única preocupação o próprio abastecimento, e não controlar essas entidades, ainda que, no que diz respeito ao Reino Unido com a British Petroleum e, um pouco mais tarde, a França com a Companhia Francesa de Petróleo – que depois se denominará Total –, tenha havido um controle sobre as sociedades. O que é preciso compreender também é que nessa época, no que diz respeito a essa riqueza natural que é o petróleo, não cabia conceber necessariamente a sua exploração em grande escala. Poderia ter-se concebido, no século XX, sua exploração por estruturas pequenas, cooperativas, pequenas indústrias que estariam realmente em livre concorrência, numa perspectiva liberal, e não o que vimos acontecer e que continua acontecendo: a constituição de cartéis no domínio do petróleo para explorar esta riqueza. Como isso ocorreu?

Em 1918, com o fim da guerra, os Estados, preocupados em se abastecer, permitiram que grandes grupos petrolíferos – Standard Oil, Shell, British Petroleum e a Total, então Companhia Francesa de Petróleo, constituíram, no Iraque, um cartel que fundaria esse modelo de empresa multinacional que faz a lei, seja no Judiciário, seja num certo número de questões no campo econômico. Tudo começou quando, após negociações entre a França e o Reino Unido, principalmente, organizou-se o desmonte do Império Otomano, criando-se entidades como o Iraque, o Irã e, noutra categoria, o Qatar e outros, de forma a fazer desses países envelopes jurídicos. O modelo para garantir o abastecimento de petróleo foi criar, em regiões dominadas, colonizadas, o que chamamos, ou pelo menos concebemos, como envelopes jurídicos. O Iraque é um país que foi criado exclusivamente para dar segurança jurídica às empresas petrolíferas que ali existiam, garantindo de alguma forma investimentos que poderiam ser importantes, em grande escala, por muitos anos. Investiu-se em estradas, em sítios de exploração, em oleodutos, em portos. Sabiam que teriam um rendimento por muitos anos; então se asseguraram de ter Estados que só existiriam para permitir a exploração – e ponto. Esta ideia

de envelope jurídico de alguma forma foi, notadamente no caso do Iraque, o modelo ao qual se pensou, em seguida, reduzir todos os países nas décadas que se seguiram – todos deveriam se adequar a este modelo. A partir desses diferentes cartéis que as empresas concernidas criaram, elas começaram a impor as suas leis. Houve o famoso acordo AZ IZ, por volta dos anos 1920-30, que consistia em que as empresas poderiam fixar os preços do petróleo em função de um certo número de critérios. E depois o acordo da Linha Vermelha, que consistia em repartir as partes do mercado, as zonas de exploração, de maneira pactuada. Isto, de uma forma totalmente proibida nos Estados – que eram, entretanto, os padrinhos dessas sociedades – em nome das leis antitrustes. As leis antitrustes não permitiam nesses países o que autorizavam, de maneira cúmplice, no Oriente Próximo. E esse modelo continuou a se desenvolver depois da Segunda Guerra Mundial. A França, por exemplo, queria diversificar suas fontes de abastecimento de petróleo, não contar somente com os cartéis do Oriente Médio, e então decidiu desmontar o império francês na África, o que se chamava a “França-África”, convertendo as antigas colônias em entidades, elas também transformadas em envelopes jurídicos, como o Gabão, o Congo Brazaville e, em medida menor, a República dos Camarões, de tal forma que esses países só existem como forma de dar segurança aos investimentos. Pode-se dizer que o desmonte do império britânico deu lugar ao mesmo fenômeno, sendo o Canadá, particularmente regiões como Alberta e Quebec, também envelopes jurídicos. Alberta é um petro-Estado, quer dizer, um envelope jurídico para as empresas petrolíferas, e Quebec é um mineral-Estado que deu aos principais países do mundo um modelo colonial para exploração de riquezas minerais. Não vou entrar em detalhes, mas não duvido que foi segundo este modelo de envelope jurídico que, na América do Sul, os Chicago Boys desembarcaram durante o último triênio do século XX para garantir que os Estados fossem estritamente atores da vida econômica destinados a assegurar esses investimentos.

Nesse contexto geopolítico, apareceu também uma nova ordem – que é a de legislações ultrapermissivas que chamamos correntemente de paraísos fiscais. É preciso compreender rapidamente a história dos paraísos fiscais. Depois da Segunda Guerra Mundial – é sempre depois das guerras que assistimos a essas mutações – os Estados Unidos lançam na Europa e na Ásia o Plano Marshall, para permitir que esses dois continentes se reconstruíssem. O que é o Plano Marshall? É uma máquina de imprimir

dinheiro. Significou imprimir maciçamente milhões de dólares que foram inundar continentes inteiros para permitir às empresas americanas acesso a mercados ao seu alcance.

E foi nesse momento, no momento do Plano Marshall, que o Secretário de Estado do Tesouro disse esta frase célebre: “O dólar americano é a nossa divisa, a nossa moeda, mas é um problema para vocês”, porque a partir de então todo o planeta passou a ter dólares e, pela primeira vez na história das finanças modernas, banqueiros e industriais começaram a manipular maciçamente divisas que não eram as do seu país. De repente, tivemos banqueiros franceses manipulando em massa dólares, assim como banqueiros italianos, belgas ou britânicos que, subitamente, manejavam uma moeda que não era controlada por nenhum Estado. Isto porque os EUA diziam: isto não é problema nosso, vocês têm interesse em que o dólar seja uma moeda forte porque é o que têm em seus bolsos e nos seus cofres-fortes. Por outro lado, os atores financeiros que manipulavam essa moeda podiam servir-se dela a seu bel-prazer, pois em seus próprios países não estavam enquadrados com relação a ela e, rapidamente, procuraram concentrar esses capitais em países ultrapermissivos como revelaram ser os paraísos fiscais. Foi nesses anos que banqueiros canadenses, principalmente no Caribe, Bahamas, Jamaica, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Trinidad Tobago, sem falar em pequenos Estados europeus, como Suíça, Luxemburgo e as Ilhas Jersey, utilizaram as pequeninas legislações de seus países do tamanho de cidades pequenas para, de certa maneira, desviar essas pequenas administrações públicas da sua vocação e fazer desses Estados, com suas pequenas legislações, fantasmas financeiros. “Votem as leis que queremos e lhes daremos Rolls Royces, uma mansão em algum lugar, e nós teremos bases políticas formidáveis para gerir um capital que ninguém mais controla” – é o que chamamos de planeta financeiro. Então, de repente, em algumas décadas, vemos empresas que são capazes de se reunir em cartéis – e não somente no campo do petróleo, mas também dos diamantes e outros. É exatamente o que acontece: se reúnem em cartéis para fixar preços, definir o mercado, estabelecê-lo, fixá-lo, sendo completamente autônomos e gerindo o capital em paraísos fiscais, o que lhes permite fazê-lo sem nenhum controle. Segundo informações disponíveis, há, nos paraísos fiscais, pelo menos vinte e um bilhões de dólares em jogo, vinte e um e doze zeros. Esse modelo de paraíso fiscal se desenvolve e se espalha para outros setores nos países que possuem o que podemos chamar de legislação ultrapermissiva.