

A Seat at the Table Is Not Enough: The Failings of Brazil's Renova Foundation

Written by Rajiv Maher

This PDF is auto-generated for reference only. As such, it may contain some conversion errors and/or missing information. For all formal use please refer to the official version on the website, as linked below.

A Seat at the Table Is Not Enough: The Failings of Brazil's Renova Foundation

<https://www.e-ir.info/2021/06/28/a-seat-at-the-table-is-not-enough-the-failings-of-brazils-renova-foundation/>

RAJIV MAHER, JUN 28 2021

Turning to participation has become an essential tool for state actors and businesses when attempting to reconcile socio-environmental conflicts. This article discusses the innovative non-judicial participatory mechanism devised by multinational mining corporations and the Brazilian state to address access to justice for compensation and reparations by victims of Brazil's worst environmental disaster. Drawing from extensive fieldwork in Mariana, Brazil I attempt to shine a light on the opacity of the participatory governance model and process at the Renova Foundation (for a more detailed analysis see Maher, 2021). The article concludes that it is simply not enough to have just a seat at the table in contexts of settling human rights abuses. Moreover, participation strategies that come across as a charade can and do prolong the suffering of victims. I finish the article by calling for binding international norms to safeguard the rights of victims affected by corporate irresponsibility.

In November 2015, the Fundão tailings dam, owned by Samarco (a joint venture between Anglo-Australian BHP and Brazilian Vale), collapsed in Mariana, Brazil, provoking the worst environmental catastrophe in the nation's history. The dam collapse took the lives of 19 people and devastated the homes and/or livelihoods of approximately anywhere between 23,000 families and up to 3 million people.

Within the vacuum of binding standards or norms for remedy to victims of corporate irresponsibility, Samarco together with the Brazilian state, and importantly without consulting the victims, agreed to create and fully fund an allegedly independent foundation called Renova (meaning Renewal in English) to address the reparations and compensation for victims. Renova defended its legitimacy as being best placed to deliver a more efficient compensation and remediation to victims than more traditional judicial channels.

However, this claim turned out to hold little authenticity. The victims from Samarco's Fundão dam collapse have still not been resettled into their new homes and village over 5.5 years since the disaster. Thousands of victims have also been denied the right of recognition as legitimate victims by the foundation.

Overnight Renova Foundation became Brazil's most financially endowed foundation by tenfold in July 2016. It was established as a multi-stakeholder governed foundation with an intricate governance arrangement. Renova's governance involves 70 participating entities that include civil society, public authorities, academia and even the victims themselves to ensure fair remedy is applied in a transparent and human rights-compliant manner, ensuring all the while that 'no party involved has control over the decision' (Fundação Renova website, 2019). Through its multi-stakeholder governance model Renova claims to work with a participatory and dialogic approach.

Additionally, Renova embraced an aggressive communicational strategy to showcase its investments in reparations and compensations as documented in the hundreds of professionally produced glossy videos on Renova's website. As such one would rightfully assume that victims would be content with Renova's approach, yet this was far from the truth as I discovered during three fieldwork visits to Mariana between 2019-20. So, despite this participatory and democratic approach to providing fair and human rights compliant compensation, why has Renova not been effective to date in the eyes of the victims?

A Seat at the Table Is Not Enough: The Failings of Brazil's Renova Foundation

Written by Rajiv Maher

The key to understanding this conundrum lies in understanding where, and with whom, the decision-making power rests within Renova's governance structure. Despite its elaborate form of democratic governance only the Board of Governors can make decisions on spending the foundation's financial resources whereas the other members and bodies can be consulted and therefore listened to and heard. The Board of Governors has always consisted of representatives from both mining corporations. From August 2018 the courts ruled that the Board of Governors should incorporate two representatives from the victims. However, this never materialized due to fears of power asymmetries and symbolic participation of just two victims compared to six representatives from the mining corporations. Consequently, victims have described the participation and dialogue with Renova as charade-like.

It is noteworthy that to date Renova has spent over Rs.\$ 13bn reais (US \$ 2.52bn) in compensation and reparations. Nonetheless, the victims I interviewed exclaimed that they had not seen the benefits of this money. As one victim often told me they are just a 'commodity' for Renova to create projects and take kickbacks. Frustratingly, beyond the payment of rent for temporary accommodation and monthly stipends for groceries those most impacted by the dam collapse allegedly have received the least of this spending. This is despite the fact that Renova employs thousands of people directly and indirectly.

The most common response to my point about how well Renova documents its reparations approach to victims was with the Brazilian adage of "é só para inglês ver" or "its just for the English to see." This phrase refers to situations of deceit, falsehood, trickery, inauthenticity or white/greenwash. Interviewees with victims and their defenders drew my attention to how one of Renova's main areas of spending has always been in communications and marketing of itself.

One recurring theme throughout conversations with victims about Renova was its persistent delay or stall (*enrolar* in Portuguese) tactics in resettling victims from Bento Rodrigues into their new replica village and homes. This can be explained by the foundation's willingness on the one hand to always dialogue with victims and on the other, its inefficiency in resettling victims into their new homes. This helps us understand why victims sense that the participatory practices of Renova are a mere charade. The result of this has been the festering of frustrations and discontent amongst victims who see Renova as inept and uninterested in remedying their legitimate grievances. Victims contend that these delays have contributed to the epidemic in depression and suicides experienced in Mariana in the past few years.

To alleviate the exasperation of delays, Renova offers victims the chances to settle their claims for compensations in an alleged independent mediation centre, which it also funds and operates. In these mediation centres known as Mediated Indemnity Programmes (PIM in Portuguese), victims can walk in and out within a few hours and leave with a cheque for the damages incurred. Victims and their defenders have denounced this practice as unscrupulous due to the alarmingly low amounts of compensation victims have settled for (often for just around US \$100-150 according to interviewees). Coming to an agreement at the PIM centres also implicates victims to relinquish any rights to demand further payment or take future legal recourse against Samarco.

Renova's main defence against accusations of its inefficiencies and incompilance with basic human rights in providing remedy to victims has been to audaciously deflect the blame on the bureaucratic nature of its multistakeholder participatory approach. It alleges that in order to operate as democratically as possible, decisions have to pass through multiple committees and actors, which holds up the resettlement and compensation of victims.

After experiencing these persistent frustrations with Renova, victims have turned to state and federal prosecutors as well to NGOs such as Caritas and MAB for help in mobilizing their right to remedy and justice. Nonetheless, these defenders of the victims often lament the absence of any legislation or precedent they can follow to ensure the rights of victims are acknowledged and respected.

The case of the Fundãotailings dam break came after a series of corporate induced disasters that also affected the lives and livelihoods of thousands of innocent people (for e.g. BP Horizon Deepwater in the Gulf of Mexico in 2010, Rana Plaza collapse in Bangladesh in 2013 and Vale's Feijãotailings dam collapse in Brazil in 2019). Each of these cases approached the remediation of victims differently. These cases also highlight the urgent need for global binding norms that can provide minimum standards for meaningful access to remedy for victims of mass corporate

A Seat at the Table Is Not Enough: The Failings of Brazil's Renova Foundation

Written by Rajiv Maher

irresponsibility.

The example from Mariana additionally draws our attention to the stark limitations of participatory approaches, when victims are not actively empowered and involved in their design. As illustrated in Maher (2021) a seemingly sophisticated and slick operation such as the Renova Foundation can act in a disingenuous way. It presented to the world that it offers a seat at its table to everyone including victims when in reality victims hold no real power and remain deprived of their legitimate right to remedy, thus perpetuating their suffering for years.

A global standard on access to remedy for victims of mass corporate irresponsibility should outlaw such deceitful manoeuvres by private actors. A global standard could quite easily be aggregated to the already established UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) third pillar of Access to Remedy. The UNGPs have on the whole been well embraced with at least over 350 corporate human rights policies in existence (see Business and Human Rights Resource Centre). At the present Pillar III of the UNGPs is quite general and applies to all types and scale of grievances encountered against corporate irresponsibility including mundane acts of dust pollution or workplace harassment. A more specific addition is needed for the redress of victims whose lives and livelihoods have been destroyed by disaster events induced by business operations. Such standards must focus on closing loopholes and possibilities for business and state actors to instrumentalize and manipulate participation as a tool for sidestepping their obligations to provide effective and timely remedy to victims of corporate irresponsibility.

A Portuguese version of this article, supplied by the author, can be found below.

Não basta um lugar à mesa: as falhas da Fundação Renova no Brasil

A aposta na participação da população atingida tornou-se uma ferramenta essencial para atores e empresas estatais na tentativa de conciliar conflitos socioambientais. Este artigo discute o mecanismo participativo não judicial inovador criado pelas mineiradoras multinacionais e o Estado brasileiro para dar o acesso à justiça para compensações e reparações pelas vítimas do pior desastre ambiental brasileiro. Com base em um extenso trabalho de campo em Mariana, Brasil, tento esclarecer a opacidade do modelo e processo de governança participativa na Fundação Renova (para uma análise mais detalhada, ver Maher, 2021). O artigo conclui que simplesmente não é suficiente ter apenas um 'lugar à mesa' em contextos de resolução de abusos de direitos humanos. Além disso, estratégias de participação que parecem uma charada é dizer 'só para inglês ver' podem e prolongam o sofrimento das vítimas. Concluo o artigo pedindo normas internacionais vinculantes para salvaguardar os direitos das vítimas afetadas pela irresponsabilidade corporativa.

Em novembro de 2015, a barragem de rejeitos de Fundão, de propriedade da Samarco (uma *joint venture* entre a anglo-australiana BHP e a brasileira Vale), desabou em Mariana, Brasil, provocando o pior catástrofe ambiental da história do país. O colapso da barragem tirou a vida de 19 pessoas, e devastou as casas e/ou meios de subsistência de aproximadamente 23.000 famílias e até 3 milhões de pessoas.

No vácuo de padrões vinculativos ou normas para remediação às vítimas de irresponsabilidade corporativa, a Samarco junto com o Estado brasileiro, sem consultar as vítimas, concordou em criar e financiar uma fundação supostamente independente chamada Renova para abordar as reparações e indenizações às vítimas. A Renova defendeu sua legitimidade declarando-se melhor posicionada para fornecer uma indenização e reparação mais eficientes às vítimas/atingidos do que os canais judiciais mais tradicionais.

No entanto, essa afirmação revelou ter pouca autenticidade. As vítimas do rompimento da barragem de Fundão da Samarco ainda não foram reassentadas em suas novas casas e povoado há mais de 5 anos e meio desde o desastre. Os milhares de atingidos também foram negados pela fundação o direito de reconhecimento como vítimas legítimas.

De um dia para o outro a Fundação Renova se tornou a fundação com mais recursos financeiros no Brasil em julho de 2016. Foi estabelecida como uma fundação governada por várias partes interessadas (*stakeholders*) com um intrincado arranjo de governança. A governança da Renova envolve 70 entidades participantes que incluem

A Seat at the Table Is Not Enough: The Failings of Brazil's Renova Foundation

Written by Rajiv Maher

sociedade civil, poder público, acadêmicos e até as próprias vítimas para garantir que a justiça seja feita de forma transparente e respeitosa com os direitos humanos, garantindo ao mesmo tempo que 'nenhuma parte envolvida tenha controle sobre a decisão' (Site da Fundação Renova, 2019). Por meio de seu modelo de governança de múltiplos-atores, a Renova afirma trabalhar com uma abordagem participativa e dialógica.

Ademais, a Renova adotou uma estratégia de comunicação agressiva para mostrar seus investimentos em reparações e compensações, conforme documentado nas centenas de vídeos brilhantes produzidos profissionalmente no site da mesma. Como tal, seria legítimo presumir que os atingidos ficariam contentes com a abordagem da Renova, mas isso está longe da verdade como descobri durante três visitas de trabalho de campo a Mariana entre 2019-20. Apesar dessa abordagem participativa e democrática em relação às compensações justas e em conformidade com os direitos humanos, devemos fazer a seguinte pergunta: Por que a Renova não foi eficaz até o momento aos olhos das vítimas?

A chave para entender esse enigma está em entender onde e com quem o poder de tomada de decisão repousa na estrutura de governança da Renova. Apesar de sua forma elaborada de governança democrática, apenas o Conselho Curador pode tomar decisões sobre como gastar os recursos financeiros da fundação, enquanto os outros membros e órgãos podem ser consultados e, portanto, ouvidos. O Conselho Curador sempre foi composto por representantes de ambas as empresas de mineração. A partir de agosto de 2018, os tribunais determinaram que o Conselho Curador deveria incorporar dois representantes das vítimas e atingidos. No entanto, isso nunca se materializou devido ao temor das assimetrias de poder e da participação simbólica de apenas duas vítimas em comparação com seis representantes das mineradoras. Consequentemente, as vítimas descreveram a participação e o diálogo com a Renova como uma farsa.

Vale ressaltar que até o momento a Renova gastou mais de R\$ 13 bilhões de reais (US \$ 2,52 bilhões) em indenizações e reparações. No entanto, as vítimas que entrevistei reclamaram que não viram os benefícios desse dinheiro. Como uma vítima me disse com frequência, eles são apenas uma 'mercadoria ou troca de moeda' para a Renova criar projetos e receber propina. Com muita indignação, além do pagamento de aluguel para uma casa temporária e uma bolsa para alimentação, os mais atingidos pelo rompimento da barragem teriam recebido a menor parte desses gastos pela Fundação, apesar da Renova empregar milhares de pessoas direta e indiretamente.

A resposta mais comum, na minha opinião, sobre o quão bem a Renova documenta sua reparação aos atingidos, é como o ditado "só para inglês ver." Os atingidos e seus defensores explicaram como uma das principais áreas de gastos da Renova sempre foi na comunicação e marketing de si mesma.

Um tema recorrente ao longo das conversas com os atingidos com respeito a Renova, foi seu atraso persistente ou táticas de protelação (ou 'enrolar' em linguagem coloquial) em seu reassentamento em Bento Rodrigues. Isso pode ser explicado pela disposição da fundação de, por um lado, sempre dialogar com os atingidos e, por outro, sua ineficiência no reassentamento dos atingidos. Isso nos ajuda a entender por que os atingidos percebem que as práticas participativas da Renova são uma mera farsa – só para inglês ver. O resultado disso tem sido o agravamento das frustrações e descontentamento entre as vítimas que veem a Renova como inepta e desinteressada em fazer justiça quanto às suas queixas legítimas. Os atingidos afirmam que esses atrasos tem contribuído para a epidemia de depressão e suicídios vividos em Mariana nos últimos anos.

Para amenizar a exasperação dos atrasos, a Renova oferece aos atingidos a chance de liquidar suas reivindicações de indenizações em um centro de mediação supostamente independente, que também financia e opera. Nesses centros de mediação conhecidos como Programas de Indenização Mediada (PIM), os atingidos podem entrar e sair em poucas horas com um cheque pelos danos sofridos. Os atingidos e seus defensores denunciaram essa prática como inescrupulosa, devido aos valores alarmantes de indenização que as vítimas pagaram (às vezes pela faixa de US \$ 100-150, de acordo com os entrevistados). Chegar a um acordo nos centros do PIM também implica que os atingidos abram mão de quaisquer direitos de exigir mais pagamentos ou de tomarem medidas legais futuras contra a Samarco.

A principal defesa da Renova contra as acusações de sua ineficiência e violação dos direitos humanos básicos na

A Seat at the Table Is Not Enough: The Failings of Brazil's Renova Foundation

Written by Rajiv Maher

entrega da indenização para os atingidos, tem sido desviar audaciosamente a culpa sobre a natureza burocrática de sua abordagem participativa de múltiplas partes interessadas. A fundação alega que, para funcionar da forma mais democrática possível, as decisões devem passar por múltiplos comitês e atores, o que faz demorar o reassentamento e a indenização dos atingidos.

Após sofrer essas frustrações persistentes com a Renova, os atingidos recorreram a promotores estaduais e federais, bem como a ONGs como a Caritas e o MAB para obter ajuda na mobilização de seu direito à reparação e justiça. No entanto, os defensores das vítimas muitas vezes lamentam a ausência de qualquer legislação ou precedente que possam seguir para garantir que os direitos das vítimas sejam reconhecidos e respeitados.

O caso da ruptura da barragem de rejeitos de Fundão veio após uma série de desastres induzidos por corporações que também afetaram as vidas e meios de subsistência de milhares de pessoas inocentes (por exemplo, BP Horizon Deepwater no Golfo do México em 2010, colapso de Rana Plaza em Bangladesh em 2013 e rompimento da barragem de rejeitos do Feijão da Vale no Brasil em 2019). Cada um desses casos abordou a reparação das vítimas de forma diferente. Ademais, esses casos também destacam a necessidade urgente de normas vinculantes globais que possam fornecer padrões mínimos para um acesso significativo a recursos para vítimas de irresponsabilidade corporativa em massa.

O exemplo de Mariana também chama nossa atenção para as limitações gritantes das abordagens participativas, quando as vítimas não são ativamente capacitadas e envolvidas em seu projeto. Conforme revelado em Maher (2021), uma operação aparentemente sofisticada e engenhosa como a Fundação Renova pode agir de forma dissimulada, além de apresentar ao mundo que oferece um 'lugar à mesa' para todos, incluindo os atingidos, quando na realidade, as vítimas não detêm nenhum poder real e permanecem privadas de seus direitos legítimos de reparação, perpetuando assim seu sofrimento por anos.

Um padrão global de acesso a reparações para vítimas de irresponsabilidade corporativa em massa deveria proibir tais manobras enganosas de atores privados. Um padrão global poderia ser facilmente agregado ao já estabelecido terceiro pilar dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Negócios e Direitos Humanos (UNGPs) de Acesso a Reparação. Em geral, os UNGPs foram bem adotados com pelo menos mais de 350 políticas corporativas de direitos humanos existentes (consulte o Business and Human Rights Resource Centre). No presente Pilar III do UNGPs é bastante geral e se aplica a todos os tipos e escala de queixas encontradas contra irresponsabilidade corporativa, incluindo atos mundanos de poluição por poeira ou assédio no local de trabalho. Um acréscimo mais específico é necessário para a reparação das vítimas cujas vidas e meios de subsistência foram destruídos por eventos de desastre induzidos por operações comerciais a focar em fechar brechas e possibilidades para que atores empresariais e estatais instrumentalizem e manipulem a participação da população atingida como uma ferramenta para contornar suas obrigações de fornecer soluções eficazes e oportunas às vítimas da irresponsabilidade corporativa.

About the author:

Rajiv Maher is an Assistant Professor at EGADE Business School del Tecnológico de Monterrey. His research focuses on the impacts of CSR related initiatives in communities within the extractives and natural resources sector, specializing in Latin America. His latest article *Deliberating or Stalling for Justice? Dynamics of Corporate Remediation and Victim Resistance Through the Lens of Parentalism: The Fundão dam Collapse and the Renova Foundation in Brazil* was published in the Journal of Business Ethics (2021).