

Public communication and response strategies in crisis situations in the disasters in Mariana and Brumadinho: the actions of the State Secretariat for the Environment and Sustainable Development, of the State of Minas Gerais, and the National Mining Agency

Comunicação pública e estratégias de respostas em situações de crise nos desastres em Mariana e Brumadinho: as atuações da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, do Estado de Minas Gerais, e da Agência Nacional de Mineração

Clésio Admar Teixeira*

*  Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (clesio.a.teixeira@gmail.com)

Abstract

This article analyzes the communication actions and response strategies adopted by the State Secretariat for the Environment and Sustainable Development, of the State of Minas Gerais (Semad) and by the National Mining Agency (ANM), public bodies that act in the concession and inspection mining activity in the State and Brazil, during the crises caused by the failure of the ore tailings dams in Mariana (2015) and Brumadinho (2019), operated by the mining companies Samarco and Vale, respectively. From the content and discourse analysis of a set of 357 notes issued to the media, notices, bulletins and videos published on their websites and online social networks, it was concluded that state bodies failed to provide local communities with information that could be substantial in providing security for their lives, property and the environment in which they live. It was found that there was: i) the production and dissemination of information, but without attention to message recipients and marked by unidirectional, top-down, non-dialogical communication; ii) intergovernmental communication, when state organizations speak within the very government entities to which they are linked or hierarchically submitted; iii) low presence and use of social media; iv) low interactivity with users on online social networks; and, v) non-existent interactivity channels, for direct communication with local communities.

Keywords: public communication, communication in crisis situations, response strategies.

Resumo

Este artigo analisa as ações de comunicação e as estratégias de respostas adotadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, do Estado de Minas Gerais (Semad) e pela Agência Nacional de Mineração (ANM), órgãos públicos que atuam na concessão e fiscalização da atividade minerária no Estado e no Brasil, durante as crises provocadas pelos rompimentos das barragens de rejeito de minério em Mariana (2015) e em Brumadinho (2019), operadas pelas mineradoras Samarco e Vale, respectivamente. A partir das análises de conteúdo e de discurso de um conjunto de 357 notas emitidas à comunicação social, avisos, boletins e vídeos publicados em seus *websites* e nas redes sociais *online*, concluiu-se que os órgãos estatais falharam em fornecer às comunidades locais informações que poderiam ser substanciais para proverem a segurança de suas vidas, propriedades e para o meio ambiente em que vivem. Constatou-se que houve: i) a produção e disseminação de informações, mas sem a atenção aos receptores das mensagens e marcada por uma comunicação unidirecional, de cima para baixo, não dialógica; ii) comunicação intergovernamental, quando as organizações estatais falam para dentro dos próprios entes governamentais a quem estão vinculadas ou submetidas hierarquicamente; iii) baixa presença e uso das mídias sociais; iv) baixa

interatividade com os usuários nas redes sociais *online*; e, v) canais de interatividade inexistentes, para a comunicação direta com as comunidades locais.

Palavras-chave: comunicação pública, comunicação em situação de crise, estratégias de respostas.

Introdução

A comunicação desenvolvida por instituições do setor público tem como propósito o cumprimento de deveres para com a sociedade e os cidadãos (Yoemans, 2009). A sua motivação não é comercial, mas normativa, associada ao serviço público. É, por isso, marcada por imperativos de transparência e de prestação de contas que asseguram a sua legitimidade perante as populações locais às quais servem. De acordo com Yoemans (2009), as organizações do setor público estão legal e moralmente obrigadas a informar as populações e os *media* sobre decisões políticas e assuntos que afetam toda a sociedade.

Por conseguinte, a comunicação em situação de crise impõe às instituições públicas, por pressupostos democráticos, uma conduta ainda mais rigorosa com relação à transparência na divulgação de informações, além do que, os órgãos públicos possuem na reputação o seu bem mais precioso (McCoya, 2014). Os órgãos governamentais também possuem ampla capacidade de atribuição de responsabilidades às organizações apontadas por má gestão em desastres de origem industrial, e de obter sucesso em fazer com que a sua narrativa seja preponderante junto aos *media* (Sarlos & Szondi, 2015).

Os rompimentos de duas barragens de rejeitos de minério de ferro em Mariana (2015) e em Brumadinho (2019) (Minas Gerais, Brasil), operadas pelas mineradoras Samarco e Vale, respectivamente, envolveram as duas gigantes mundiais do setor nos maiores desastres ambientais e humanitários da história do país. A lama tóxica que extravasou das barragens provocou a morte de cerca de 300 pessoas, a maioria delas trabalhadoras das próprias organizações, e deixou um lastro de destruição ambiental sem precedentes, com a devastação de florestas, soterramento de vilas e a contaminação por metais pesados dos leitos de rios, do mar e de extensa área cultivável (Hoje em Dia, 2019b).

A dinâmica semelhante, a repetição dos desastres em um curto período e em regiões geográficas próximas levaram as organizações, acusadas de má conduta na operacionalização das barragens, a vivenciarem períodos de crises que colocaram em risco a manutenção de suas atividades econômicas. Além das mineradoras responsabilizadas, os desastres colocaram em causa as ações empreendidas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, do Estado de Minas Gerais (Semad) e a Agência Nacional de Mineração (ANM), dois dos principais órgãos públicos que atuam na concessão e fiscalização da atividade minerária em Minas Gerais e no país. A Semad e a ANM se viram obrigadas a adotarem estratégias de respostas nas situações de crises para informar as comunidades locais atingidas.

Esta investigação tem como objetivo geral caracterizar as ações de comunicação e as estratégias de respostas adotadas pela Semad e pela ANM, em suas notas emitidas à comunicação social e nas publicações em seus *websites* e nas redes sociais *online*, durante as crises e no pós-crise dos desastres decorrentes dos rompimentos das barragens de rejeito de minério. Procura-se, através das análises de conteúdo e de discurso destas publicações, responder às seguintes questões de pesquisa: i) quais os principais temas abordados pelas organizações públicas em suas estratégias de respostas; ii) quais as principais estratégias de respostas adotadas pelas organizações públicas na gestão das crises e no pós-crise; e, iii) quais os principais canais de comunicação *online* utilizados pelos órgãos estatais em suas ações de comunicação.

O artigo está dividido em quatro pontos a que se seguem as conclusões. No primeiro ponto, apresenta-se o marco teórico com o enquadramento da investigação no campo da comunicação em gestão de crises e destaca os seus princípios e conceitos fundamentais. São apresentados, ainda, estudos anteriores que apontam para a importância da análise do papel da comunicação das organizações públicas nessas crises, notadamente em sua missão de produzir e difundir informações de qualidade para as comunidades locais. Segue-se com a apresentação das opções metodológicas que fundamentam a investigação e os resultados alcançados. Ao final, são relatadas as conclusões extraídas no percurso da investigação e a apresentação de sugestões de atuação pelas organizações em estudo.

Marco teórico: comunicação pública e comunicação de crises

A comunicação pública pode ser entendida, em sentido lato, como a comunicação realizada na esfera pública com amplo recurso aos *mass media* (Esteves & Escudero, 2015). Já em sentido restrito, entende-se a comunicação pública enquanto comunicação formal que permite a troca e a partilha de informação de utilidade pública, que visa a manutenção dos laços sociais e cuja responsabilidade é das instituições públicas (Zémor, 2008), estando constrangida por princípios normativos, políticos, sociais e culturais (Sebastião, 2021, p. 330). As organizações públicas são tradicionalmente acusadas de ser burocráticas, lentas, ineficientes e corruptas, não acompanhando as mudanças sociais que provocam mudanças nas expectativas dos cidadãos (Canel & Luoma-aho, 2019).

As estruturas públicas democráticas têm necessidade de divulgar as suas medidas, convencer os cidadãos da legitimidade da sua atuação e criar mecanismos para comunicar e ouvir os seus cidadãos. A comunicação pública é, por conseguinte, um instrumento fundamental para construir e manter o bem público e a confiança entre os cidadãos e as autoridades (Canel & Luoma-aho, 2019). Este aspecto torna-se mais premente em situações de crise e na recuperação de desastres.

A comunicação de crises, risco e desastres é um dos tópicos mais frequentemente abordados pelos pesquisadores no campo da comunicação estratégica (Werder et al., 2018). Diversos autores (e.g., Benoit, 1997; Coombs, 2007; Coombs & Holladay, 2002; Coombs & Holladay, 2008; Spence, Lachlan & Griffin, 2007; Hearit & Roberson, 2009) têm investigado a importância de estratégias e técnicas a serem adotadas pelas organizações para atravessarem momentos de crises de imagem e preservarem suas reputações.

A comunicação de crise pode ser entendida como aquilo que empresas dizem ou fazem para superar um momento de crise e no pós-crise (Coombs & Holladay, 2008; Spence, Lachlan & Griffin, 2007). Os estudos em comunicação de crise recomendam estratégias de respostas dirigidas aos diversos públicos, para justificação das atuações das organizações (e.g., Benoit, 1997; Hearit & Roberson, 2009). Coombs (2010) destaca, também, que a gestão de crise vai além de ações reativas e acrescenta a prevenção como um fator fundamental para o sucesso das estratégias de respostas às crises, tendo em vista que as ações preventivas protegem as pessoas, os bens, os recursos financeiros e o capital reputacional das organizações. Segundo Benoit (1997), o passo inicial num plano de gestão de crise implica responder a duas questões básicas e essenciais: se o acusado é o responsável pela ação e se esse ato é considerado ofensivo. Associadas a estas respostas encontramos um continuum que inclui desde as estratégias de negação de responsabilidade e respectiva fuga até à mortificação, expressão máxima do assumir de responsabilidades (Quadro 1).

Quadro 1. Estratégias de resposta recomendadas aos gestores de crises organizacionais

Estratégia de resposta	Descrição	Foco da resposta
Negação	Negar que o ato ocorreu ou apontar um culpado real.	
Fuga à responsabilidade	Quando não é possível negar, o acusado tenta fugir à responsabilidade, que se desdobra em outros quatro componentes:	<p>a) provocação – alegar que o ato foi cometido em resposta a outro ilícito,</p> <p>b) exequibilidade: justifica-se pela falta de conhecimento ou controle sobre fatores importantes,</p> <p>c) desculpa baseada em acidentes: desculpar-se apontando que os fatores não estavam sob o seu controle;</p> <p>d) boas intenções: alegação de que o ato ofensivo foi cometido por bons e não por maus motivos.</p>
Redução da ofensividade	Reduzir o grau de interpretação ofensiva do público, que se desdobra em seis variáveis:	<p>a) reforço – fortalecer a ideia positiva do público sobre o acusado,</p> <p>b) minimização – tentativa de convencer o público de que o ato não é tão ofensivo como acreditam inicialmente,</p> <p>c) diferenciação: distinguir o ato praticado de outros mais ofensivos,</p> <p>d) transcendência – o ato é colocado em um contexto maior, que o torna menos ofensivo,</p> <p>e) acusador atacante – tática de atacar os acusadores para questionar a credibilidade da fonte,</p> <p>f) compensação – oferece-se reparação às vítimas da ação ofensiva para compensar sentimentos negativos.</p>
Ação corretiva	Propõe-se corrigir os danos.	
Mortificação	O acusado admite a responsabilidade pelo ato e perde perdão.	

Fonte: Produção própria a partir de Benoit (1997)

Coombs (2007), por sua vez, argumenta que as principais estratégias de resposta a crises da teoria situacional de comunicação de crises se concentram em três grupos diferentes, com base nas percepções de aceitação da responsabilidade pelos eventos: negação, diminuição e reconstrução, podendo ser

complementadas por duas estratégias de respostas secundárias de lembrete e angariação de simpatia (Quadro 2).

Quadro 2. Estratégias de resposta a crises, primárias e secundárias.

Estratégia de resposta	Foco	Descrição
Negar <i>(primária)</i>	Atacar o acusador, negação	Não há crise
	Bode expiatório	Culpar alguém
Diminuir <i>(primária)</i>	Desculpa	Minimiza a responsabilidade da empresa pelos danos ou alegando incapacidade de controle
	Justificativa	Minimiza os danos causados
Reconstrução <i>(primária)</i>	Compensação	Oferece-se alguma forma de reparação financeira às vítimas
	Desculpas	Nesse caso a organização assume total responsabilidade pela crise pede perdão
Lembrete <i>(secundária)</i>	Informar sobre os bons trabalhos realizados pela organização no passado	
Angariação de simpatia <i>(secundária)</i>	Elogios às partes envolvidas e imagem de vítima	Os gerentes de crise lembram às partes interessadas que a organização também é vítima.

Fonte: Produção própria a partir de Coombs (2007).

A questão chave é entender como o tipo ou situação de crise pode influenciar na seleção de estratégias de resposta a crises, ao identificar a variedade de possíveis tipos de respostas a crises e explicar como os tipos de seleção afetam as opções de respostas (Coombs & Holladay, 2002). Em síntese, as estratégias de resposta em situação de crise, alavancadas quer pela teoria de restauração da imagem quer pela teoria situacional e comunicação de crises, apontam duas direções: desviar a atenção das acusações ou confrontar as alegações de má conduta. A negação, ação corretiva, mortificação e compensação são as estratégias que compõem o cardápio do enfrentamento das acusações de forma direta. As estratégias que se sustentam no desvio de atenção podem incluir o contra-ataque, mudança de culpa, minimização e deturpação, entre outras (Hearit & Roberson, 2009).

A revisão de literatura permite destacar a investigação de Sarlos e Szondi (2015) que nos dão pistas importantes sobre a investigação de comunicação de crises em desastres ambientais não naturais, com origem industrial e de grande impacto, isto é, suspeitos de terem ocorrido por má conduta ou imperícia das organizações envolvidas. Os autores analisaram o papel dos *media* no desastre ambiental ocorrido na Hungria, em 2010, na sequência do rompimento de uma barragem de rejeito resultante do processamento

da bauxita em alumínio, o que provocou a morte de 10 pessoas, ferimentos em 120 e a devastação de mais de 1000 hectares de terras aráveis. Os autores recorreram à análise de conteúdo para determinar se as mensagens da organização responsável pelo desastre foram transmitidas nos *media* e como evoluiu a cobertura mediática. O estudo concluiu pelo sucesso do governo em canalizar a responsabilidade para a empresa. A narrativa da empresa de alumínio húngara MAL, como desastre natural, não conseguiu sobrepor a narrativa construída pelo governo. Constatou-se também o êxito das vítimas quanto à sua representatividade nos *media*. Concluiu-se que, quando várias narrativas são colocadas lado a lado, são os *media* que constroem a agenda e decidem qual destas narrativas se tornará dominante. Aponta também que a complexidade do desastre e seus componentes ambientais, econômicos, de saúde e sociais contribuíram para o prolongamento da vida da crise.

Spence et al. (2007) conduziram uma investigação com o objetivo de analisar a influência da raça na preparação de crises, padrões de busca de informações e uso de mídia após o furacão Katrina (EUA), em 2005. Com base num inquérito aplicado a 935 evacuados do Katrina, os autores concluem que houve diferença na preparação das populações locais para o enfrentamento dos desastres. Constatou-se também a necessidade contínua de se criar mensagens que incentivem a preparação de crises entre subpopulações de risco e que o uso das mídias sociais *online* teria sido prejudicado pelas condições adversas do tempo, que prejudicam justamente antenas de telefonia e de internet. A pesquisa apontou para a necessidade de ações que objetivem melhor preparar as populações para eventos de crises similares.

Os dois estudos mostram a relevância da comunicação pública das organizações governamentais para a preparação e apoio às populações locais. Diversos estudos sobre a gestão de crises nas organizações (e.g., Doorley & Garcia, 2015; Smith, 2013) também destacam a construção de relacionamentos pelas organizações com as comunidades locais como estratégia fundamental para o sucesso das ações de comunicação em respostas aos momentos de crises. Doorley e Garcia (2015), por exemplo, postulam que o relacionamento entre a organização e as comunidades locais onde ela atua, só será bom o quanto for boa a sua comunicação bidirecional, depende do reconhecimento de que a organização não é uma ilha, mas que faz parte de um fluxo de troca de informações, orquestrado, organizado ou mesmo acidental, e que não há como não fazer parte desse processo de troca de informações.

Os desastres ocorridos em Mariana e em Brumadinho têm sido objetos de investigações em diversos campos (e.g., Araújo et al., 2022; Freitas et al., 2019; Silva et al., 2020 e 2021). Estudos anteriores, por exemplo, analisaram os efeitos dos desastres sobre o sistema público de saúde das comunidades locais (Freitas et al., 2019) e os antecedentes, impactos ambientais e socioeconômicos e as suas consequências psicossociais para a população atingida (Araújo et al., 2022). No campo da comunicação social, Silva et al. (2020) analisaram a representação dos atores sociais em notícias sobre os desastres e concluíram que os órgãos de comunicação social reconhecem a responsabilidade do poder público e das empresas, mas também apontaram a exclusão das vozes militantes e o não reconhecimento das comunidades locais como vítimas. Silva et al. (2021) avançaram na análise da representação jornalística dos desastres e concluíram que os órgãos de comunicação social representaram a lama como a protagonista da destruição, o que ativa o discurso de causas acidentais e, assim, apaga-se o caráter criminoso dos eventos.

O papel dos órgãos estatais concedentes das autorizações e fiscalizadores da atividade minerária em Minas Gerais e no Brasil

A coordenação e formulação da política de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos em Minas Gerais estão a cargo da Semad. Estão associados à Secretaria os conselhos estaduais de Política Ambiental (Copam) e Recursos Hídricos (CERH) e os órgãos vinculados à Secretaria: Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), Instituto Estadual de Florestas (IEF) e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam). A Semad exerce a fiscalização e controle da indústria da extração mineral em Minas Gerais, por ter entre as suas principais competências a coordenação e supervisão das ações voltadas para a proteção ambiental, o planejamento da gestão ambiental do Estado e promover a aplicação da legislação e normas específicas relacionadas ao meio ambiente (Semad, 2021).

A fiscalização da estabilidade e da segurança de barragens de rejeito de minério, por envolver aspectos construtivos de engenharia, é de competência da ANM, que substituiu o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), em 2017 (ANM, 2021a). A Agência possui autonomia administrativa e financeira e tem como principais atribuições regular, outorgar e fiscalizar a exploração de água mineral, fósseis, lavra, emissão do Certificado Kimberley (Exploração de Diamantes) e a pesquisa mineral (ANM, 2021b).

Os fatos que ocorreram em Mariana e Brumadinho (MG) são enquadrados pela Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) na categoria dos desastres tecnológicos, reunidos no grupo relacionados a obras civis e no subgrupo de rompimento ou colapso de barragens (MDR, 2021a). A ANM define as barragens como estruturas projetadas para a contenção e acumulação de substâncias líquidas ou a mistura de líquidos e sólidos que resultam do processo de beneficiamento de minérios. Estes reservatórios são comumente construídos com o próprio rejeito e podem ser formados em etapa única, alteada a jusante, alteada por linha de centro e alteada por montante, quando são ampliadas por etapas e utilizando diques novos que se sobrepõem a borda do reservatório (ANM, 2021a). As duas barragens que se romperam em Mariana e Brumadinho foram construídas pelo método alteada a montante, de menor custo para as empresas, mas também o mais frágil entre os demais métodos construtivos e proibido em vários outros países.

Metodologia

Através de uma abordagem metodológica mista (quantitativa e qualitativa), com estudo de caso múltiplo, este artigo tem como objetivo geral caracterizar as ações de comunicação e as estratégias de respostas adotadas pela Semad e pela ANM, em suas notas emitidas à comunicação social e nas publicações em seus *websites* e nas redes sociais *online*, durante as crises e no pós-crise dos desastres decorrentes dos rompimentos das barragens de rejeito de minério em Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Procura-se, através das análises de conteúdo e de discurso destas publicações, responder às seguintes questões de pesquisa:

QP1 – Quais os principais temas abordados pelas organizações públicas em suas estratégias de respostas aos desastres?

QP2 – Quais as principais estratégias de respostas adotadas pelas organizações públicas na gestão das crises e no pós-crise?

QP3 – Quais os principais canais de comunicação *online* utilizados pelos órgãos estatais em suas ações de comunicação?

Foram analisadas, em fase inicial, 3.268 notas emitidas à comunicação social, relatórios, comunicados, conferências de imprensa, vídeos e boletins, publicados nos *websites* e nas mídias sociais pela Semad e pela ANM, no período de 5 de novembro de 2015, dia do rompimento da barragem em Mariana, a 30 de abril de 2021. Adotou-se essa data de corte tendo em vista o deferimento pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) do processo de recuperação judicial da Samarco, condição considerada na época como essencial para evitar a falência da mineradora e, portanto, por permitir que ela mantivesse sua capacidade produtiva. Desse conjunto extraiu-se 357 publicações para a construção do corpus de análise, por se relacionarem diretamente com os desastres e as ações de mitigação dos danos socioeconômicos, de infraestrutura e ambientais, novas tecnologias de industrialização e retomada das atividades da indústria minerária e demais questões conexas (Tabela 1).

Tabela 1. Síntese do quantitativo das publicações realizadas pelas Semad e ANM

Emissor	Tipo de documento analisado	Período temporal	Registros	Corpus de análise
Semad	Notas emitidas à comunicação social, boletins, comunicados e conferências de imprensa http://www.meioambiente.mg.gov.br/imprensa/	05/11/2015 a 04/02/2019	983	134
	Vídeos no Youtube www.youtube.com/c/MeioAmbienteMinasGerais	12/12/2016 a 30/04/2021	146	14
	Publicações no Facebook www.facebook.com/meioambienteminasgerais	05/11/2015 a 30/04/2021	292	96
	Publicações no Instagram www.instagram.com/meioambienteminasgerais/	13/02/2019 a 30/04/2021	1.534	52
ANM	Notas emitidas à comunicação social, boletins, comunicados e conferências de imprensa https://www.gov.br/anm/pt-br	05/11/2015 a 1/04/2021	148	54
	Publicações no Instagram https://bitly.com/BLQJf	04/10/2019 a 28/05/2021	48	7
	Publicações no Youtube https://bitly.com/SXOtO	23/04/2018 a 30/04/2021	117	0
		Total	3.268	357

Fonte: elaboração própria

Os conteúdos das 357 publicações foram analisados, categorizados e quantificados por temas mais frequentes. A categorização e quantificação temática do *corpus* de análise adotou os critérios de classificação utilizados por Teixeira (2021), que elencou os temas mais destacados na cobertura midiática dos rompimentos das barragens em Mariana e em Brumadinho. Essa categorização também tem paralelos com a investigação realizada por Sarlos e Szondi (2015) sobre o desastre com barragem de rejeito de minério na Hungria, em 2010. A seleção destes temas mais destacados e sua categorização ancora-se, ainda, na teoria do enquadramento (*framing*) em relações públicas, que se expressa no arco que delimita e concentra

a atenção dos públicos em um determinado fato, servindo como ferramenta para a formulação de estratégias de respostas em situações de crises (Hallahan, 1999) (Quadro 3).

Quadro 3. Matriz de categorização dos temas mais frequentes nas notas emitidas à comunicação social, conferências de imprensa e boletins

Categorias de temas mais frequentes
Abastecimento de água
Ações ambientais
Cuidados com animais
Decretos e regulamentos
Divulgação institucional
Economia local
Embargo de atividades
Emergência
Monitoramento de rejeitos
Multas
Obras de reparação
Ofertas de emprego
Reassentamento
Retorno das operações minerárias
Saúde
Segurança de barragens
Testemunhos/histórias pessoais

Fonte: Adaptado de Teixeira (2021) e Sarlos e Szondi (2015)

A análise seguirá com o enquadramento dos elementos de discurso das instituições públicas nas tipologias de estratégias de respostas relacionadas no Quadro 4, construído a partir de estudos anteriores sobre as estratégias de respostas no enfrentamento de situações de crises e no pós-crise nas organizações (e.g., Benoit, 1997; Coombs, 2007).

Quadro 4. Matriz de enquadramento das estratégias de respostas em situações de crises e no pós-crise das organizações públicas envolvidas nos desastres em Mariana e Brumadinho

Resposta	Foco da resposta
Fuga à responsabilidade	Quando não é possível negar, o acusado tenta fugir à responsabilidade, com mudança de culpa a terceiros.
Redução da ofensividade	Reduzir o grau de interpretação ofensiva ao oferecer compensações às vítimas e/ou com ações para correção para prevenção ou reconstrução de danos causados.

Ataque ao acusador	Confronto direto, acusa-se ou ameaça-se com o uso da força ou pressão sobre outra organização, pessoa ou grupo pela crise.
Lembrete	Reforço na reputação anterior positiva, ao informar sobre os bons trabalhos realizados pela organização no passado.

Fonte: Adaptado de Benoit (1997) e Coombs (2007)

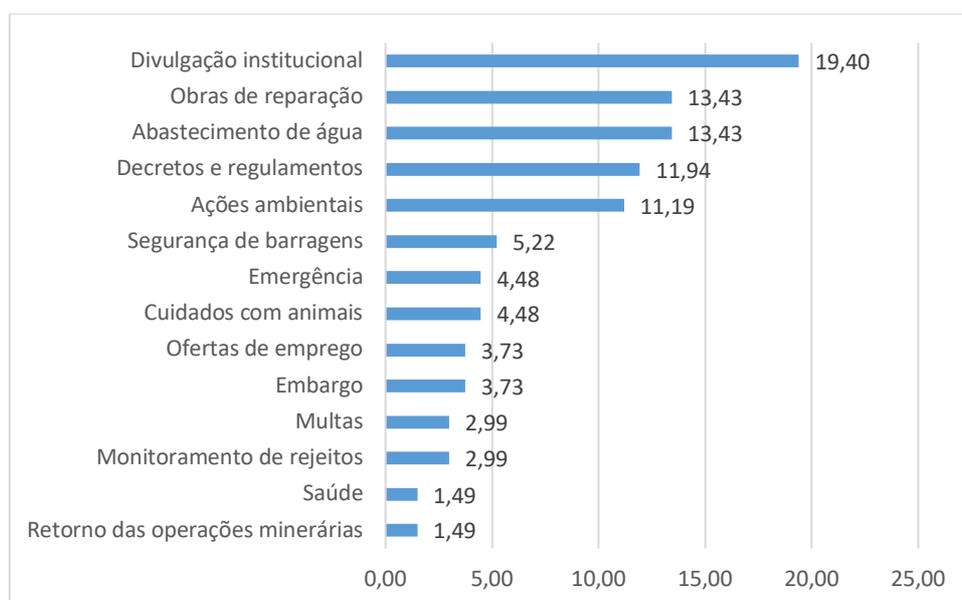
Apresentação de resultados

A investigação reuniu informações que evidenciam a dissociação entre os órgãos públicos em estudo (Semad e ANM) e as comunidades locais, que ficaram sem informações essenciais para a sua segurança pessoal, de familiares e de suas propriedades nos períodos de crise e no pós-crise. A caracterização das estratégias de respostas e das ações de comunicação permitiram, também, identificar os principais temas presentes nas notas emitidas à comunicação social e nas publicações realizadas pelos órgãos públicos em seus *websites* e nas redes sociais *online*.

Caracterização das estratégias de comunicação da Semad

Ao debruçarmo-nos sobre as notas, boletins e comunicados publicados pela Semad em seu *website* no período posterior ao desastre em Mariana (2015), até o dia 30 de abril de 2021, a análise de conteúdo identificou como temática principal a divulgação institucional (19,40%). Isto é, destacaram-se temas como seminários ou visitas de seus dirigentes a outros órgãos públicos e empresas. Temas mais urgentes como obras de reparação e o abastecimento de água potável representaram 13,43%, cada (Gráfico 1).

Gráfico 1. Quantificação dos temas publicados pela Semad em seu *website*, no período 5 de novembro de 2015 a 30 de abril de 2021 (em %). N=134



Fonte: elaboração própria

A primeira nota emitida à comunicação social pela Semad sobre o rompimento da barragem em Mariana foi publicada no dia do desastre. Nesta nota, a Semad retrata o desastre como acidente e informa que o Governo do Estado de Minas Gerais estaria mobilizado para prestar os primeiros socorros e o atendimento necessário aos atingidos. Extrai-se desta nota a estratégia de reconhecer ofensividade do desastre e de oferecer apoio para reduzir seus efeitos (Semad, 2015a). Em novembro de 2015, a Semad publicou outras seis notas sobre temas como abastecimento de água, embargo das atividades de mineração, e multas. Em dezembro de 2015, a única nota emitida pela Secretaria adotava a estratégia de redução da ofensividade através de medidas corretivas, ao informar sobre as reuniões realizadas por técnicos do Estado encarregados de propor alterações nas normas estaduais sobre a disposição de rejeitos de mineração (Semad, 2015b).

Em 2016, a Semad publicou em seu *website* 12 notas que tiveram como temas decretos e regulamentos (nova regulamentação para licenciamento da atividade mineradora e modelos de construção de barragens), abastecimento de água (monitoramento da qualidade da água do Rio Doce) e obras de reparação (constituição de grupo para acompanhar as ações de recuperação dos danos ao meio ambiente e assistência aos atingidos), entre outras. Destaca-se nestas publicações, de 2016, as movimentações para a retomada das operações da mineradora, mesmo com um quadro de crise ainda grave e a ameaça de novos desastres (Semad, 2016). Em 2017 foram localizadas apenas três publicações relacionadas ao rompimento da barragem em Mariana. Duas delas tiveram como foco o abastecimento de água e as ações ambientais (recuperação da Bacia Hidrográfica do Rio Doce). A terceira destacou a assinatura de acordo de cooperação entre a Justiça, Samarco e suas controladoras, dentro da estratégia de resposta de redução da ofensividade com o oferecimento de compensação pelos danos causados.

Em 2018, a Semad publicou, em janeiro, 12 notas sendo que três delas abordaram um seminário internacional realizado em Minas Gerais, que reuniu técnicos brasileiros e holandeses para troca de informações e conhecimento sobre gestão de diques de água e barragens de mineração (Semad, 2018a). Destaca-se, também, uma "Nota de Esclarecimento", de 21 de novembro de 2018 que refutava relatório da Agência Nacional de Águas (ANA) que colocava em causa a segurança de cinco barragens de rejeitos em Minas Gerais. A Semad adotou o ataque ao agressor como estratégia de resposta e refutou as informações do órgão federal (Semad, 2018b). No entanto, em março de 2019, após o desastre em Brumadinho, várias destas barragens entraram em emergência, devido ao alto risco de rompimento (Hoje em Dia, 2019b).

O tema sobre segurança das barragens era praticamente ignorado nas notas publicadas pela Semad em seu *website*, no período anterior ao desastre em Brumadinho. Em janeiro de 2019, até o dia do rompimento da barragem, a segurança era o tema central em apenas uma das 11 notas publicadas no *website* da Secretaria e chamava a atenção dos gestores para o possível impacto do período de chuvas na segurança das barragens. No entanto, em uma semana, a partir do dia do desastre em Brumadinho (de 25 a 31 de janeiro de 2019) foram publicadas 10 notas, contendo informações e orientações relacionadas à segurança nesses empreendimentos.

No Quadro 5 encontram-se exemplos de publicações feitas pela Semad, em seu *website*, com o seu respectivo enquadramento nas estratégias de respostas referenciadas na literatura de comunicação de crise e no pós-crise.

Quadro 5. Estratégias de respostas e o discurso da Semad nos casos dos rompimentos das barragens em Mariana e Brumadinho

Estratégia de resposta	Discurso
Redução da ofensividade (através de ações corretivas)	<i>O secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Germano Vieira, determinou a descaracterização de todas as barragens de contenção de rejeitos de mineração, alteadas pelo método a montante, em Minas (Semad, 2019a).</i>
Redução da ofensividade (oferecimento de reparação econômica e de infraestrutura)	<i>A proposta é que vários órgãos públicos trabalhem juntos no acompanhamento da implementação das ações socioambientais e socioeconômicas previstas no acordo assinado em 2 de março. Segundo o acordo, serão aplicados R\$ 20 bilhões, ao longo de 10 anos, em 39 programas de recuperação e compensação (Semad, 2016).</i>
Lembrete (informa sobre os bons trabalhos realizados no passado)	<i>Minas Gerais é o único estado da Federação que possui um programa de gestão de informações acerca das barragens existentes, previamente à Lei Federal (Semad, 2018).</i>
Fuga à responsabilidade (mudança de culpa)	<i>A competência para fiscalizar a segurança das barragens de mineração é da Agência Nacional de Mineração (ANM), segundo a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei n. 12.334/2010). Ainda conforme a Lei, a responsabilidade pela operação adequada das estruturas é do empreendedor (Semad, 2019b).</i> <i>...questão relacionada à engenharia da barragem, o órgão responsável - e que tem competência para tal - é um órgão federal, o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, atual Agência Nacional de Mineração – ANM (Semad, 2019c).</i>
Redução da ofensividade (oferta de reconstrução e reparação)	<i>Tenho o prazer de anunciar que estamos liberando, para a construção da ponte e do anel viário, um valor que se aproxima de R\$ 50 milhões, que vai possibilitar a conexão da MG-040 com o Museu do Inhotim (Semad, 2019d).</i> <i>A nova estrutura vai substituir a captação paralisada, que foi comprometida pelo rompimento, promovendo assim o resgate do cenário de captação anterior ao desastre (Semad, 2019e).</i>

Fonte: Produção própria

Ao comparar o teor, abordagem e conjunto de informações disponibilizadas nos momentos iniciais das crises é possível avaliar que, no caso de Brumadinho, a Semad estava mais preparada para enfrentar a crise. De imediato, a Secretaria apresentou comunicados, mesmo em caráter inicial, mais completos e abrangentes, com detalhes técnicos sobre a estrutura, capacidade de armazenagem, informações sobre licenciamento ambiental e de atividade, laudos de vistoria e estabilidade, entre outras. Foi possível constatar que o órgão

público estava mais preparado para dar respostas às solicitações de informações por parte dos *media*, ao mesmo tempo em que lançou a sua linha de defesa quanto aos questionamentos sobre a sua responsabilidade no ocorrido e adotando logo de princípio uma estratégia de respostas (Semad, 2019).

Redes sociais online

A Semad atua nas redes sociais *online* através da associação de diversos órgãos estaduais do setor, agrupados no Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais (Sisema) e é composto pela própria Semad e pelos Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) e pela Fundação Estadual de Meio Ambiente (Feam). O Instagram é a rede social *online* com o maior número de seguidores (27.300), no entanto a maior interatividade com seus seguidores ocorre no perfil do Facebook (Tabela 2).

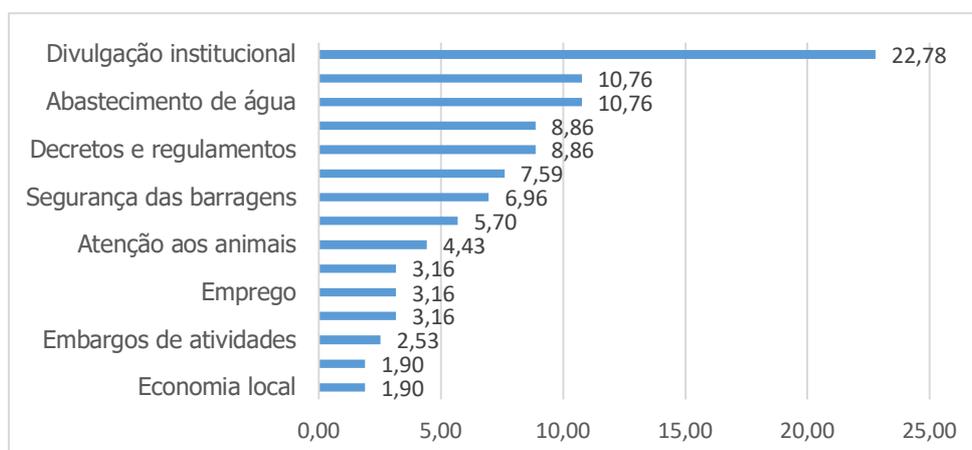
Tabela 2 – Interações da Semad/Sisema nas redes sociais *online*

Rede Social Online	Número de publicações	Seguidores	Curtidas e avaliações	Visualizações de vídeos	Comentários
Facebook	96	14.344	1.594	8.085	498
Instagram	52	27.300	808		82
Youtube	14	5.900	223	4.250	3
Total	162	47.544	2.625	12.335	583

Fonte: elaboração própria

As publicações dedicadas à divulgação de ações institucionais (22,78%) surgiram com maior frequência nas redes sociais *online*, com os temas relacionados às categorias de ações ambientais e abastecimento de água empatadas em segundo lugar (10,76%) (Gráfico 2).

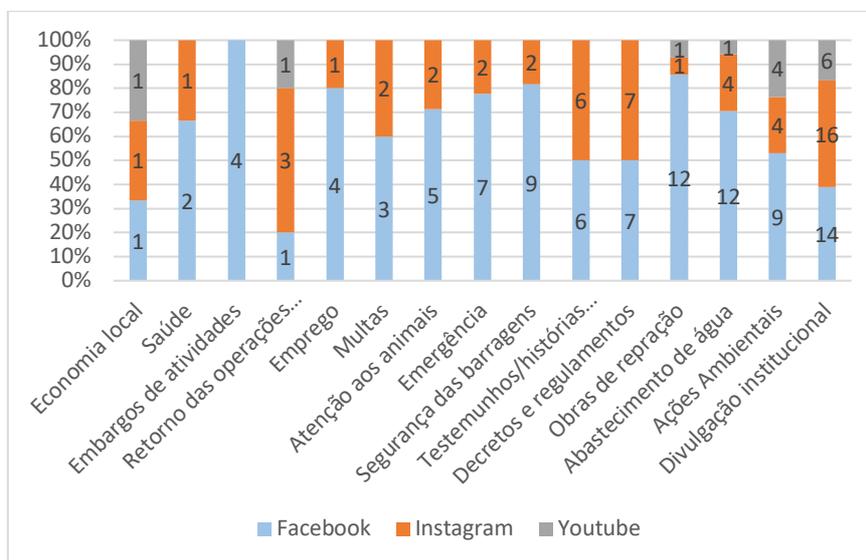
Gráfico 2. Quantificação dos temas das publicações feitas pela Semad/Sisema em suas redes sociais *online*, no período de 25 de janeiro de 2019 a 30 de abril de 2021 (em %). N=162



Fonte: elaboração própria

Por se tratar de um órgão governamental de fiscalização e controle, registrou-se a inclusão de novas categorias de temas presentes nas publicações pela Semad, como decretos e regulamentos (14) e multas (5) (Gráfico 3).

Gráfico 3. Quantificação dos temas publicados pela Semad em suas redes sociais *online*, no período de 25 de janeiro de 2019 a 30 de abril de 2021. N=162



Fonte: elaboração própria

Nas buscas realizadas na internet também foi localizada uma conta no Twitter (@MeioAmbiente_MG) criada pelo Sisema, em fevereiro de 2019. No entanto, a conta possuía apenas duas publicações feitas nos dias 23 e 24 de outubro de 2019.

Caracterização das estratégias de comunicação da ANM

A segurança das barragens de contenção de rejeito de minério de ferro lidera a lista dos temas mais frequentes (23) nos comunicados emitidos à comunicação social, notas, conferências de imprensa etc. publicados pela ANM em seu *website* e em suas redes sociais *online*, no período de 5 de novembro de 2015 a 28 de maio de 2021, quando a Agência publicou balanço com o número de barragens de rejeito de minério vistoriadas e interditadas, em todo o país. No entanto, como pode ser observado na tabela 3, notas de divulgação institucional dividem o protagonismo como temas mais destacados (20).

Tabela 3. Frequência dos temas publicados pela ANM em seu *website*, no período de 5 de novembro de 2015 a 28 de maio de 2021

Categoria	Frequência
Segurança de barragens	23
Divulgação Institucional	20
Embargo de atividades	5
Decretos e regulamentos	5

Retomada das atividades	1
Total de publicações	54

Fonte: elaboração própria

A análise do conteúdo e da frequência das publicações indica que a fiscalização das operações das barragens de minério de ferro, no período que compreende os desastres da Samarco, em Mariana, e o da Vale, em Brumadinho, foi tratada como questão interna pela ANM, sem divulgação em seu *website*, e ganharam destaque somente após o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho. Das 54 publicações que tiveram seus conteúdos analisados, apenas dez delas foram publicadas entre 2015, ano do desastre em Mariana, e 2019, em data anterior ao desastre em Brumadinho.

A primeira nota emitida pela ANM à comunicação social sobre o desastre em Mariana foi publicada em seu *website* vinte dias após o desastre. A nota informava sobre a visita do Diretor-Geral do órgão a Mariana, para verificar o andamento das obras emergenciais que estavam sendo realizadas nas barragens de Santarém e Germano, que entraram em colapso durante o desastre. A nota adota como estratégia a fuga à responsabilidade com mudança de culpa, ao apontar que à Agência caberia apenas a verificação dos documentos apresentados pelas mineradoras. A nota informa que as empresas seriam as responsáveis pela segurança das barragens e a Semad responsável pela fiscalização (ANM, 2015).

Nos anos de 2016, 2017 e 2018 a ANM publicou oito notas que abordaram o desastre em Mariana, mas dedicadas à divulgação institucional, como cursos, seminários e acordos de cooperação técnica. No entanto, em 2019, após o desastre em Brumadinho, a ANM publicou um total de 28 notas e comunicados em seu *website* e passou, portanto, a adotar uma postura mais ativa no tratamento do tema da segurança das barragens.

Em janeiro de 2019 foram duas publicações, sendo a primeira delas ainda no dia do desastre em Brumadinho (26). Nessa nota, a Agência reconheceu a ofensividade do evento, solidarizou-se com as vítimas e afirmou que prestava atendimento emergencial às populações atingidas. No entanto, chama a atenção nesta mesma nota o uso da expressão *incidente* para se referir ao desastre (ANM, 2019a). A Agência também busca empregar em seus comunicados e notas expressões que podem ser apontadas como tentativas de minimização dos fatos. Com a sua atuação na fiscalização das operações de barragens contestada e sob investigação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), após a repetição de um desastre de grande porte (Jovem Pan, 2019), a ANM emitiu, em 1.º de fevereiro de 2019, nota à comunicação social na qual lamenta o desastre em Brumadinho e relata as medidas que teria adotado, desde o rompimento da barragem em Mariana, em 2015, para a prevenção de novos desastres. A expressão *incidente* não está mais presente e foi substituída por *tragédia*, com cinco menções, mas, ainda, continua afastada a classificação como desastre de origem tecnológica (ANM, 2019b). Ignorando o correto enquadramento desse evento pela Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), no grupo de desastres relacionados a obras civis e no subgrupo de rompimento ou colapso de barragens (MDR, 2021a).

No Quadro 6 encontram-se exemplos de publicações feitas pela ANM, em seu *website*, com o seu respectivo enquadramento nas estratégias de respostas referenciadas na literatura de comunicação de crise e no pós-crise.

Quadro 6. Estratégias de respostas e o discurso da ANM nos casos dos rompimentos das barragens em Mariana e Brumadinho

Estratégia de resposta	Discurso
Fuga à responsabilidade (mudança de culpa)	<p><i>Ela (a empresa) é responsável pela segurança da barragem e pela elaboração dos projetos de segurança, e nós vamos acompanhar isso.</i></p> <p><i>Já as estruturas físicas das barragens são responsabilidade do Estado, que é quem concede a licença. A fiscalização dos recursos hídricos utilizados, por sua vez, cabe à Agência Nacional de Águas (ANA) (ANM, 2015).</i></p>
Fuga à responsabilidade (desculpa baseada em acidentes)	<p><i>A instituição, por meio de sua Diretoria Colegiada, solidariza-se com as famílias das vítimas e com toda a comunidade de Brumadinho. As equipes central e local da ANM estão empenhadas, desde o momento do incidente, em envidar todos os esforços e colaborar com os trabalhos (ANM, 2019a).</i></p> <p><i>É com grande tristeza que nós, da ANM, vimos um evento desta natureza acontecer novamente no nosso País, apesar da dor causada e das lições aprendidas na tragédia de Mariana (ANM, 2019a)</i></p> <p><i>De acordo com as informações declaradas pela empresa Vale S.A. no SIGBM, com base em vistoria realizada em dezembro de 2018, por técnicos da empresa, não foram encontrados indícios de problemas relacionados à segurança da referida estrutura (ANM, 2019a).</i></p> <p><i>A barragem que se rompeu, designada de B1, é uma estrutura para contenção de rejeitos, de porte médio, que não apresentava pendências documentais (ANM, 2019b).</i></p>
Lembrete (informa sobre os bons trabalhos realizados pela organização no passado)	<i>Apesar de que alguns não acharem que mudou, mas muita coisa foi feita após o rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana/MG (ANM, 2019b).</i>
Redução da ofensividade (ações corretivas)	<i>As principais mudanças são a obrigação de acionamento automatizado de sirenes e de mecanismos de alerta, mais critérios na classificação de categoria de risco e elaboração de estudos de ruptura hipotética mais apurados (ANM, 2020).</i>

Fonte: elaboração própria

A ANM tem uma atuação tímida nas redes sociais *online*, apresentando canais oficiais no Instagram e no Youtube. No entanto ou está desatualizado ou serve apenas para a transmissão de reuniões de Diretoria e de Câmaras Técnicas, respectivamente. O canal no Instagram abriga 48 publicações, tendo sido criado em 4 de outubro de 2019, possui 4.816 seguidores, mas não recebe novas publicações desde 28 de maio de 2021. Desse grupo de publicações extraiu-se apenas sete com interesse para investigação, sendo que duas são avisos de chuvas intensas nas áreas de barragens de minério, duas relatam eventos e *workshop* sobre mineração, duas sobre divulgação de resultados da indústria da mineração e uma divulga entrevista a órgão de comunicação social pelo Diretor da Agência. As outras 41 publicações são relacionadas a eventos e reuniões temáticas. O canal do Youtube foi criado em 23 de abril de 2018, possui 117 vídeos e 39.200 visualizações. No entanto, esses vídeos não têm interesse para a investigação por serem dedicados a exibir palestras, seminários e reuniões *online*.

Discussão de Resultados

As informações coletadas pela investigação permitiram cumprir o seu objetivo geral, de caracterizar as ações de comunicação das organizações públicas e, dessa forma, responder às três questões de pesquisa. Em resposta à primeira questão de pesquisa (QP1), constatou-se que a divulgação institucional (seminários, encontros, cursos e reuniões técnicas) emergiu como tema mais frequente abordado pelos órgãos públicos. No caso da Semad, as publicações institucionais ficaram em primeiro lugar, sobrepondo temas mais relevantes para as comunidades locais como o abastecimento de água e a fiscalização das barragens, entre as publicações feitas em seu *website* e nas redes sociais *online*.

Em resposta à segunda questão de pesquisa (QP2), detectou-se que as organizações públicas adotaram como estratégias de respostas a fuga à responsabilidade (com mudança de culpa), redução da ofensividade (através de ações corretivas, oferta de reconstrução e do oferecimento de reparação) e lembrete (ao informar sobre os bons trabalhos realizados no passado). A fuga à responsabilidade com a mudança de culpa é uma das estratégias clássicas adotadas pelos gestores de crises para preservar a imagem e a reputação de suas organizações (Coombs, 2007; Hearit & Roberson, 2009).

Constatou-se que o rompimento da barragem de minério em Brumadinho levou à mudança de discurso por parte da Semad. A Secretaria passou a adotar como estratégia a fuga à responsabilidade com a atribuição de culpa a terceiros. Se antes a Semad chegou a destacar em seminários internacionais a sua expertise no desenvolvimento de programas sofisticados de monitoramento da segurança destas estruturas (estratégia de proposição de ação corretiva), agora a Secretaria passou a se resguardar em seus limites legais e estatutários e a transferir a responsabilidade pela fiscalização da regularidade destas barragens para a ANM. A ANM, em comparação com o desempenho da Semad, como foi observado, teve um papel ainda mais distante e alheio à gravidade dos desastres e suas consequências. Constatou-se que a Agência, também, manteve-se longe de estabelecer canais de diálogo diretos com as comunidades locais. As análises de discurso e de conteúdo das publicações chamaram a atenção para o *jogo de empurra* entre a Semad e a ANM para fugir à responsabilidade pelos desastres, com a atribuição de responsabilidade cruzada. A atribuição mútua de responsabilidade pela crise, no entanto, é ruim para todos os envolvidos em uma crise, por favorecer a amplificação das crises e contribuir, desta forma, para a sua permanência em destaque nos órgãos de comunicação social (Smith, 2013).

Os órgãos públicos, em atenção à terceira questão de pesquisa (QP3), concentraram suas ações de comunicação e estratégias de respostas na emissão de notas à comunicação, avisos e relatórios publicados em seus *websites* e nas redes sociais *online*, sendo o Facebook o principal canal utilizado pela Semad. As organizações públicas levaram para as redes sociais *online* o mesmo comportamento distante das comunidades locais e as estratégias de respostas, com a subutilização dos canais *online* de comunicação que poderiam imprimir interatividade e favorecer a uma estratégia de diálogo com essas comunidades, como preconiza Cheng (2016). Esse comportamento contraria também as indicações de McCoya (2014) para a importância que se deve dar às mídias sociais tendo em vista que muitas das questões negativas relacionadas à gestão de uma organização, como demissões, relações turbulentas entre os dirigentes, surgem e são disseminadas justamente a partir delas.

A Semad acrescentou à estratégia de resposta fundamentada na mudança de culpa, a publicação de vídeos em seus canais no Facebook, no Instagram e no Youtube e as suas ações no enfrentamento da crise em Brumadinho protagonizados por seus próprios técnicos e gestores. No entanto, ANM nem isso chegou a fazer, dedicando seus canais nas redes sociais *online* apenas à transmissão e como depósito de vídeos de reuniões de diretoria.

As análises das publicações feitas pelos órgãos públicos em suas redes sociais *online* também constataram baixíssimo nível de interatividade entre as organizações públicas e as comunidades locais. Constatou-se que os órgãos públicos concentraram seus esforços em uma comunicação intragovernamental, isto é, que fala para dentro do próprio órgão e demais instâncias de governo, marcada, portanto, pela dissociação das organizações com relação às comunidades locais impactadas pelos desastres. Essa dissociação pode ser constatada pela inexistência, por exemplo, de canais diretos de comunicação, o que poderia ser suprido com a edição de jornais, revistas, boletins de rádio, centrais telefônicas exclusivas para informação etc. Os órgãos públicos, em decorrência disso, tiveram a sua comunicação com as comunidades mediada pelos órgãos de comunicação social, por outros agentes públicos (defesa civil, corpo de bombeiros, polícia e ministério público) e pelas próprias empresas apontadas como causadoras dos desastres.

Verificou-se, ainda, a ausência de ações que pudessem indicar, por parte dos órgãos governamentais, em suas estratégias de respostas, qualquer aceno no sentido de construir algum tipo de relacionamento com as comunidades locais. Doorley e Garcia (2015) postulam que relacionamentos com as comunidades locais podem e devem ser construídos mesmo durante momentos de crises, o que contribui para o fortalecimento das estratégias de respostas. As ações de comunicação da Semad, por exemplo, quando observadas sob as orientações de Doorley e Garcia (2015) para a gestão da reputação nas organizações, mostra que a Secretaria falhou ao não observar pelo menos três princípios: i) o cuidado com a arrogância do CEO, neste estudo equiparado ao titular da Semad; ii) o cuidado com a *miopia organizacional*; e, iii) construção de salvaguardas internas e externas.

A *arrogância* e a *miopia organizacional* estão expressas no excesso de confiança da Secretaria que, em 2018, dois anos após o desastre em Mariana e a um ano antes de Brumadinho, deu destaque em seu *website* à divulgação de um seminário internacional, realizado em parceria com técnicos holandeses, para partilhar informações e técnicas sobre gestão de diques de água e de barragens de mineração (Semad, 2018a). Pode-se creditar também à *arrogância* dos gestores, o uso do *ataque ao acusador* como estratégia de resposta, como foi verificado no caso da denúncia feita pela ANA de que as barragens operadas pelas mineradoras se encontravam em risco.

A caracterização do desastre como *acidente*, presente na nota inicial emitida pela Semad, após o rompimento da barragem em Mariana, sugere uma estratégia de minimização da ofensividade dos acontecimentos. O uso de termos linguísticos que sugerem a minimização de fatos graves é uma estratégia classificada por Smith (2013) com *doublespeak* (fala dupla). Smith (2013) considera como desonesto o uso da linguagem com o objetivo de obscurecer o real significado por trás da palavra *mascarada*. Estratégia muito utilizada no contexto militar, o autor cita, como exemplos, expressões como *efeito colateral*, para designar a morte de civis ou *limpeza étnica*, para genocídio e pode-se acrescentar, a expressão *operação militar especial* utilizada pelo Governo da Rússia para minimizar os efeitos da *guerra* que promove na Ucrânia. A impropriedade do uso das expressões *acidente* ou *incidente*, por órgãos técnicos governamentais, se dá tendo em vista que os dicionários atribuem a esses termos o caráter casual, fortuito e secundário (Houaiss, 2009), além do que os rompimentos de barragens no Brasil são definidos legalmente como desastres de origem tecnológica, relacionados a obras civis (MDR, 2021b), portanto, subordinados às aplicações científicas de construção e manutenção.

Conclusões

Os principais órgãos estatais responsáveis pela regulação, concessão e fiscalização das atividades minerárias em Minas Gerais e no Brasil falharam em fornecer às comunidades locais, atingidas pelos desastres em Mariana e Brumadinho, informações que poderiam ser substanciais para proverem a segurança de suas vidas, propriedades e para o meio ambiente em que vivem.

Essa conclusão se assenta nas seguintes constatações:

- i) produção e disseminação de informações, mas sem a atenção aos receptores das mensagens, suas particularidades e necessidades específicas, e marcada por uma comunicação unidirecional, *de cima para baixo*, não dialógica;
- ii) comunicação intergovernamental, quando as organizações estatais falam para dentro dos próprios entes governamentais a quem estão vinculadas ou submetidas hierarquicamente;
- iii) baixo uso das mídias sociais, mesmo em um momento histórico com a disseminação de novas ferramentas e dispositivos móveis de comunicação;
- iv) baixa interatividade com os usuários nas redes sociais *online*, e,
- v) inexistência de canais de interatividade (centrais telefônicas exclusivas com ligações gratuitas, por exemplo), para a comunicação direta das organizações com as comunidades locais.

Tendo em vista que a comunicação pública tem como fundamentos a troca e a partilha de informações de utilidade pública, esperava-se das instituições estatais uma postura mais abrangente na produção de informações direcionadas às comunidades locais, principalmente na defesa e na orientação da população sobre os seus direitos e sobre medidas de segurança. No entanto, aferiu-se um quadro distinto com uma comunicação notadamente dirigida aos *media*, sem a adoção de canais diretos que favorecessem o diálogo entre as vítimas e estas instituições públicas. As estratégias de respostas às crises da Semad e da ANM, centradas na fuga à responsabilidade, com a troca cruzada de atribuição de culpa pelos desastres, evidenciaram os conflitos legais e políticos que cercam o setor de proteção ao meio ambiente no Brasil, com funções que, em tese, deveriam funcionar de forma compartilhada e complementar.

A Semad e a ANM adotaram uma postura tímida em suas notas emitidas à comunicação social e nas publicações em seus *websites* e nas redes sociais *online*. É o que se percebe em todas as crises, desde os

fatos relacionados ao desastre da Samarco, em 2015, em Mariana, até a repetição dos fatos no desastre da Vale, em 2019, em Brumadinho. Em outras palavras, quem pouco fez, tem pouco a mostrar.

A investigação concluiu que os órgãos públicos foram omissos com relação aos direitos e garantias mínimas das comunidades locais, como o acesso à informação de qualidade e a tempo para evitar a repetição de centenas de mortes. Ao possivelmente terem falhado nas suas funções estatutárias de fiscalização no caso do rompimento da barragem em Mariana (2015), estas instituições podem ter contribuído, principalmente pela omissão, para que o desastre em Brumadinho (2019) viesse a ocorrer, e ainda de forma mais mortal. É essencial que estes órgãos públicos mudem o seu processo de comunicação, atualmente, pelo que foi possível constatar, voltada para atender aos órgãos de comunicação social e construam canais diretos de comunicação com as comunidades, complementando a mediação de jornais, rádios e televisões ou de outros órgãos públicos, como o corpo de bombeiros ou os departamentos de defesa civil estadual e municipais. A principal contribuição dessa investigação para as organizações públicas, desta forma, está em apontar que se faz necessária a adoção de estratégias de comunicação para eventos de grande impacto social e econômico e que exigem canais diretos de comunicação com as comunidades locais afetadas. A principal contribuição para as comunidades locais está na constatação de que há espaços, mesmo que restritos, nas redes sociais *online* dos órgãos públicos, principalmente com relação à Semad, para que possam expressar as suas opiniões e reivindicações.

Referências Bibliográficas

- Araújo, K. F. M., Costa, L. F., & Gonçalves, A. L. (2022). Impactos psicossociais dos desastres da mineração em Mariana e Brumadinho: uma revisão integrativa. *Psicologia e Saúde em Debate*, 8(1), 221–237. <https://doi.org/10.22289/2446-922X.V8N1A13>
- Benoit, W. L. (1997). Image repair discourse and crisis communication. *Public Relations Review*, 23(2), 177–186. [https://doi.org/10.1016/s0363-8111\(97\)90023-0](https://doi.org/10.1016/s0363-8111(97)90023-0)
- Canel, M. J. & Luoma-aho, V. (2019). *Public sector communication. Closing gaps between citizens and public organizations*. Wiley Blackwell.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163–176. <https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1550049>
- Coombs, W. T. (2010). Parameters for crisis communication. In Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (Edits.), *The handbook of crisis communication* (pp. 17-53). John Wiley & Sons.
- Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2002). Helping crisis managers protect reputational assets: Initial tests of the situational crisis communication. *Management Communication Quarterly*, 16(2), 165-186. <https://doi.org/10.1177/089331802237233>
- Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2008). Comparing apology to equivalent crisis response strategies: Clarifying apology's role and value in crisis communication. *Public Relations Review*, 34, 252-257. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2008.04.001>
- Doorley, J., & Garcia, H. F. (2015). *Reputation management: The key to successful public relations and corporate communication*. Routledge.

- Esteves, J. P. & Escudero, R. C. (2015). O novo público da esfera pública e a reconceptualização do consenso como topos da comunicação pública. *Comunicação Pública* [online], 10(17). <https://doi.org/10.4000/cp.915>
- Freitas, C. M. de, Barcellos, C., Asmus, C. I. R. F., Silva, M. A. da, & Xavier, D. R. (2019). Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. *Cadernos de Saúde Pública*, 35(5). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00052519>
- Hallahan, K. (1999). Seven Models of Framing: Implications for Public Relations. *Journal of Public Relations Research*, 11(3), 205-242. https://doi.org/10.1207/s1532754xjpr1103_02
- Hearit, K. M., & Roberson, K. M. (2009). Denial, differentiation, and apology: on the use of apology in crisis management. In R. L. Heath, & H. D. O'Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication* (pp. 542-559). Lawrence Erlbaum Associates.
- Houaiss, A. (2009). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Objectiva.
- McCoya, M. (2014). Reputational threat and image repair strategies: Northern Ireland water's crisis communication in a freeze/thaw incident. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 26(2), 99-126. <https://doi.org/10.1080/10495142.2013.872508>
- Sarlos, G. & Szondi, G. (2015). Crisis communication during the red sludge spill disaster in Hungary: A media content analysis-based investigation. *Journal of Public Affairs*, 15(3), 277-286. <https://doi.org/10.1002/pa.1526>
- Sebastião, S. P. (2021). *A Comunicação Estratégica na relação com os media*. ISCSP.
- Silva, M. B., Araújo, C. L., & Siqueira Silva, J. (2020). Mídia e meio ambiente: A representação de atores sociais em notícias sobre as tragédias de Mariana e Brumadinho. *New Trends in Qualitative Research*, 4, 377-390. <https://doi.org/10.36367/ntqr.4.2020.377-390>
- Silva, M. B., Araújo, C. L., Silva, J. M. A. & Silva, J. S. (2021). A Representação Jornalística das Tragédias de Brumadinho e Mariana: Afinal, do que estamos falando?. *International Journal of Marketing, Communication and New Media. Special Issue on Qualitative Research in Marketing and Communication*, 75-93. <http://u3isjournal.isvouga.pt/index.php/ijmcm/article/download/586/283>
- <https://doi.org/10.1080/10554067.2013.872508>
- Smith, R. D. (2013). *Strategic planning for public relations*. (4th ed.) Routledge.
- Spence, P. R., Lachlan, K. A., & Griffin, D. R. (2007). Crisis communication, race, and natural disaster. *Journal of Black Studies*, 37(4), 539-554. <https://doi.org/10.1177/0021934706296192>
- Teixeira, C. A. (2021). The protagonism of local populations in the Mariana and Brumadinho crises in the national and regional press. *Public Sciences & Policies / Ciências e Políticas Públicas*, 7(2), 139-158. <https://doi.org/10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN2/pp.139-158>
- Werder, K. P., Nothhaft, H., Verčič, D., & Zerfass, A. (2018). Strategic Communication as an Emerging Interdisciplinary Paradigm. *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), 333-351. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1494181>
- Yoemans, L. (2009). Public sector communication and social marketing. In R. Tench & L. Yoemans, *Exploring Public Relations* (2nd ed., pp. 577-599). Prentice-Hall.
- Zémor, P. (2008). *La communication publique* (4ème ed.) Paris: PUF.

Webgrafia

- ANM (2015). Diretor-Geral visita Mariana – Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/2015/diretor-geral-visita-mariana>. Consulta em 01/05/2021.
- ANM (2019a). NOTA À IMPRENSA. Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/2019/nota-a-imprensa-1>. Consulta em 21 de março de 2021.
- ANM (2019b). NOTA À IMPRENSA. Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/2019/nota-a-imprensa-2>
- ANM (2020). ANM deixa regras de segurança de barragens mais rígidas. Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/anm-deixa-regras-de-seguranca-de-barragens-mais-rigidadas>
- ANM (2021a). Barragens de Mineração. Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens>. Consulta em 16 de maio de 2021.
- ANM (2021b). Institucional. Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/ acesso-a-informacao/institucional>. Consulta em 15 de maio de 2021.
- Hoje em Dia (2019a). Assista os vídeos mais impactantes da tragédia em Mariana. Disponível em [https://youtu.be/ TNtqSID_U8](https://youtu.be/TNtqSID_U8). Consulta em 20 de março de 2022.
- Hoje em Dia (2019b). Risco de rompimento de barragens coloca BH e mais duas cidades em perigo. Disponível em <https://www.hojeemdia.com.br/minas/risco-de-rompimento-de-barragens-coloca-bh-e-mais-duas-cidades-em-perigo-1.716202>. Consulta em 20 de março de 2022.
- MDR (2021a). Anuário brasileiro de desastres naturais: 2011 / Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) – Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/DOCU_cobrade2.pdf. Consulta em 22 de julho de 2021.
- MDR (2021a). Guia Prático de Utilização de Alertas para Ações de Preparação para Desastres. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/quiapraticodesastres.pdf>. Consulta em 22 de julho de 2021.
- Semad (2015a). Nota - Rompimento da Barragem. Disponível em <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/2713-nota-rompimento-da-barragem->. Consulta em 01 de fevereiro de 2021.
- Semad (2015b). Estado institui situação de emergência na Bacia do Rio Doce e cidades afetadas pelas barragens. Disponível em <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/2728-estado-institui-situacao-de-emergencia-na-bacia-do-rio-doce-e-cidades-afetadas-pelas-barragens>. Consulta em 01 de fevereiro de 2021. Consulta em 15 de maio de 2021.
- Semad (2016). Decreto institui Auditoria Técnica Extraordinária de segurança de barragem. Disponível em <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/2786-decreto-institui-auditoria-tecnica-extraordinaria-de-seguranca-de-barragem>. Consulta em 02 fevereiro de 2021.
- Semad (2018a). Especialistas internacionais apresentam novas tecnologias na gestão de barragens. Disponível em <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3424-especialistas-internacionais-apresentam-novas-tecnologias-na-gestao-de-barragens>. Consulta em 21 de maio de 2021.
- Semad (2018b). Nota de Esclarecimento. Disponível em <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3686-nota-de-esclarecimento>. Consulta em 02 de fevereiro de 2021.

- Semad (2019a). Nota de Esclarecimento 10 - Desastre Barragem B1. Disponível em <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3753-nota-de-esclarecimento-10-brumadinho>. Consulta em 15 de maio de 2021.
- Semad (2019b). Nota de Esclarecimento 2 - Desastre Barragem B1. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3737-nota-de-esclarecimento-2-brumadinho>. Consulta em 15 de maio de 2021.
- Semad (2019c). Nota de Esclarecimento 5 - Desastre Barragem B1. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3740-nota-de-esclarecimento-5-brumadinho>. Consulta em 15 de maio de 2021.
- Semad (2019d). Romeu Zema anuncia ordem de início de obras em Brumadinho. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3889-romeu-zema-anuncia-ordem-de-inicio-de-obras-em-brumadinho>. Consulta em 15 de maio de 2021.
- Semad (2019e). Nova captação no Paraopeba garante segurança ao abastecimento de água da RMBH. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3931-nova-captacao-no-paraopeba-garante-seguranca-ao-abastecimento-de-agua-da-rmbh>. Consulta em 15 de maio de 2021.
- Semad (2021). Institucional. Disponível em <http://www.meioambiente.mg.gov.br/instituicao>. Consulta em 15 de maio de 2021.