

**TRINTA E OITO ANOS EM UM DIA: SAMARCO, É POSSÍVEL RECUPERAR SUA LEGITIMIDADE?**

*THIRTY-EIGHT YEARS IN ONE DAY: SAMARCO, IS IT POSSIBLE TO REGAIN IT'S LEGITIMACY?*

Recebido em: 22/03/2019 • Aprovado em: 07/08/2019

Avaliado pelo sistema double blind review

Editora Científica convidada: Patricia Kanashiro

DOI 10.13058/raep.2019.v20n3.1339

**MARIA AUDENÔRA RUFINO *maryaudenora@hotmail.com***

**POLYANDRA ZAMPIERE PESSOA DA SILVA**

**WENNER GLAUCIO LOPES LUCENA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

## RESUMO

Esse Caso de Ensino objetiva auxiliar a compreensão de estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação em Administração, Ciências Contábeis e outras áreas voltadas à linha de negócio sobre a sobrevivência das organizações em um ambiente dinâmico. A proposta foi desenhada a partir do cenário do rompimento das barragens da Samarco, visando relatar a legitimidade da empresa antes, durante e após a ocorrência do evento, relacionando-a com a Teoria da Legitimidade. O Caso de Ensino foi construído a partir de notícias divulgadas em meios de comunicação, artigos científicos, relatórios anuais e de sustentabilidade da empresa, assim como no site da Samarco, no período de abril de 2018 a maio de 2019. Espera-se que os resultados da aplicação do Caso de Ensino possibilitem aos discentes a compreensão da importância da legitimidade para manutenção das atividades das organizações; o entendimento dos diferentes tipos de técnicas de legitimidade; e o momento apropriado para a aplicação de cada uma delas. Ademais, o estudo possibilita aos discentes se inserirem em um contexto no qual os conhecimentos teóricos podem ser usados para compreender os eventos práticos; e, portanto, desenvolver uma análise crítica a partir dos pressupostos da Teoria da Legitimidade.

**Palavras-chave:** Samarco; Teoria da Legitimidade; Danos Ambientais e Sociais.

## ABSTRACT

*This Teaching Case aims to help the understanding of undergraduate and postgraduate students in Administration, Accounting and other business areas on the survival of organizations in a dynamic environment. The proposal was designed from the scenario of the breaching of Samarco's dams, aiming to report the company's legitimacy before, during and after the event, relating it with the Theory of Legitimacy. The Teaching Case was built from news published in the media, scientific articles, annual reports and sustainability of the company, as well as on Samarco's website, from April to October 2018. The results of the application are expected. Case Studies allow students to understand the importance of legitimacy for maintaining the activities of organizations; the understanding of the different types of legitimacy techniques; and the appropriate time to apply each one. Furthermore, the study enables students to insert themselves in a context in which theoretical knowledge can be used to understand practical events; and, therefore, develop a critical analysis from the assumptions of the Theory of Legitimacy.*

**Keywords:** Samarco; Theory of Legitimacy; Environmental and Social Damage.

## ENTENDENDO O CASO SAMARCO: LEGITIMIDADE DO SETOR DE MINERAÇÃO

### O Setor de Mineração e a Samarco

O Brasil é um país de proporções continentais, com recursos minerais amplos e diversos. A exploração desses recursos tem grande importância para o desenvolvimento econômico do país, mas que precisa ser realizada respeitando preceitos essenciais que mitiguem os impactos sociais e ambientais. A extração dos recursos minerais pode gerar riscos potenciais à comunidade local e ao meio ambiente, a partir do modelo legalmente constituído de exploração. A concretização do risco, a exemplo do ocorrido com as barragens de Fundão e de Santarém de responsabilidade da empresa Samarco, coloca em discussão o modelo adotado de exploração de minério e a capacidade das empresas de prevenir e controlarem uma provável tragédia. A partir disso, a Teoria da Legitimidade pode ter a contribuir com a obtenção, manutenção e/ou recuperação da legitimidade do setor e, mais especificamente, das empresas envolvidas em tragédias que incluem danos sociais e ambientais.

A Samarco Mineração S.A é uma empresa de capital fechado fundada em 1977, que atua no segmento de mineração, atualmente controlada por meio de uma joint venture entre a Vale S.A e a anglo-australiana BHP Billiton. As atividades da Samarco estão prioritariamente instaladas nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e seu principal produto são as pelotas de minério de ferro comercializadas para a indústria siderúrgica de 19 países: das Américas, do Oriente Médio, da Ásia e Europa. A governança corporativa se baseia em quatro pilares centrais: Responsabilidade Empresarial, Transparência, Equidade e Prestação de Contas. A gestão é composta por um Conselho Administrativo com quatro membros efetivos e quatro suplentes, indicados pelos acionistas das controladoras. O Conselho Administrativo é dividido em quatro comitês: Finanças e Estratégia; Operações; Auditoria; e Remuneração. Esses comitês definem estratégias, aprovam planos de negócios, investimentos, orçamentos e monitoram os resultados da empresa.

A missão e os valores da Samarco estão pautados em três critérios: (i) produzir e fornecer pelotas de minério de ferro, aplicando tecnologia de forma intensiva para otimizar o uso de recursos naturais e gerar desenvolvimento econômico e social, com respeito ao meio ambiente; (ii) respeitar às pessoas, prezando pela vida acima de quaisquer resultados e bens materiais, assim como o direito à individualidade, sem discriminação de qualquer natureza visando o bem-estar individual e da sociedade; e (iii) ter cuidado com o meio ambiente, por meio da utilização correta dos recursos necessários às atividades da empresa. Especificamente, para atender o terceiro critério, a empresa realizava monitoramentos periódicos e procurava mitigar os impactos ambientais referentes aos riscos relacionados às operações e a estratégia do negócio. Assim, anualmente, eram conduzidos processos de revisão que permitiam identificar os riscos materiais, ou seja, os mais críticos dentro de categorias de classificação de riscos, e avaliá-los conforme sua severidade e probabilidade, envolvendo as áreas e lideranças na análise.

O setor de atuação da Samarco, apesar de ser considerado de alto impacto ambiental e social é essencial para desenvolvimento econômico do Brasil, uma vez que essa atividade tem uma representação significativa no montante do produto interno bruto (PIB) do país, aproximadamente 4% nos últimos anos a partir de 2014, e também na geração de empregos e tributos para o governo. Nos últimos períodos, principalmente a partir de 2004, a produção de minério teve um crescimento substancial, reflexo do favorável ambiente econômico do setor de mineração no Brasil e no mundo. Porém, o ano de 2014 foi marcado por um cenário externo cada vez mais complexo e competitivo para o setor de mineração. A combinação de desaquecimento do crescimento em economias em desenvolvimento, redução dos preços de minério de ferro e elevação da produção global levaram a um novo ambiente de mercado, no qual aspectos como custo, produtividade e rentabilidade definiram o desempenho da atividade.

Assim, o novo cenário econômico tinha capacidade de afetar as estratégias operacionais da empresa. Entretanto, a Samarco conseguiu contornar os efeitos do cenário econômico desfavorável ao setor, atingindo um

volume recorde de 373,962 milhões de toneladas de exportação de minério de ferro em 2016, representando uma alta de 1,7% em relação a 2015 (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2017). O preço médio da tonelada de minério exportada pelo Brasil em dezembro 2014 foi de US\$ 50,40, uma alta de 56% comparada a dezembro de 2015 (US\$ 32,30) e de 28,6% comparada a novembro de 2016 (39,2 dólares) (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS - MDIC, 2017). O setor assume um papel importante no contexto social, uma vez que é responsável por uma parcela considerável dos postos e geração de empregos diretos e indiretos. De acordo com o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o setor possuía 663.829 empregados em 2016; 702.853 empregados em 2015; 781.844 empregados em 2014; e 785.174 empregados em 2013.

Em meados de 2014, a Samarco divulgou um planejamento tratando da sua estratégia para os próximos oito anos, dentre as prioridades estavam alta produtividade, com o máximo uso dos ativos disponíveis em todas as áreas e atividades; custos de produção baixos, a fim de assegurar competitividade; elevados padrões de qualidade, em sintonia com requisitos de mercado; e uma reputação forte, que reflita o bom relacionamento com clientes, empregados, parceiros de negócios e a sociedade em geral. Face ao exposto observa-se que a Samarco demonstrava ter um comportamento de prevenção, visando evitar prejuízos ao meio ambiente e a sociedade. Então, o que houve com as barragens de Fundão e Santarém no ano de 2015?

### **Samarco: períodos antes do acidente das barragens de Fundão e de Santarém**

A Samarco sempre foi considerada um exemplo de sucesso; o ano de 2015 foi marcado pela desaceleração econômica e pela queda no preço das commodities, contudo a Samarco mantinha-se no topo de basicamente todos os rankings que avaliaram lucros, margem e receita líquida das empresas do país. A empresa recebeu diversos prêmios e reconhecimentos: em 2014, foi eleita pelo segundo ano consecutivo a Melhor Mineradora e a segunda Maior Mineradora do País (Revista Exame); foi bicampeã no Setor Mineração e Siderurgia (Anuário Época Negócios 360°); figurou pela quarta

vez entre as 150 melhores empresas para se trabalhar no Brasil (Guia Você S/A); recebeu o Inca Excellence Awards Digital (Ideas, 2014); foi a 12<sup>o</sup> no Ranking Benchmarking (Edição do Programa Benchmarking Brasil, 2013); recebeu o Prêmio Green Mine; foi a 14<sup>a</sup> no Prêmio Líder Empresarial do Espírito Santo; recebeu o Prêmio Findes/Senai de Meio Ambiente; e foi considerada a empresa que melhor se comunica com os jornalistas. Em 2015, a empresa ocupou a posição de 12<sup>a</sup> maior exportadora do País (MDIC, 2016).

Adicionado a isso, a atividade econômica desenvolvida pela empresa desempenha um papel importante na economia brasileira, tendo sua receita um impacto direto no PIB de Minas Gerais e Espírito Santo. Em algumas localidades, os impostos gerados diretamente pelas atividades da Samarco são vitais para a economia local dos municípios. Especificamente, a receita da Samarco equivale a 1,5% do PIB de Minas Gerais e 6,4% do PIB de Espírito Santo; os impostos gerados diretamente pelas atividades da Samarco corresponderam a: 54% da receita de Mariana (MG), 35% da receita de Ouro Preto (MG) e 50% da receita de Anchieta (ES). A Samarco também pagou 32 milhões em impostos aos municípios de influência direta no Espírito Santo, em 2014; e outros R\$ 50 milhões foram destinados aos municípios de influência direta em Minas Gerais, no mesmo ano.

De acordo com dados divulgados no Relatório Anual da Samarco em 2014 (último relatório antes do rompimento das barragens de Mariana e de Santarém), a riqueza gerada pela Samarco totalizou R\$9.242,2 milhões, uma diminuição de 10% em relação a 2013 (R\$10.266,6 milhões). O valor adicionado líquido produzido, por sua vez, alcançou R\$3.999 milhões em 2014, 3,2% acima do valor adicionado em 2013 (R\$3.678,7 milhões). Já o valor adicionado total a distribuir ficou em R\$4.677,8 milhões, um aumento de 4,6% (R\$4.214,9 milhões em 2013). Quanto a distribuição de recursos, pode-se observar pela Tabela 1, que aproximadamente 66% e 60% da riqueza gerada foi distribuída para remunerar o capital próprio, em 2013 e 2014, respectivamente.

**Tabela 1** Distribuição de Recursos da Samarco nos anos de 2013 e 2014

Contas	2013	%	2014	%
Remuneração de 2.969 empregados	419,00	9,72%	469,50	10,24%
Impostos, taxas e contribuições	279,50	6,49%	597,70	13,04%
Remuneração de capital de terceiros	804,90	18,68%	785,00	17,13%
Remuneração de capitais próprios	2.805,50	65,11%	2.731,40	59,59%

Nota: 1valores em milhões

Fonte: <https://www.samarco.com/investidores>

Vale considerar que os aspectos econômicos, que contribuem para a geração de riqueza econômica, impostos e vagas de empregos, precisam estar alinhados com os aspectos sociais e ambientais, isto é, precisam do triple bottom line. Apesar da importância do setor de mineração para a economia do país, o setor é considerado de alto impacto ambiental e social, denominado com um setor de riscos conhecidos. As mudanças geográficas causadas pela exploração da atividade econômica podem afetar diretamente o bem-estar social, bem como o ambiente ecológico. Contudo, tais impactos podem ser amenizados, mas não anulados, desde que a empresa desenvolva medidas preventivas aos danos. No entanto, os riscos existem e o que legitima o convívio com os riscos são os aspectos favoráveis da atividade de mineração. Portanto, o equilíbrio entre ambos é o que assegura a legitimidade da atividade econômica da Samarco, ou seja, o contrato entre a atividade econômica e a sociedade.

Desse modo, para reduzir os riscos sociais e ambientais, a Samarco investiu recursos voltados à área ambiental e social. Na gestão ambiental, os investimentos em 2014 tiveram como foco ganhos de eficiência no uso de recursos naturais e minerais, conformidade legal e controle de impactos em temas como resíduos, rejeitos, água e emissões de gases de efeito estufa

e material particulado. No total, foram investidos R\$88,3 milhões durante o ano. A estratégia de transformação social direciona investimentos e práticas de relacionamento segundo três eixos: (i) educação e geração de renda; (ii) fortalecimento do capital institucional; (iii) e cidadania e participação social. No total foram investidos R\$24,1 milhões, conforme aponta o Relatório Anual de 2014.

Ademais, durante o ano de 2014, a empresa afirma que executou seis simulados conjuntos para avaliar a capacidade de resposta da empresa a crises e aos procedimentos de gestão de eventos que possam acarretar a descontinuidade das operações. Para 2015, a empresa já previa aprofundar as avaliações de controles e incluir novos temas, bem como consolidar o sistema de prevenção e gestão de crises. Porém, os esforços descritos pela empresa não foram suficientes para identificar os riscos e corrigi-los antes da sua efetivação. Além disso, a capacidade de resposta pareceu não ser eficaz para reduzir as perdas humanas, materiais e socioambientais.

### **Samarco: durante e após a tragédia em Mariana**

Tudo ocorria dentro da normalidade nos pacatos distritos próximos as barragens de Fundão e Santarém em Mariana (MG): todos os dias os colaboradores da Samarco extraíam toneladas de minério, processavam e acumulavam os rejeitos de minérios nas barragens construídas para essa finalidade; e assim, finalizava o dia dos habitantes daquela região. Porém, para surpresa da população, a tranquilidade da região foi interrompida por uma avalanche de milhões de metros cúbicos de lama de rejeito de minério. No dia 05 de novembro de 2015, por volta das dezoito horas, ocorreu uma das maiores tragédias sociais e ambientais do setor de mineração, o rompimento de duas barragens de rejeitos de minério de ferro da mineradora Samarco: as barragens de Fundão e de Santarém, que representaram um rio com aproximadamente 50 milhões de metros cúbicos de lama.

O episódio do rompimento das barragens, de acordo com o relatório preliminar realizado pelo Instituto de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), foi qualificado como Desastre Nível IV, classificação de desastre de grande porte. Esse nível de desastre é caracterizado

quando os danos causados são muito importantes e os prejuízos muito vultosos e consideráveis. O rompimento liberou aproximadamente 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração no vale do Rio Doce, percorrendo cerca de 600 quilômetros no percurso de 39 municípios até atingir o oceano Atlântico. As consequências do escoamento da lama de rejeitos de minério soterrou a cidade de Bento Rodrigues, devastou outros sete distritos da cidade de Mariana – MG e contaminou: o Rio Gualaxo do Norte, o rio do Carmo e o rio Doce. As cidades próximas a esses rios, de Mariana – MG até a foz do Rio Doce no Espírito Santo, tiveram suas rotinas afetadas com a interrupção do abastecimento de água por dias.

Além das diversas perdas materiais, as perdas humanas foram de 19 pessoas. Entre os danos causados podem ser citados: mortes de trabalhadores; desalojamento de populações; destruição de estruturas públicas e privadas; interrupção no abastecimento de água; interrupção da pesca por tempo indeterminado; interrupção do turismo; mortalidade da biodiversidade e fauna terrestre; assoreamento de curso d'água; alterações dos padrões da qualidade de água doce, salgada e salobra, sensação de perigo e desamparo da população entre outros fatores físicos e psicológicos (IBAMA, 2015). Para mitigar os danos causados, a empresa criou a Fundação Renova, constituída para reparar os danos causados pelo rompimento das barragens. A Fundação Renova já pagou R\$ 1,1 bilhão para 7.558 famílias em municípios afetados pela lama em 2015, na forma de indenizações e auxílio financeiro.

As consequências sobre a situação econômico-financeira da Samarco se traduzem em multas por autos infracionais, queda dos indicadores financeiros, interrupção das atividades operacionais e processos judiciais. Ao todo, o IBAMA aplicou 24 autos de infração ambiental à mineradora, que também foi multada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e por órgãos ambientais dos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, totalizando R\$ 345 milhões. Em reportagem vinculada ao Jornal o Estadão, o presidente da Vale, Fabio Schvartsman, vai um pouco mais além, e afirmou que a Samarco consumiu R\$ 5,3 bilhões em indenizações e que esse valor não representa a metade do que deve ser gasto para compensar as pessoas prejudicadas pelo “acidente” provocado pela mineradora.

Depois da interrupção das atividades, os danos ao patrimônio da empresa foram consideráveis, a Samarco que acumulava lucro líquido nos períodos anteriores ao evento: R\$ 2.713 milhões em 2013, R\$ 2.806 milhões em 2014, em 2015 e 2016 acumulou prejuízos de R\$ 5.837 milhões e R\$ 3.362 milhões, respectivamente. A empresa que tinha um patrimônio líquido crescente ao longo dos últimos períodos, R\$ 3.758 milhões (2013) e R\$ 4.313 milhões (2014), encerrou os anos de 2015 e 2016 com patrimônio líquido a descoberto de R\$ 1.653 milhões e R\$ 6.922 milhões, respectivamente. Em 2017, a Samarco informou que havia cerca de US\$ 3,8 bilhões em dívidas, sendo US\$ 1,6 bilhão com bancos e US\$ 2,2 bilhões com detentores de bônus (REVISTA EPOCA, 2018). Quanto à expectativa futura, a situação econômica, financeira e operacional da empresa ainda é incerta.

Passando-se quatro anos da tragédia, suas causas ainda são objeto de investigação e algumas hipóteses foram levantadas. Os indícios apontam que a Samarco sabia que a barragem de Fundão poderia estar instável. No ano anterior, uma equipe de técnicos da empresa identificou trincas no alto de um dos paredões da barragem, corrigidas com simples aterros em sua base, que na época, não foram consideradas como resultado de liquefação estática (material sólido que passa a se comportar como um fluido), isso acontece quando existe água demais na fundação da barragem. Segundo o Ministério Público de Minas Gerais, a liquefação poderia ter sido causada pelas sucessivas elevações da altura da barragem, feitas pela Samarco, devido o crescente aumento da produção de pelotas de minério de ferro naquela unidade. De acordo com a matéria da Rádio Câmara, o Ministério Público ainda apura alterações feitas no projeto original, como o aumento na elevação da parede em 25 metros nos doze meses anteriores a quebra da barragem. Destaca-se que o presidente da Samarco, Ricardo Vescovi, na época, negou ter conhecimento a respeito da liquefação das barragens em Mariana.

Nesse contexto, apesar de todo o comprometimento informado pela Samarco com medidas para regularização da situação dos prejudicados pelo rompimento das barragens em Mariana, após três anos dessa tragédia, os habitantes da região ainda continuam lutando na justiça por seus direitos; os danos ambientais são sentidos principalmente por aqueles que de-

pendiam do Rio Doce para manutenção de subsistência e que tinham como fonte de renda o vínculo empregatício com a empresa Samarco, direta ou indiretamente. Até os dias atuais, a companhia ainda não voltou as suas atividades operacionais na região. Para tanto, a Samarco terá que reconstruir o contrato social explícito e implícito com a sociedade, assumindo o compromisso de ajustes e mudanças na condução das atividades operacionais, e mostrando para a sociedade que suas atividades são necessárias no ambiente social constituído. A perspectiva é que a empresa volte a operar em 2022. Para a retomada das atividades da Samarco são necessárias duas licenças ambientais: a da cava de Alegria Sul e o Licenciamento Operacional Corretivo (LOC) das estruturas existentes no complexo de Germano, em Mariana (EXAME, 2017).

Além disso, a Samarco tem se esforçado para convencer a sociedade que sua atividade operacional é importante para o desenvolvimento econômico e social da região. Os comunicados feitos pela empresa têm considerado o lado positivo da companhia, como ambientes favoráveis ao sucesso e tratam seu lado negativo com excepcionalidade. A princípio, segundo Medeiros, Silveira e Oliveira (2018), a Samarco procurou, nas suas declarações: (a) deslocar a culpa de si para outros, seja a natureza ou outros envolvidos; (b) evidenciar com laudos de especialistas, que as consequências ao meio ambiente não são tão graves e a população está sendo atendida com as indenizações e as ações para acomodação daqueles que perderam suas casas; e (c) mascarar o crime, mostrando sua atuação eficiente, responsável e, sobretudo, dizendo que foi um acidente imprevisto.

Recentemente, com o objetivo de mostrar as consequências da interrupção das suas atividades operacionais para a economia local e nacional, a Samarco contratou um estudo de impacto, feito pela Consultoria Tendência. Nesse estudo, são apresentadas, algumas projeções dos reflexos econômicos devido à inatividade da empresa, tais como: aumento do desemprego; queda nas exportações em Minas Gerais e Espírito Santo; perda média de R\$ 5,3 bilhões anuais até 2026, nas receitas da Samarco (em 2017, isso representava 9% da receita tributária de Minas Gerais e 41% da receita tributária do Espírito Santo). Além disso, o estudo aponta que

a inatividade da Samarco representará, até 2026, uma perda média de R\$ 1,2 bilhão anual em impostos. Até o momento, não se tem informações de quando a mineradora voltará a suas atividades operacionais, em nota no website de relacionamento com investidores, a Samarco informa que os processos de licenciamento necessários para o retorno das atividades estão em andamento e que serão utilizadas novas tecnologias que trarão maior segurança e menor impacto ambiental, sem nenhuma especificação de período. Em texto vinculado a Revista Valor Econômico, em 29 de maio de 2019, a empresa informou que pretendem voltar às atividades em meados de 2020.

Diante do que foi apresentado, da importância econômica da Samarco para o PIB nacional e o desenvolvimento da região de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como dos impactos sociais e dos danos ambientais que são irreversíveis e imensuráveis, questiona-se: quando a Samarco voltará a operar, quais as condições serão impostas pela sociedade para o retorno das atividades de exploração. Afinal de contas, ainda é possível confiar na empresa? O que a empresa fará de diferente? Visto que, a empresa era considerada um exemplo de sustentabilidade e isso não impediu a tragédia!

## NOTAS DE ENSINO

### **Objetivos de aprendizagem e indicação do público para uso do caso de ensino**

A utilização do Caso de Ensino é recomendada para os cursos de graduação e pós-graduação lato sensu em Administração e Ciências Contábeis, também pode ser usado em um contexto multidisciplinar no campo das Ciências Sociais voltado para área de negócios. Especificamente, recomenda-se o uso deste Caso de Ensino para as disciplinas de Planejamento Estratégico, Governança Corporativa, Responsabilidade Social Corporativa e Contabilidade Ambiental, Teorias da Contabilidade e da Administração.

O caso procura fomentar o aprendizado dos alunos por meio de:

- a. Aprimoramento do conhecimento – a respeito da necessidade de uma organização obter, manter e recuperar a legitimidade no ambiente ao qual atua, conforme prevê a Teoria da Legitimidade na perspectiva de Suchman (1995); a importância dos aspectos socioambientais para a organização e a sociedade; e as consequências e o alcance de condutas corporativas.
- b. Construção de habilidade – criatividade e raciocínio abstrato; conhecimento crítico; análise de cenários; identificação de problemas, ameaças e oportunidades; e formulação de estratégias.
- c. Desenvolvimento de atitudes – trabalho em equipe e multidisciplinaridade intelectual.

O método do Caso de Ensino não demanda leituras prévias. Contudo, caso o docente prefira seguir um método híbrido que melhor se adeque às características da turma, poderá solicitar que os discentes realizem uma leitura prévia sobre a Teoria da Legitimidade, deste Caso de Ensino, e notícias a respeito do rompimento das barragens de Fundão e Santarém em Mariana. Assim como, de outros casos de desastres ambientais envolvendo barragens de rejeitos de minério, para fomentar outras discussões.

## Fontes dos dados

Este Caso de Ensino foi elaborado baseando-se nos acontecimentos relacionados ao desastre ambiental e social provocado pelo rompimento das barragens da Samarco, em 2015. As informações que compõem os relatos descritivos do evento foram obtidas mediante a leitura dos relatórios financeiros anuais e de sustentabilidade da Samarco, notícias publicadas em jornais e revistas de grande circulação do país.

Assim, os dados foram levantados no período de abril a maio de 2019, por meio de uma busca das principais notícias veiculadas nos meios de comunicação (sítios de grandes jornais na internet e de revistas) sobre o desastre ambiental e social causado pela Samarco. A análise documental desse material possibilitou o acompanhamento dos fatos ocorridos anteriormente e posteriores ao rompimento da barragem, servindo de base para o desenvolvimento do presente Caso de Ensino.

## Aspectos pedagógicos

Para condução do presente Caso de Ensino, o docente precisará de no mínimo 4 horas-aula. Assim, recomenda-se que sejam seguidos os seguintes procedimentos:

- a. Em uma hora/aula, o docente deverá realizar uma exposição dialogada a respeito dos pressupostos da Teoria da Legitimidade, buscando construir um pensamento crítico e reflexivo sobre o assunto, principalmente no que se refere à dinâmica da organização, manter e recuperar a legitimidade no ambiente ao qual a empresa atua;
- b. Em no máximo duas horas/aula, o docente deverá solicitar que os alunos formem cinco grupos para ler, debater e responder as questões do Caso de Ensino; e
- c. Nas últimas horas/aula, cada grupo responderá uma questão e debaterá a questão respondida por outro grupo, ficará a cargo do docente escolher de forma aleatória quem será o responsável por responder e debater. Por fim, o professor deve fazer uma análise crítica das respostas dos alunos e levantar os pon-

tos positivos, indicando leituras complementares para o aprofundamento do tema.

Informa-se que os procedimentos sugeridos são facultativos, ou seja, fica a critério do professor conduzir a aplicação como considerar mais adequado, com base no perfil e maturidade da turma.

## EXPOSIÇÃO TEÓRICA E QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

Nesta seção apresenta-se um breve resumo a respeito da Teoria da Legitimidade visando auxiliar no desenvolvimento do presente Caso de Ensino. Para tanto, teve-se como foco a perspectiva de Suchman (1995) que considera que a organização está inserida em um ambiente de desafios e estratégias de legitimidade que contemplam o nível pragmático, moral e cognitivo. Essas estratégias de legitimidade diferenciam-se por diversos aspectos, o nível pragmático é menos durável e mais facilmente alcançado, enquanto os níveis: moral e cognitivo são mais robustos, conseqüentemente, mais difíceis de atingir (DUFF, 2017). Além disso, foi discutida a legitimidade mediante a divulgação de práticas para corrigir falhas de significado (ilegitimidade) na ótica de diversos autores, tais como Deegan (2002), Deegan, Rankin e Tobin (2002), Eugênio (2010) e Loh, Deegan e Inglis (2015).

### **Teoria da Legitimidade na Perspectiva de Suchman**

A literatura sobre legitimidade divide-a em dois grupos distintos - o estratégico e o institucional. A legitimidade estratégica adota uma perspectiva gerencial e enfatiza as maneiras pelas quais as organizações instrumentalmente manipulam e implantam símbolos sugestivos a fim de obter apoio social. Enquanto a legitimidade institucional é mais utilizada e enfatiza a forma pela qual a dinâmica de estruturação de todo o setor gera pressões culturais que transcendem o controle intencional de qualquer organização (SUCHMAN, 1995).

De acordo como Suchman (1995), a legitimidade pode ser destacada em três tipos, que pode ser denominada de legitimidade pragmática, legitimidade moral e legitimidade cognitiva. Os três tipos envolvem uma percepção ou suposição generalizada de que as atividades organizacionais são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições. No entanto, cada uma das três tipologias estratégicas se fundamenta sobre uma dinâmica comportamental diferente: a pragmática baseia-se no autointeresse do avaliador; enquanto a moral e a cognitiva implicam em regras culturais.

A legitimidade pragmática fundamenta-se na identificação do autointeresse do público mais imediato de uma organização. Muitas vezes, esse imediatismo envolve trocas diretas entre a organização e um grupo de avaliador; podendo também envolver interdependências políticas, econômicas ou sociais mais amplas, nas quais a ação organizacional, apesar de tudo, pode afetar visivelmente o bem-estar social. Ressalta-se que algumas atividades econômicas são nocivas ao meio ambiente e impõem riscos a parcela da população, mesmo assim, a exploração dessa atividade econômica pode receber legitimidade da sociedade. Isso ocorre quando um grupo social considera que os benefícios da atividade superam os riscos envolvidos, assim, o autointeresse da sociedade prevalece.

A legitimidade pragmática se resume a uma espécie de legitimidade de troca – os avaliadores apoiam a política organizacional baseada no valor esperado dessa política para si; ou pela legitimidade de influência – os avaliadores apoiam a organização não necessariamente porque acredita que ela fornece trocas favoráveis específicas, mas porque considera a organização receptiva a seus interesses maiores, isto é, a organização agrega interesses da sociedade em sua estrutura política (SUCHMAN, 1995). Para um melhor entendimento, considere que uma empresa degrada o meio ambiente, para extrair o objeto de exploração da atividade econômica, possibilitando a geração de retorno econômico para a sociedade como um todo, na forma de geração de emprego e arrecadação de impostos. Desse modo, os impactos sociais e ambientais continuarão a existir, porém é legitimado pelo desenvolvimento econômico que a empresa gera.

Ao contrário da legitimidade pragmática, a legitimidade moral não se baseia em julgamentos de uma determinada atividade que beneficia o avaliador. A avaliação da sociedade se baseia nas atividades que possuem a característica de se fazer a coisa certa, e refletem as cresças sobre se a atividade efetivamente promove o bem-estar da sociedade, tal como determinado pelo sistema de valores socialmente construído (SUCHMAN, 1995). No entanto, a base altruísta não necessariamente torna a legitimidade moral inteiramente livre de autointeresse. As organizações podem apresentar afirmações falsas, dentro de um sistema social constituído, e

reforçam essas afirmações com gestos simbólicos vazios; ou, além disso, as percepções da sociedade sobre a adequação muitas vezes coincide o interesse do avaliador com o interesse da sociedade como um todo. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico é legítimo se os benefícios, ponderados pelos efeitos nocivos a sociedade, estiverem coerentes com os valores considerados corretos pela sociedade. Se a sociedade considera aceitáveis os efeitos nocivos ao meio ambiente e ao social, a atividade será legitimada. Desse modo, dentro do sistema de valores da sociedade, a organização pode se esforçar para apenas parecer coerente e garantir a legitimidade.

A legitimidade cognitiva pode envolver apoio afirmativo para uma organização ou a mera aceitação da organização como necessária ou inevitável com base em algum relato cultural dado como certo (*taken-for-granted*). Nesse caso, observa-se que não necessariamente existe uma avaliação positiva ou negativa na dinâmica de comportamento da legitimidade cognitiva (SUCHMAN, 1995). Na legitimidade cognitiva duas variantes são particularmente significativas: a legitimidade baseada na compreensibilidade e a baseada no *taken-for-granted*. Na legitimidade cognitiva, os reflexos positivos e negativos da atividade econômica não são ponderados. A atividade econômica é considerada inevitável e essencial a partir de um contexto cultural, onde sempre foi legítima. As variantes da legitimidade cognitiva passam pela compreensão que se refere à junção entre os valores mais amplos e o que é percebido pela sociedade, para fornecer legitimidade; e a legitimidade *taken-for-granted* que afirma que algo que é dado como certo dificilmente poderá ser mudado.

Como a maioria dos processos culturais, o gerenciamento da legitimidade depende muito da comunicação - neste caso, a comunicação entre a organização e seus vários públicos. Essa comunicação se estende muito além do discurso tradicional, pode incluir uma ampla gama de ações carregadas de significado e exibições não verbais. Assim, o gerenciamento hábil da legitimidade requer um arsenal diversificado de técnicas e uma consciência discriminativa de quais respostas é melhor a partir da situação (SUCHMAN, 1995). Ainda conforme Suchman (1995) há três facetas

à legitimidade - ganhar legitimidade, manter a legitimidade e reparar a legitimidade – voltadas a seleção de estratégias para responder a cada um nos níveis pragmático, moral e cognitivo. Embora a maioria das organizações busque vários tipos de legitimidade simultaneamente, diferentes estratégias de legitimação operam em diferentes lógicas e, ao distinguir entre técnicas pragmáticas, morais e cognitivas, percebe-se que poucas organizações perseguem as três formas de legitimidade igualmente. Além disso, dependendo do contexto nem todas as tentativas de legitimação terão o mesmo sucesso.

**Questão 1. A legitimidade é uma condição ou um *status*, o qual existe quando o sistema de valores da entidade é alinhado com o sistema de valor de um sistema social maior do qual a entidade é parte. Quando há divergência atual ou potencial entre os dois sistemas de valores, existe ameaça a legitimidade da organização, que no caso da Samarco, se traduz na dificuldade de volta a operar depois de um evento que levou a perda de sua legitimidade. Nesse sentido, aponte motivos que tornam as atividades operacionais da Samarco desejadas, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema de valores, normas e crenças, a partir da perspectiva pragmática, moral e cognitiva.**

#### Plano de Resolução a Questão 1

Para a resolução da Questão 1 (um) o docente pode aceitar diferentes níveis de profundidade de resposta, dado o grau de maturidade dos discentes a respeito da Teoria da Legitimidade. Assim, recomenda-se apenas que as soluções estejam respaldadas na Teoria da Legitimidade e que os discentes reflitam como gestores da organização, como se as decisões gerenciais e estratégicas fossem de sua competência.

A questão 1 incentiva os alunos a analisarem de forma direcionada, sobretudo sob a ótica estratégica das perspectivas: pragmática, moral e cognitiva, de como as atividades da Samarco são necessárias à sociedade a ponto de legitimar suas operações, a partir do autointeresse, da característica de se fazer a coisa certa, ou da aceitação da organização como necessária ou inevitável. O discente deve re-fletir sobre qual a melhor perspectiva, isto é, aquela que melhor ajudaria a Samarco a demonstrar que é desejada, adequada ou apropriada ao sistema de valores da sociedade. Apesar de a sociedade ser tratada de forma genérica, o discente deve ser levado à reflexão de que existem grupos heterogêneos inseridos no mesmo ambiente e com visões diferentes a partir do mesmo cenário.

### **Ganhar Legitimidade**

As organizações quando aderem ou desenvolvem novas operações, mas tem pouco conhecimento sobre o contexto social, pode enfrentar o desafio de ganhar aceitação do sistema social, seja pela propriedade da atividade ou pela validade enquanto parte do setor. As novas operações são tecnicamente problemáticas, insuficientes ou institucionalizadas; portanto, os primeiros participantes devem empreender mais esforço para ganhar legitimidade, externalizando uma sensação de que as novas operações caracterizam um setor que já existe independentemente das novas operações e que estas serão integradas as atividades preexistentes dadas como certas (SUCHMAN, 1995). Porém, dependendo das novas operações e de sua capacidade de integração com as preexistentes, as novas operações podem precisar ser segregadas para não comprometer a legitimidade das atividades preexistentes.

As estratégias para ganhar legitimidade são normalmente proativas, visto que, os gestores têm conhecimento inicial sobre o plano e a necessidade de legitimação. Suchman (1995) enfatiza que as estratégias para ganhar legitimidade se dividem em três grupos: esforços para estar em conformidade com as perspectivas da sociedade preexistentes no ambiente atual da or-

ganização; esforços para selecionar nos múltiplos ambientes, o público que apoiará as práticas atuais; e esforços para manipular a estrutura ambiental, criando novo público e novas crenças legitimadoras. As organizações para ganhar legitimidade pragmática, mediante a conformidade, devem atender às necessidades substantivas de vários públicos ou oferecer acesso à tomada de decisões, ou ambos; para ganhar legitimidade moral às organizações devem se conformar (alinhar-se) a ideais altruístas; e para obter legitimidade cognitiva deve adotar modelos estabelecidos ou padrões.

Destaca-se que as organizações podem ganhar legitimidade por intermédio da seleção do ambiente. A forma mais simples de conseguir tal legitimidade é selecionando um ambiente que assegure a legitimação da entidade da forma que se encontra, sem que tenha que recorrer a mudanças em troca da legitimação. O pragmatismo seleciona um ambiente favorável mediante uma pesquisa de mercado - a organização deve identificar e atrair os indivíduos que valorizam os tipos de produtos ou serviços que a organização pode fornecer (SUCHMAN, 1995). A seleção do ambiente na legitimidade moral é limitada a escolha de padrões morais: possibilidade de critérios morais permanece bastante ampla, e a ponderação referente à seleção depende consideravelmente do objetivo que a organização estabeleceu para si mesma, e da execução da atividade relacionada ao objetivo. Visto que a sociedade pode impor obrigações mais pesadas às entidades que fornecerem determinados bens e serviços particularmente problemáticos. Os gestores também podem praticar seleção em ambientes cognitivos, quando se perceber incapacitada de operar em um ambiente único e coerente, apesar de seus melhores esforços. Quando isso acontece, os gestores podem tentar controlar os conflitos reconfigurando seletivamente as restrições ambientais, segregando ambientes (ignorando situações, demonstrando cinismo, prometendo mudanças) e atendendo a um público em detrimento do outro, ou integrando ambientes (SUCHMAN, 1995).

Na estratégia de legitimação por meio de manipulação os gerentes extrapolam a seleção entre as crenças culturais existentes, e promulgam ativamente novas explicações da realidade social. A legitimidade pragmática reflete a troca e influência direta nas relações entre as organizações e os

indivíduos específicos, é geralmente a forma mais fácil de manipular a legitimidade. Normalmente, a manipulação assume a forma de divulgação de produtos, pois a organização tenta persuadir indivíduos específicos a valorizarem produtos específicos. Além disso, as organizações podem empregar a divulgação de boa imagem para acelerar as relações de troca e estimular atribuições mais generalizadas de boas disposições.

Segundo Suchman (1995), para as organizações individualizadas, a melhor expectativa é simplesmente acumular um registro de desempenho técnico, porém estratégias coletivas geralmente são mais potentes. Dentro da ordem racionalista, o desempenho técnico exerce efeitos indiretos sobre dinâmicas morais, com divulgação de eventos que chamam a atenção, fornecendo validação duradoura a procedimentos e estruturas. O desempenho técnico, na maioria dos casos, é socialmente construído, portanto, a ênfase no desempenho dificilmente impede o gerenciamento de impressões - incluindo, por exemplo, a divulgação seletiva de informações. Na manipulação do ambiente da legitimidade cognitiva a ação coletiva se torna ainda mais importantes. No campo cognitivo, a ação coletiva geralmente toma a forma de popularização (promovendo compreensibilidade ao explicar novas formulações culturais) ou padronização (promovendo a aceitação por isomorfismo).

### **Manter Legitimidade**

Suchman (1995) aponta que manter a legitimidade é algo desafiador para a organização, mas geralmente essa tarefa é mais fácil do que ganhar ou reparar a legitimidade. Uma vez obtida a legitimidade, pode se tornar, com o passar do tempo, mais superficial e rotineira sua manutenção. Porém, a entropia (mudança de forma) é uma característica persistente da vida social, e poucas organizações podem ignorar com segurança a tarefa de manutenção da legitimidade por completo. Até mesmo a organização mais legítima está sujeita a anormalidades, erros, falhas de imitação, inovações e pressões externas que ameaçam a legitimidade, especialmente se tais adversidades chegarem rapidamente ou forem deixadas sem solução por um período significativo de tempo.

Segundo Suchman (1995), três aspectos da legitimidade tornam sua manutenção pelo menos intermitentemente problemática: (a) a sociedade é frequentemente heterogênea, (b) a estabilidade frequentemente acarreta rigidez, e (c) a institucionalização frequentemente gera sua própria oposição. O primeiro aponta que a legitimidade é representada por um relacionamento com a sociedade, e não é uma propriedade da organização; e o ambiente institucional é fragmentado, portanto, satisfazer toda a sociedade pode não ser virtualmente possível. O segundo está relacionado ao isomorfismo ou ajuste mútuo, que limita a capacidade de responder rápida e adequadamente as mudanças nas condições que se encontram. Se as organizações se tornarem homogêneas, enquanto os ambientes culturais permanecem heterogêneos, demandas insatisfeitas criarão nichos para empreendedores que planejam e adotam formas organizacionais inovadoras, ainda que periféricas (SUCHMAN, 1995).

O terceiro aspecto da legitimidade refere-se à tendência de que qualquer grau de institucionalização, diferente do montante tido como certo (take-for-granted), pode gerar sua própria oposição. Os projetos de legitimação (particularmente tentativas proativas de publicidade e popularização) geralmente atraem a atenção, e muitas vezes essa atenção se mostra hostil - porque gestores proativos já terão recrutado inicialmente a maioria da atenção da sociedade potencialmente favorável ao projeto de legitimação, e alguns dos novos críticos podem esperar deslegitimar todo o setor atacando seu membro menos institucionalizado. Ou ainda porque a organização recém-institucionalizada é vista pelo setor como uma restrição externa indesejada (JEPPERSON, 1991 apud SUCHMAN, 1995). Seja qual for o caso, a institucionalização pode mobilizar um novo oponente mais radical, portanto, os gerentes dificilmente podem tratar a legitimação como uma tarefa concluída.

As estratégias para manter a legitimidade se dividem em dois grupos: perceber mudanças futuras - concentra-se em melhorar a capacidade da organização de reconhecer reações do público e prever desafios emergentes; e proteger realizações passadas - consiste em converter a legitimidade esporádica em contínua, mediante o policiamento de operações internas

para evitar erros, restringindo esforços de legitimação altamente visíveis por técnicas mais sutis, e desenvolvendo um conjunto defensivo de crenças e atitudes (SUCHMAN, 1995). Na estratégia de perceber as mudanças pragmáticas futuras, a organização deve monitorar múltiplos interesses e, para esse fim, pode atrair a sociedade para a tomada de decisões organizacionais - não para fornecer garantias simbólicas aos avaliadores, mas fornecer insights culturais aos gerentes. Na estratégia para perceber as crenças morais futuras, a organização deve incorporar a ética múltipla e buscar a profissionalização, promovendo certos membros organizacionais para participar de discursos normativos externos (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Por fim, para perceber os entendimentos cognitivos futuro, a organização deve explorar perspectivas múltiplas e pode estabelecer divisões específicas com a autorização para questionar as suposições assumidas como certas (ASHFORTH; GIBBS 1990).

As estratégias de proteção geralmente exigem mais iniciativa do que as técnicas puramente perceptivas. Sobre proteção das realizações passadas, no nível pragmático, as trocas devem ser consistentes e previsíveis, não apenas atendendo às necessidades dos avaliadores, mas também eliminando as incertezas e promovendo um senso de controle dos avaliadores. No nível moral, as atividades devem exemplificar a responsabilidade, não apenas abstendo-se de incoerência, mas também subestimando o papel de preocupações puramente instrumentais ou consequenciais. Em um nível cognitivo, os relatos devem ser simples, não apenas explicando o comportamento organizacional, mas também fazendo com que pareça natural e inevitável.

**Questão 2. A Teoria da Legitimidade defende a existência de um contrato social, implícito ou explícito, obtido e mantido entre as organizações e a sociedade. Se esse contrato social existe efetivamente entre a empresa Samarco e a sociedade, em sua opinião, quais são as prováveis cláusulas implícitas e explícitas do contrato?**

### Plano de Resolução a Questão 2

A questão busca fomentar a reflexão sobre o que seria um contrato social a partir da Teoria da Legitimidade. O discente deve pensar que a Samarco atuou no setor de mineração por décadas e que por uma tragédia as atividades foram interrompidas sem data para retorno. Tal contexto induz a existência de um contrato social que foi inicialmente obtido e que foi perdido. O contrato social de obtenção possui cláusulas implícitas (algo não formalmente acordada, mas que pela execução da atividade operacional ficavam subentendidas) e cláusulas explícitas (acordos formais, regras e normas, que quando quebrados comprometem a continuidade da atividade econômica).

A partir disso, o discente deve refletir quais as principais cláusulas implícitas e explícitas do contrato, quais foram quebradas. Além disso, o discente deve se colocar dentro do contexto do caso, como se fosse o gestor da Samarco, após a identificação das cláusulas quebradas, quais as sugestões possíveis para reconstruí-las, existem cláusulas prioritárias. Vale lembrar que a Samarco é um caso em aberto, ainda sem solução, portanto respostas divergentes devem ser bem acolhidas.

### Reparar Legitimidade

O desafio para reparar a legitimidade assemelha-se à tarefa de obter legitimidade; diferentemente de ganhar legitimidade, a reparação da legitimidade geralmente representa uma reação reativa a uma crise imprevista de significado. Essas crises geralmente acontecem quando os gerentes se enredaram em seus próprios hábitos legitimadores e falharam em perceber um declínio no apoio cultural, até que algum indício cognitivo importante (como uma interrupção de recursos) chame a atenção dos gestores (SUCHMAN, 1995). Existe uma necessidade de monitoramento das estratégias para manter a legitimidade. As estratégias superficiais podem encobrir as falhas mais importantes, aquelas que rompem a legitimidade sem que

sejam precedidas de redução na legitimidade. Portanto, em atividade de alto impacto social e ambiental fazer o acompanhamento permanente dos eventos, que levariam a interrupção brusca da legitimidade, também deve fazer parte da estratégia desenhada para manter a legitimidade.

A partir da perda de legitimidade, os gerentes reativos começam a lidar com o problema, as estratégias habituais de legitimação e as alegações de legitimidade habituais podem já estar desacreditadas. Para ser acreditada a proposta de reação (estratégia para reparar a legitimidade) precisa propor soluções corretivas acompanhadas de resultados efetivos. Ademais, a crise de legitimidade também pode separar os gestores de aliados externos previamente confiáveis; como a legitimação é frequentemente mutualística (interação entre ambas as partes), o risco de contágio negativo pode levar os aliados de longas datas a se dissociarem de uma contraparte problemática (SUCHMAN, 1995), dificultando a retomada das atividades operacionais interrompidas pela perda de legitimidade, que precisa ser considerado dentro da proposta de reação. Enquanto que os aliados externos podem exigir processos institucionais e burocráticos ainda mais rígidos para não serem apontados como coautores.

Nas estratégias para reparar a legitimidade, a maioria das estratégias usada para ganhar legitimidade pode ser utilizada para recuperar, desde que a organização continue desfrutando de alguma credibilidade e interconexão com os públicos relevantes. Mas se a organização foi plenamente deslegitimada deve primeiro abordar os motivos imediatos da perda de legitimidade, para depois iniciar atividades de legitimação mais globais. Em particular, as organizações devem construir uma espécie de firewall entre a percepção da sociedade sobre as ações passadas e a percepção da sociedade sobre as ações gerais em andamento (SUCHMAN, 1995). Os desvios que levaram a perda da legitimidade precisam ser tratados com transparência, demonstrando que as novas práticas adotadas divergem das anteriores, caso contrário, os esforços podem ser desacreditados.

As crises de legitimidade podem ocorrer devido a questões de performance, mas a maioria dos desafios baseia-se em falhas de significado: a sociedade começa a suspeitar que os resultados supostamente desejáveis

são prejudiciais, que procedimentos supostamente eficazes são falsos ou que estruturas supostamente genuínas são fachadas. Consequentemente, na tarefa inicial para recuperar a legitimidade, os gerentes podem tentar negar o problema, na esperança de dissipar as preocupações pragmáticas dos indivíduos, pelo menos até que a organização possa montar uma recompensa paralela para contrabalancear; podem tentar justificar a perda de legitimidade, redefinindo meios e fins retrospectivamente, a fim de fazer com que os eventos perturbadores pareçam compatíveis com as crenças morais e cognitivas atuais; se os gerentes não puderem elaborar um relato que elimine a responsabilidade moral, podem tentar preservar um mínimo de legitimidade cognitiva simplesmente explicando os eventos inesperados de uma maneira que preserve uma visão de mundo de outra forma solidária (SUCHMAN, 1995).

Os motivos que levaram a perda de legitimidade direcionam quais serão as medidas adotadas para recuperá-la. A falha de significado que determinou a interrupção da legitimidade pode ocorrer bruscamente, pondo em dúvida a legitimidade pragmática obtida por meio da ponderação entre os efeitos positivos e os efeitos nocivos ocasionados pelas operações da organização. Os efeitos nocivos assumem uma relevância muito maior, anulando os aspectos favoráveis que garantia a exploração da atividade econômica. Quando se trata de uma atividade econômica que tem como característica intrínseca uma linha tênue entre os aspectos favoráveis e desfavoráveis, qualquer desvio representa a perda parcial ou total da legitimidade. Portanto, organizações que atuam em atividade econômica de alto impacto social e ambiental precisam ter ciência das consequências do ultrapasse dessa linha tênue.

A legitimidade também pode ser recuperada por meio de dois tipos de reestruturação estratégica: criando monitores – que permite à organização construir um vínculo contra a reincidência futura, por exemplo, convidando o regulador governamental e a sociedade para participar do monitoramento (troca pragmática); e dissociação – que emprega a mudança estrutural para distanciar simbolicamente a organização das más influências, por exemplo, substituindo executivos para simbolizar o desejo de mudança, ou

mudar procedimentos, estruturas e locais de atuação (SUCHMAN, 1995), ou ainda envolver os membros da comunidade e, talvez, permitir que eles participem de alguns processos de tomada de decisão da empresa (PARSONS; LACEY; MOFFAT, 2014).

A dimensão do desafio de recuperar a legitimidade é dada pelos motivos e consequências associadas à perda de legitimidade. A reestruturação pode ser um caminho a ser considerado, desde que seja feita com transparência e de acordo com as crenças e valores morais, defendidos pela legitimidade moral. A mudança no corpo diretivo da organização pode indicar que as correções estão sendo realizadas para garantir o alinhamento entre os valores da sociedade e a exploração da atividade econômica; e os esforços para amenizar os impactos causados a sociedade, se for o caso, precisam ser reais. Qualquer indicativo de recorrência de desvios pode indicar esforços ainda maiores para recuperar a legitimidade na sequência.

**Questão 3. A técnica de legitimação pode ser simbólica (não reflete mudanças reais das atividades) ou substantiva (reflete mudanças reais das atividades). Quais seriam as possíveis técnicas de legitimidade simbólicas e substantivas da Samarco antes e após o evento do rompimento das barragens?**

#### Plano de Resolução a Questão 3

A pergunta proposta visa guiar os discentes a discussão sobre as técnicas de legitimação. O discente deve ser levado a refletir que a legitimação é algo prático, mas também envolve técnica de divulgação; a legitimação para ocorrer precisa ser divulgada, considerando a legitimidade como algo percebido pela sociedade; e que nem sempre o que é praticado é divulgado e vice-versa.

Relembrado que este Caso de Ensino busca soluções para resolver a crise de legitimidade da Samarco. Para tanto, identificar equívocos e decisões erradas tomadas pelos gestores fazem parte da solução. Sugere-se que antes de responder essa questão o dis-

cente torne a lê os tópicos “Samarco: períodos antes do acidente das barragens Fundão e de Santarém” e “Samarco: durante e após a tragédia em Mariana” e identifique as estratégias de legitimação para manter e recuperar legitimidade. Sobre a legitimidade simbólica reflita como uma empresa premiada com décadas de atuação no setor perdeu a legitimidade em um dia; além disso, questione-se se a legitimidade simbólica ainda pode ser uma alternativa para a empresa. Todas essas reflexões contextualizadas ajudam a enriquecer a resposta.

Adicionalmente, aspectos da legitimidade cognitiva podem ser explorados para recuperar a legitimidade. Se a atividade econômica é essencial, o contexto social mais amplo pode ser usado para apelar à importância de reconstruir a legitimidade, porque a organização tem uma importância cultural mais difícil de ser interrompida. Portanto, se atividade econômica faz parte do contexto social e cultural daquela sociedade, o contrato social pode ser mais facilmente reconstruído.

**Questão 4. A Teoria da Legitimidade está dentro do contexto das teorias ambientais, as quais defendem que o ambiente afeta, impõe limite ou coopera com a organização. Se isso for verdade, considerando que a Samarco é uma empresa relevante para o desenvolvimento econômico. Pergunta-se: em sua opinião, quais as estratégias devem ser usadas para recuperar a legitimidade da Samarco?**

Plano de Resolução a Questão 4

A teoria reconhece que legitimidade é obtida, perdida ou recuperada a partir da interação da empresa com o ambiente, mas que o ambiente é determinante sobre a organização. O discente deve interpretar, nesta questão, o ambiente como um espaço holístico, que é influenciado por um sistema que envolve aspectos-

políticos, legais, econômicos, sociais, ambientes e outros. Assim, para solucionar a questão 4 (quatro) os discentes devem focar na estratégia que deveria ser adotada pela Samarco para recuperar sua legitimidade, a partir desse contexto.

### **Teoria da Legitimidade e Divulgação**

As empresas vêm se preocupando com questões ambientais, visto que, suas ações estão cada vez mais visíveis e monitoradas (PLETSCH et al., 2015). Nesse contexto, a divulgação assume um papel importante no processo de legitimação. Deegan (2002) afirma que existe uma inter-relação entre a organização e a sociedade, isto é, que a política, a economia e a comunidade são inseparáveis e que a análise econômica não pode ser realizada sem considerar os aspectos da estrutura social, política e institucional do ambiente em que as atividades são realizadas. Ainda segundo o autor, as organizações existem quando a sociedade as considera legítimas, e se este é o caso, a sociedade confere à organização o estado de legitimidade. A legitimidade é socialmente construída à medida que reflete uma congruência entre os comportamentos da entidade legitimada e as crenças compartilhadas de algum grupo social; assim, a legitimidade depende de um público coletivo, mas independente de observadores específicos (SUCHMAN, 1995, FANK; BEUREN, 2010).

Para Wink et al. (2016), esta teoria se fundamenta na ideia de que existe um contrato social entre as organizações e a comunidade, representando um conjunto de expectativas implícitas ou explícitas de seus membros. O contrato social atribui significado as operações das organizações, considerando-as necessárias dentro do sistema de valores constituído. Portanto, as entidades devem conduzir suas ações nos limites tidos como aceitáveis pela sociedade, visando justificar sua continuidade. Do contrário, a sociedade, gradativamente se encarregará de revogar o contrato social. Deegan (2002) argumenta que para evitar a perda do contrato e influenciar as percepções externas, a empresa precisa demonstrar à sociedade a sua importância e legitimar seus atos por meio de políticas de divulgação corporativa. A divul-

gação pode ocorrer de diversas formas como relatórios formais, mídia social (CASTELLÓ; ETTER; NIELSEN, 2015), comunicado a imprensa, vídeo conferência, entrevista sobre a análise e discussão da gestão, entre outras formas.

As políticas de divulgação corporativa devem ser orientadas a considerar: o estado, o público, a comunidade financeira e a mídia, uma vez que esses atores possuem potencial para esboçar iniciativas que são capazes de interferir na legitimidade das empresas. Ao mesmo tempo, para se legitimar, as empresas precisam transcender a esfera econômica, estabelecendo congruências entre suas ações e as expectativas da sociedade (DEEGAN, 2002; DEEGAN; RANKIN; TOBIN, 2002, LOH; DEEGAN; INGLIS, 2015). Nesta perspectiva a divulgação de informação socioambiental pode ser considerada uma técnica para legitimar as atividades da empresa (DEEGAN, 2002; EUGÊNIO, 2010), ajudando a manter boas relações com o público relevante (MICHELON; PILONATO; RICCERI, 2016), seja para obter, manter ou recuperar legitimidade. Sob o contexto da teoria da legitimidade, pode-se afirmar que as empresas potencialmente poluidoras são mais pressionadas pela sociedade a investir, adotar práticas socialmente responsáveis (MACHADO; MACHADO; MURCIA, 2011) e posteriormente divulgá-las (BURGWAL; VIEIRA, 2014), para alcançar a legitimidade social e corrigir as falhas de significado.

Eugénio (2010) argumenta que a legitimidade é um recurso que as organizações necessitam para sua continuidade, sendo assim, sempre que os gestores considerarem que o recurso é vital para a continuidade da organização, implementarão estratégias para assegurar o fornecimento contínuo de tal recurso. A estratégia de legitimidade identificada na evidencição ambiental e/ou social se tornou um elemento a mais a ser utilizado por empresas para a legitimação social (MACHADO; OTT, 2015, RUFINO; MACHADO, 2015). A estratégia pode assumir a forma pragmática, moral ou cognitiva para obter, manter ou recuperar a legitimação (GUBIANI; BEUREN; SOARES, 2013). De um modo geral, o processo de reconhecimento e quebra da legitimidade das empresas é uma linha tênue do contrato social das empresas com a sociedade, desta forma, estratégias corretivas devem ser realizadas constantemente por meio de evidenciações que for-

neçam percepções que coadunem com as expectativas dos atores sociais.

As entidades com maior impacto no meio ambiente precisam legitimar suas atitudes por meio da divulgação (BATISTA; CRUZ; BRUNI, 2016). A estratégia de legitimação por meio da divulgação também é uma resposta às notícias vinculadas nos meios de comunicação, e que contribuíram para moldar negativamente a percepção da sociedade sobre a organização. Paralelamente, a estratégia de legitimidade deve ser desenvolvida em resposta as notícias negativas, mas considerando os aspectos favoráveis que contribuirão para moldar o processo de aceitação da atividade econômica como necessária a sociedade.

**Questão 5. As atividades desenvolvidas pelas empresas mineradoras são consideradas de alto risco conhecido. As pesquisas mostram que as empresas pertencentes a setores de alto impacto ambiental e social se envolvem mais em práticas de responsabilidade social corporativas, como um meio de amenizar os danos ambientais e sociais. A Teoria da Legitimidade reconhece que para a legitimidade ser alcançada é essencial a divulgação das práticas. Nesse contexto, como as facetas: ganhar legitimidade, manter legitimidade e recuperar legitimidade explicam a divulgação?**

#### Plano de Resolução a Questão 5

Esta questão deve levar os discentes a refletir a divulgação como um meio necessário para alcançar a legitimidade. As estratégias e os desafios constantes e dinâmicos da legitimidade requerem das organizações a busca de táticas mais eficientes de divulgação, mediante a seleção de material e canais de vinculação das informações. As práticas de legitimações, seja, para ganhar, manter ou recuperar, precisam ser divulgadas, caso contrário, uma boa estratégia de legitimação pode não ser percebida pela sociedade e, consequentemente, não surta os resultados esperados.

## REFERÊNCIAS

- ASHFORTH, Blake E.; GIBBS, Barrie W. The double-edge of organizational legitimation. **Organization science**, v. 1, n. 2, p. 177-194, 1990.
- BATISTA, Antonio Barbosa; CRUZ, Naiana Vasconcelos Silva; BRUNI, Adriano Leal. Fatores determinantes do nível de divulgação ambiental nas maiores transnacionais brasileiras. **Contextus–Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 14, n. 3, p. 140-161, 2016.
- CASTELLÓ, Itziar; ETTER, Michael; NIELSEN, Finn Årup. Strategies of legitimacy through social media: The networked strategy. *Journal of Management Studies*, v. 53, n. 3, p. 402-432, 2016.
- GUBIANI, Clésia Ana; BEUREN, Ilse Maria; SOARES, Maurélio. Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 849-876, 2013.
- BURGWAL, Dion de Van; VIEIRA, Rui José Oliveira. Determinantes da divulgação ambiental em companhias abertas holandesas. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. 64, p. 60-78, 2014.
- DEEGAN, C. The legitimizing effect of social and environmental disclosures: a theoretical foundation. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, Bradford, v.15, n.3, p.282-311, Ago. 2002.
- DEEGAN, Craig; RANKIN, Michaela; TOBIN, John. An examination of the corporate social and environmental disclosures of BHP from 1983-1997: A test of legitimacy theory. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 15, n. 3, p. 312-343, 2002.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: **Economics meets sociology in strategic management**. Emerald Group Publishing Limited, p. 143-166, 2000.
- DUFF, Angus. Corporate social responsibility as a legitimacy maintenance strategy in the professional accountancy firm. *The British Accounting Review*, v. 49, n. 6, p. 513-531, 2017.
- EUGÊNIO, T. Avanços na divulgação de informação social e ambiental pelas empresas e a teoria da legitimidade. **Revista Universo Contábil**, v.6, n. 1, 2010.
- FANK, Odir Luiz; BEUREN, Ilse Maria. Evidenciação das estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) nos relatórios da administração da Petrobras. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 4, n. 10, p. 25-47, 2010.
- IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Diretoria de Proteção Ambiental – DIPRO. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo\\_tecnico\\_preliminar\\_Ibama.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_Ibama.pdf). Acesso em: 21 de junho de 2018.

JEPPERSON, R. L. **Institutions, institutional effects, and institutionalism**. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*: 143-163. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

JORNAL ESTADÃO. Presidente da Vale diz que Samarco deve retomar atividades em 2020. Escrito por: Fernanda Nunes e Renata Batista. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,presidente-da-vale-diz-que-samarco-deve-retomar-atividades-em-2020,70002549633>. Acesso em: 02 de novembro de 2018.

LOH, Chin Moi; DEEGAN, Craig; INGLIS, Robert. The changing trends of corporate social and environmental disclosure within the Australian gambling industry. **Accounting & Finance**, v. 55, n. 3, p. 783-823, 2015.

MACHADO, Daiane Pias; OTT, Ernani. Estratégias de legitimação social empregadas na evidência ambiental: Um estudo à luz da Teoria da legitimidade. **Revista Universo Contábil**, v. 11, n. 1, p. 136-156, 2015.

MACHADO, Márcia Reis; MACHADO, Márcio André Veras; MURCIA, Fernando Dal Ri. Em busca da Legitimidade Social: Relação entre o impacto ambiental da atividade econômica das empresas brasileiras e os investimentos no meio ambiente. **Revista Universo Contábil**, v. 7, n. 1, p. 20-35, 2011.

MEDEIROS, C. R. O.; SILVEIRA, R. A.; OLIVEIRA, L. B. Mitos no Desengajamento Moral: Retóricas da Samarco em um Crime Corporativo. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 1, p. 70-91, 2018.

MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA. Setor Mineral Brasileiro exportou US\$ 36,6 bilhões em bens minerais em 2016. Disponível em: <http://www.mme.gov.br>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF (2016). Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce. DENÚNCIA. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-deimprensa/docs/denuncia-samarco>. Acesso em: 01 Jun. 2017.

MICHELON, Giovanna; PILONATO, Silvia; RICCI, Federica. CSR reporting practices and the quality of disclosure: An empirical analysis. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 33, p. 59-78, 2015.

PARSONS, Richard; LACEY, Justine; MOFFAT, Kieren. Maintaining legitimacy of a contested practice: How the minerals industry understands its 'social licence to operate'. **Resources Policy**, v. 41, p. 83-90, 2014.

PLETSCH, Caroline Sulzbach et al. Perfil da evidência ambiental das empresas listadas no índice de sustentabilidade empresarial. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 25, n. 3, p. 57-77, 2015.

RÁDIO CAMARA. CAMARA DOS DEPUTADOS. Tragédia em Mariana: as causas do rompimento da barragem do Fundão - Bloco 2. <http://www2.camara.leg.br/camarano>

ticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/520756-TRAGEDIA-EM-MARIANA-AS-CAUSAS-DO-ROMPIMENTO-DA-BARRAGEM-DO-FUNDAO-BLOCO-2.html

REVISTA EXAME. Samarco Mineração descarta retomada das operações em 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/samarco-mineracao-descarta-retomada-das-operacoes-em-2017>. Acesso em: 30 de abril de 2018.

REVISTA EPOCA. Os planos da Vale: aumentar vendas para a China e destravar a Samarco. Escrito por: AGÊNCIA REUTERS. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2018/11/os-planos-da-vale-aumentar-vendas-para-china-e-destravar-samarco.html>. Acesso em: 30 de abril de 2018.

RUFINO, M. A.; MACHADO, M. R. Fatores Determinantes da Divulgação de Informações Voluntária Social: Evidências Empíricas no Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 9, n. 4, p. 380-396, 2015.

SAMARCO. Relatório de Sustentabilidade. Disponível em: <http://www.samarco.com/relatorios/>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, p. 571-610, 1995.

SUDDABY, Roy; BITEKTINE, Alex; HAACK, Patrick. Legitimacy. **Academy of Management Annals**, v. 11, n. 1, p. 451-478, 2017.

VALOR ECONOMICO. Acordo da Samarco é restrito a Mariana e prevê indenizar 3.000 pessoas. Escrito por: Marcos de Moura e Souza. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/5902171/acordo-da-samarco-e-restrito-mariana-e-preve-indenizar-3000-pessoas>. Acesso em: 03 de outubro de 2018.

WINK, P. K. S.; VASCONCELOS, A. L. F. S.; LAGIOIA, U. C. T.; KATO, M. T.; NOSSA, V. Reação aos acidentes ambientais: um estudo em uma mineradora no mercado brasileiro. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 12, n. 1, p. 52-67, 2015.

## DADOS DOS AUTORES

**MARIA AUDENÔRA RUFINO** *maryaudenora@hotmail.com*

Doutoranda em Ciências Contábeis pela UFPB

Instituição de vinculação: Universidade Federal da Paraíba / Universidade Federal de Sergipe Itabaiana/SE - Brasil

Áreas de interesse em pesquisa: Contabilidade Financeira, Regulação Econômica e Responsabilidade Social Corporativa.

*Av. Ver. Olímpio Grande, s/n - Porto Itabaiana/SE 49500-000*

**POLYANDRA ZAMPIERE PESSOA DA SILVA** *polyandra@live.com*

Doutoranda em Ciências Contábeis pela UFPB

Instituição de vinculação: Universidade Federal da Paraíba / Universidade Federal do Cariri Juazeiro do Norte/CE - Brasil

Áreas de interesse em pesquisa: Finanças Corporativas; Contabilidade Externa e Métodos Quantitativos.

**WENNER GLAUCIO LOPES LUCENA** *wdlucena@yahoo.com.br*

Doutor em Ciências Contábeis pela UFPB

Instituição de vinculação: Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa/PB - Brasil

Áreas de interesse em pesquisa: Contabilidade Comportamental.