



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

Luciana da Silva Sales Ferreira

Etnografia de documentos e de práticas estatais: análise da atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais durante a instalação do empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro/MG

Brasília,  
2018

Etnografia de documentos e de práticas estatais: análise da atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais durante a instalação do empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro/MG

Autora: Luciana da Silva Sales Ferreira

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Carla Costa Teixeira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social.

Banca Examinadora:

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Carla Costa Teixeira (PPGAS/UnB – Presidente)

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Deborah Bronz (PPGA/UFF)

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Letícia Carvalho de Mesquita Ferreira (PPHPBC/FGV)

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Andréa Lobo (PPGAS/UnB – Suplente)

## RESUMO

O Projeto minerário Minas-Rio, empreendimento do conglomerado britânico Anglo American, inclui, além de um mineroduto e um porto, uma mina de minério de ferro, em Conceição do Mato Dentro/MG. A gravidade das mudanças e danos deflagrados pelo empreendimento e as denúncias das comunidades mobilizadas, em face de um processo de licenciamento caracterizado pelo subdimensionamento dos impactos, pelo desconhecimento do universo sociocultural afetado, e por denúncias recorrentes de violações de direitos, impulsionaram iniciativas diversas do Ministério Público, visando seja à judicialização, seja à resolução negociada dos conflitos. O foco da dissertação são os documentos produzidos durante o processo de instalação do empreendimento, com o propósito de investigar o campo de relações e o conjunto de práticas vislumbradas pela análise da materialidade produzida por um Inquérito Civil Público (ICP) instaurado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG). Os documentos, como tecnologia de Estado, são analisados por suas dinâmicas, efeitos e poderes mobilizados por meio dos procedimentos institucionais: audiências e reuniões públicas, recomendações legais, requisições, vistorias, notificações, tecnologias de mediação e termos de ajustamento de conduta. O intuito da dissertação é analisar como o compromisso do MPMG de fortalecer a resolução negociada de conflitos socioambientais - visando a atingir “maior pacificação social” e “menor judicialização” - se atualizou no caso da mineração em CMD frente ao modelo extrativista, que causa amplos e graves danos sociais e ambientais. Seguir os documentos do Inquérito é seguir a maneira como as denúncias de violações de direitos humanos foram, no tempo e no espaço, atualizadas, elaboradas e disputadas pelos diferentes agentes, configurando valores e embates moral e simbólico. O desencadeamento e os efeitos das intervenções estatais produziram a gestão temporal e espacial de sujeitos de direitos com a pretensão de torná-los cidadãos *empoderados*, isto é, mobilizados pelos seus direitos de maneira eficaz e engajada em negociar, colaborar e solucionar consensualmente.

Palavras-chave: Práticas estatais, Registros burocráticos, Direitos Humanos, Resolução negociada, Conflitos ambientais

## ABSTRACT

The Minas-Rio mining project, a joint venture of British conglomerate Anglo American, includes, in addition to an iron ore pipeline and a port, an iron ore mine in Conceição do Mato Dentro/MG. The seriousness of the changes and damages caused by the project and the denunciations of the mobilized communities, in the face of a licensing process characterized by the understatement of the impacts, the unawareness of the affected socio-cultural universe, and by recurrent denunciations of violations of rights, promoted various initiatives of the Public Prosecutor's Office, aimed at either the judicialization, or the negotiated resolution of conflicts. The focus of the dissertation are the documents produced during the installation process of the enterprise, with the purpose of investigating the field of relations and the set of practices envisaged by the analysis of the materiality produced by a Public Civil Inquiry (ICP) established by the Public Prosecutor of State of Minas Gerais (MPMG). The documents, as a state technology, are analyzed for their dynamics, effects and powers mobilized through institutional procedures: public hearings and meetings, legal recommendations, requisitions, surveys, notifications, mediation technologies and terms of conduct adjustment. The aim of the dissertation is to analyze how the MPMG's commitment to strengthen the negotiated resolution of socio-environmental conflicts - aiming to achieve "greater social pacification" and "minor judicialization" - has been updated in the case of CMD mining front the extractive model, which causes extensive and serious social and environmental damage. To follow the documents of the Inquiry is to follow the way in which the reports of human rights violations were updated in time and space, elaborated and disputed by the different agents, configuring values and moral and symbolic clashes. The triggering and effects of state interventions have produced temporal and spatial management of rights subjects with the aim of empowering the citizens, that is, mobilize them for their rights in an effective way and engaged in negotiating, collaborating and solving consensually.

Keywords: State practices, Bureaucratic records, Human rights, Negotiated resolution, Environmental conflicts

"Por um país soberano e sério, contra o saque dos nossos minérios"  
(MAM – Movimento dos Atingidos pela Mineração)

Às grandes mulheres que conheci em Conceição do Mato Dentro e região: Dona Rita, Darcília, Pedrelina, Dirce, Dona Creuza, Dona Efigênia, Dona Geralda, Dona Maria da Consolação, Dona Maria das Graças, Dona Natalina, Dona Tanica, Flávia, Geruza, Joana, Maria Guerra, Patrícia, Raquel, Vanessa e Vilma.

## AGRADECIMENTOS

Sou eternamente grata aos moradores e atingidos pela mineração de Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim. Considero-os exemplos de força, de garra, de luta, de esperança e de fé. Este trabalho não seria possível sem a disponibilidade das senhoras e dos senhores para dialogar, para conversar e para compartilhar. Obrigada por tudo Dona Rita, Seu Walter, Dona Darcília, Seu Tião, Pedrelina, Patrícia, Flávia, Júnior, Dona Maria da Consolação, Seu Antônio, Zé Pepino, Lúcio, Mauro Lúcio e Vilma.

Meus sinceros agradecimentos aos promotores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) que me concederam entrevistas, que se dispuseram a ajudar na pesquisa e contribuíram para as reflexões trazidas neste trabalho. Por opção, resolvi manter o anonimato dos promotores entrevistados, portanto não mencionarei seus nomes nos agradecimentos. Aos funcionários, oficiais e estagiárias do MPMG que foram fundamentais para que eu tivesse acesso aos documentos. Destaco, principalmente, meus agradecimentos ao Senhor José Carlos dos Santos, ao Luiz Tarcísio e ao José Ourismar Barros.

A realização deste trabalho não teria sido possível sem o auxílio, o incentivo, as palavras e os olhares de muitas pessoas. À minha mãe, meu porto seguro! Obrigada por ser sempre companheira nesta caminhada, pela força e por todo carinho e amor. Também sou grata à minha família, especialmente, ao meu pai, ao meu irmão, à tia Tê, à tia Beth e ao tio Nando.

Agradeço à professora e orientadora Carla Costa Teixeira por me conduzir com tanto profissionalismo, dedicação e abertura às minhas propostas neste trabalho. Também agradeço-a por contribuir imensamente nesse processo de formação em Antropologia. Sou grata ainda à Deborah Bronz e à Letícia Carvalho que aceitaram o convite para a banca.

Em Brasília, sou grata às pessoas que colaboraram para a minha chegada e permanência. Leo e Lia, que maravilha ter contato com vocês, com as hospedagens e com a torcida desde o processo de seleção até o fim do Mestrado. Júlia e Lucian, agradeço pela recepção, pela convivência e pelas dicas sobre BSB. E ao tio Tião, por tantas ajudas e disponibilidades.

Sou grata aos colegas de turma que dividiram a rotina acadêmica do Mestrado. Ao Alex agradeço pela amizade, pelas risadas e por todo apoio. À Licia, Monique, Lu, Gabi, Leia, Francisco e Rafa agradeço pelas conversas, pelas convivências e por me inspirarem tanto. Ainda sou grata às amigas maravilhosas que o DAN propiciou: Bia, Weli, Lili, Victor, Felipe Tuxá e José. Que bom ter encontrado vocês nesse caminho!

Agradeço aos professores e aos funcionários do Departamento de Antropologia que fazem desse lugar um programa de excelência. Sou grata a todas as pessoas que contribuem para as atividades de uma Universidade Pública; por ter passado tantas horas na BCE, agradeço especialmente aos seus funcionários e funcionárias que tornam esse lugar um ambiente tão privilegiado para podermos estudar. Também agradeço aos integrantes do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP/UnB) pelas discussões e os debates que ajudaram tanto no desenvolvimento da pesquisa.

Em BH, agradeço aos meus sempre amigxs de resenha, fofoca e carinho: Rô (como foi difícil viver longe de você), Nelsito, Tice, Maíra e Dener. Aos amigxs da Antro, por quem possuo tanta admiração: Mayara, Maria, Lu, Ulisses, João, Ric e Tiago; e as amigas que nasceram no GESTA: Marina, Maricota, Clarissa, Laurita, Leo, Bruno, Rafa e Maryellen.

À professora Ana Flávia Moreira Santos a quem sou extremamente grata pelos ensinamentos, pela disponibilidade que até hoje me dedica e pelo compartilhamento de sua pesquisa que me possibilitou a entrada no caso de Conceição.

Gratidão aos professores e funcionários do Satyananda Yoga Center, pois tenho certeza que todos os aprendizados e experiências proporcionadas pela escola, pelo yoga e pela meditação contribuíram imensamente para a minha saúde e o bem estar necessário para me aprofundar na pesquisa aqui realizada. Hari Om!

Por fim, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de estudos que recebi por dois anos. Em tempos de tantos cortes na educação pública, gostaria de enfatizar a importância de ter podido contar com esse apoio financeiro.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP - Ação Civil Pública

ADA – Área Diretamente Afetada

ADR - *Alternative Dispute Resolution*

AID – Área de Influência Direta

CAOMA - Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

CDMA - Centro de Pesquisa em Direito e Meio Ambiente

CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais

CGMG - Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais

CIMOS - Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

CMD - Conceição do Mato Dentro

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CSMPF – Conselho Superior do Ministério Público Federal

DER - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais

DP – Defensoria Pública

DPDH - Defensoria Pública Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais

DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FGV - Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro

FOREA - Fórum Empresarial de Educação Ambiental

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICP – Inquérito Civil Público

IFC - International Finance Corporation

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

GAAD - Grupo de Acompanhamento das Ações e/ou Denúncias

GESTA – Grupo de Estudo em Temáticas Ambientais

LI – Licença de Instalação

LP – Licença Prévia  
LO – Licença de Operação  
MG – Minas Gerais  
MMX - Minas-Rio Mineração S.A.  
MP – Ministério Público  
MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios  
MPE - Ministério Público dos Estados  
MPF - Ministério Público Federal  
MPM - Ministério Público Militar  
MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais  
MPT - Ministério Público do Trabalho  
MPU - Ministério Público da União  
NUCAM – Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAAF - Procedimento de Apoio à Atividade Fim  
PGJ – Procuradoria-Geral de Justiça  
PNF - Programa de Negociação Fundiária  
PPDDH/MG - Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais  
PRDC - Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão  
PROPS - Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais  
REASA – Rede de Acompanhamento Socioambiental  
RIMA- Relatório de Impacto Ambiental  
RJ – Rio de Janeiro  
SEMAD - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Governo de Minas Gerais  
SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente  
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SUPRAM – Superintendência Regional de Regularização Ambiental  
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta  
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UnB – Universidade de Brasília  
URC – Unidade Regional Colegiada

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Traçado do Mineroduto que levará o minério de ferro de Conceição do Mato Dentro ao Porto do Açú. Fonte: Relatório dos Impactos Socioambientais do Complexo Industrial-Portuário do Açú. AGB Rio e Niterói, setembro de 2011. .... 3
- Figura 2:** Quadro com os objetivos e as iniciativas do “Planejamento estratégico: gestão com resultados: 2010-2023 Ministério Público do Estado de Minas Gerais” (2012: 45)..... 30
- Figura 3:** Comarcas por bacias hidrográficas. Fonte: MPMG (2011)..... 45
- Figura 4:** Foto que consta no Relatório Preliminar do MPMG com a seguinte legenda: “Porteira arrancada”. .... 92
- Figura 5:** Fotografia que consta na Cartilha “Anglo Social Way”. .... 99
- Figura 6:** Foto apresentada no documento destinado ao Ministério Público mostrando a grande quantidade de lama em trecho de estrada, no município de Conceição do Mato Dentro, no ano de 2011. .... 109
- Figura 7:** Foto que constitui a “Nota de Esclarecimento à Imprensa e à Sociedade” e foi retirada do jornal Mato Dentro por dentro – Agosto de 2007. .... 145

## SUMÁRIO

<b>Introdução: práticas de poder, violência estrutural e produção de documentos na instalação de grandes empreendimentos minerários .....</b>	<b>1</b>
Encarando documentos: características e concepções do Inquérito Civil Público e da Ação Civil Pública.....	13
Desenvolvimento e neoextrativismo: a expansão do setor extrativo mineral na América Latina .....	19
<b>Capítulo 1 - Ministério Público e os mecanismos consensuais de negociação de conflitos: intervenções governamentais em torno do meio ambiente e dos direitos humanos.....</b>	<b>25</b>
1.1. O meio ambiente em debate: breve descrição sobre o MPMG.....	38
1.2. O licenciamento ambiental em Minas Gerais e o caso do empreendimento Minas-Rio.....	58
<b>Capítulo 2 - Tecnologias participativas e registros de Estado: gestão da população e dos conflitos em defesa dos direitos humanos .....</b>	<b>73</b>
2.1. Tempo de Urgência: a formalização - via papel - do conflito entre atingidos e empreendedor.....	75
Ministério Público em defesa da sociedade e da cidadania: participação social e interlocução entre agentes.....	79
Tempo de esperança: trilhando a justiça social .....	85
Tempo das “ocorrências”: iniciativas reais, ações sistemáticas e equilibradas, e cumprimento de condicionantes .....	88
2.2. Recomendações Legais: produção de ameaças em defesa dos direitos humanos ...	91
Anglo American: gestão e performance “socialmente justa” .....	96
Direitos Humanos em disputa: violações versus reclamações .....	103
Experiências, na prática, de acesso à informação, à participação e à reunião .....	105
Experiências, na prática, de expropriações e transformações dos modos e projetos de vida.....	107
Experiências, na prática, de negociações e de judicialização .....	111

2.3. Convicções em disputa: um debate sobre gestão estatal e gestão empresarial .....	113
<b>Capítulo 3 - Pacto entre poderes e a não participação social: o atropelo do Estado e o rolo compressor da Anglo American .....</b>	<b>118</b>
3.1. A atuação extrajudicial do MPMG e a não judicialização do conflito .....	120
3.2. Tempo de Mediação: o agente protetador Anglo American para além de máquinas e de procedimentos .....	123
Empoderamento e mobilização social na REASA .....	128
3.3. Tempo de persuadir: produção de artefatos documentais em defesa dos direitos humanos .....	133
Os (não)benefícios e as (não)melhorias: o exemplo da comunidade de Água Quente .....	136
3.4. Tempo das mobilizações: manifestos públicos e trajetos em luta .....	140
3.5. A não solução negociada dos conflitos: pactos e acordos sem participação social	147
3.6. Tempo de indignação: mais um atropelo do Estado e a busca por fortalecimento da luta via expansão de redes .....	151
3.7. Suposto desenvolvimento e o verdadeiro atingido: crenças, técnica e saberes autorizados .....	155
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>161</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>176</b>

## **Introdução: práticas de poder, violência estrutural e produção de documentos na instalação de grandes empreendimentos minerários**

Há menos de 300 quilômetros do município de Mariana/MG, onde ocorreu o maior desastre envolvendo barragens de rejeito de mineração do mundo, o conglomerado britânico Anglo American está instalando, em Conceição do Mato Dentro/MG, uma megabarragem de rejeitos, sete vezes maior que a de Fundão<sup>1</sup>, que rompeu em novembro de 2015, deixando 19 mortos, povoados rurais devastados, muitas famílias deslocadas e um rio todo imerso em lama e restos do processo de mineração. O Projeto Minas-Rio começou a extrair minério de ferro em Conceição do Mato Dentro (CMD) em outubro de 2014 e, em janeiro de 2018, a mineradora Anglo American conseguiu permissão para o processo de expansão da mina, que representa grande ameaça às famílias que vivem a jusante da barragem de rejeitos<sup>2</sup>.

Em abril de 2017, estava marcada uma Audiência Pública<sup>3</sup> para a expansão da atividade minerária. Moradores locais, atingidos pelo empreendimento, foram à Promotoria de Justiça<sup>4</sup>, em CMD, reivindicar a suspensão desse evento, já que as comunidades não se sentiam informadas suficientemente sobre o projeto de ampliação. As informações não foram disponibilizadas em tempo hábil necessário para leitura e elaboração de dúvidas e críticas. Além disso, denunciaram a falta de uma divulgação ampla da Audiência Pública. Em resposta, o promotor de justiça disse aos moradores que o Ministério Público não tinha o que fazer naquela situação, e que se as comunidades estavam se sentindo lesadas, deveriam propor uma Ação Popular<sup>5</sup> que suspendesse a Audiência Pública. Feito isto, os cinco atingidos<sup>6</sup> que

---

<sup>1</sup> De acordo com a reportagem “Agressões, vigilância, desemprego, perseguição e isolamento: como vivem os moradores que enfrentam a gigante da mineração”, a represa chegará a ter cerca de 370 milhões de metros cúbicos de água e restos do processo de mineração. A barragem de Fundão, que rompeu causando o desastre de Mariana, em 2015, tinha 55 milhões de metros cúbicos (The Intercept Brasil 2018).

<sup>2</sup> Projeto denominado “Extensão da Mina do Sapo” Etapa 3 - Processo Administrativo COPAM nº 00472/2007/008/2015 da mineradora Anglo American Minério de Ferro Brasil S.A. As comunidades de Água Quente, Jassém e Passa Sete se encontram a jusante da barragem de rejeitos e reivindicam o reassentamento devido às situações de risco e vulnerabilidade causadas pela proximidade das instalações do empreendimento.

<sup>3</sup> A Audiência Pública é um ato administrativo consultivo regulado pela Resolução CONAMA 1/86, art. 11, § 2º. O intuito do evento é apresentar o empreendimento para que os grupos potencialmente sujeitos aos efeitos do empreendimento mostrem suas dúvidas, críticas e sugestões. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) deve ser distribuído com antecedência ao evento de forma a viabilizar o acesso à informação e à participação. Além disso, as discussões vivenciadas nesse procedimento são registradas em ata e anexadas ao processo de licenciamento ambiental subsidiando as decisões do órgão ambiental que detém o poder decisório de conceder ou não a licença (Bronz 2016).

<sup>4</sup> As Promotorias de Justiça são órgãos do Ministério Público para o desempenho das funções institucionais nas comarcas, nas esferas judicial e extrajudicial.

<sup>5</sup> A Ação Popular está disponível no ordenamento jurídico brasileiro, sendo regulado pela lei nº 4717 de 29 de junho de 1965 e pela Constituição de 1988, no inciso LXXIII do artigo 5º. Este instrumento concede ao cidadão a faculdade de ajuizar ação judicial com o objetivo de tutelar direitos. A Ação Popular proposta pelos atingidos

assinaram a Ação Popular que cancelou o evento estão, desde então, incluídas no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais (PPDDH/MG)<sup>7</sup> e vivem ameaçados, perseguidos e amedrontados porque resolveram enfrentar a mineradora judicialmente.

O episódio relatado representou uma das inúmeras vezes que atingidos foram à Promotoria de Justiça relatar violações de direitos. As denúncias são repetidas há anos às diversas autoridades estatais e mesmo que, muitas vezes, não obtenham respostas e fiquem sem expectativas de reações do poder público, os atingidos não deixam de procurar os agentes estatais, protocolar documentos e reivindicar direitos. O quadro de violência e intimidação, que se agravou depois da Ação Popular com ameaças de morte, hostilizações no dia a dia, agressões físicas e ligações oferecendo serviços funerários, é enfrentado por alguns atingidos, desde 2008, quando se iniciou a atividade minerária.

O Projeto Minas-Rio inclui uma mina e uma usina de beneficiamento de minério de ferro, em Conceição do Mato Dentro e Alvorada de Minas, em Minas Gerais; duas linhas de transmissão de energia; uma adutora de água com captação no município de Dom Joaquim (MG); o maior mineroduto do mundo, com 529 km de extensão, que atravessa um total de 33 municípios, 26 mineiros e 7 fluminenses, transportando minérios misturados em água; e o terminal de minério de ferro do Porto de Açu, em São João da Barra (RJ). O projeto foi concebido pela empresa Minas-Rio Mineração S.A. (MMX), do Grupo X de Eike Batista<sup>8</sup> e, em 2008, a Anglo American assumiu o controle acionário da empresa e adquiriu os direitos sobre o empreendimento no valor de 5,5 bilhões de dólares. O complexo da mina e do mineroduto acarretam reconfigurações socioambientais em territórios de comunidades rurais tradicionais nos municípios de Conceição do Mato Dentro e Alvorada de Minas (MG), onde se concentra este esforço de pesquisa.

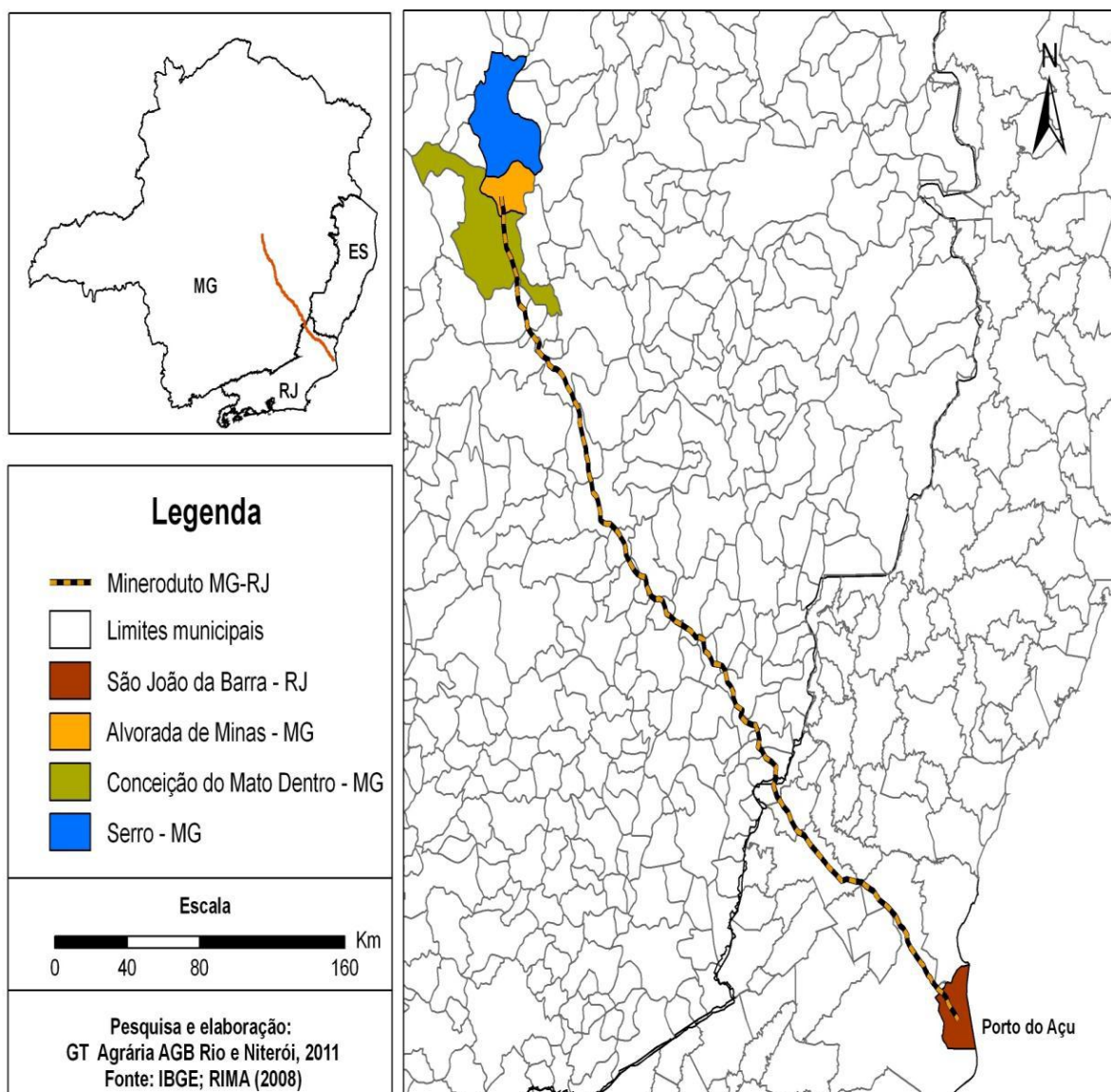
---

pode ser consultada através do link: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/04/A%C3%87%C3%83O-POPULAR-Step-3.pdf>

<sup>6</sup> Na região do empreendimento, as populações que sofrem os danos, as perdas, os prejuízos e as transformações drásticas causadas pela atividade minerária se autodefinem como atingidos. Utilizarei, em toda a dissertação, essa categoria com o propósito, também, de não expor os nomes dos moradores. Apesar de não problematizar essa categoria, pois demandaria uma discussão cuidadosa e profunda, considero importante ressaltar que o conjunto de atingidos forma um grupo heterogêneo, constituído tanto por moradores de comunidades negras rurais quanto por proprietários de terras na zona rural atingida pelo empreendimento.

<sup>7</sup> O PPDDH/MG tem como objetivo articular a proteção de pessoas ou grupos ameaçados ou vulnerabilizados em decorrência de sua atuação na defesa dos Direitos Humanos.

<sup>8</sup> Eike Batista foi considerado, em 2012, o empresário mais rico do Brasil e, em 2017, teve sua prisão decretada na operação Eficiência, um desdobramento da Lava Jato no Rio de Janeiro. Ele esteve preso por quatro meses e, atualmente, responde judicialmente a denúncias de corrupção e lavagem de dinheiro.



**Figura 1: Traçado do Mineroduto que levará o minério de ferro de Conceição do Mato Dentro ao Porto do Açu. Fonte: Relatório dos Impactos Socioambientais do Complexo Industrial-Portuário do Açu. AGB Rio e Niterói, setembro de 2011.**

A gravidade das mudanças e danos deflagrados pelo empreendimento e as denúncias das comunidades mobilizadas, em face de um processo de licenciamento caracterizado pelo subdimensionamento dos impactos, pelo desconhecimento do universo sociocultural afetado, e por denúncias recorrentes de violações de direitos, impulsionaram iniciativas diversas do Ministério Público, visando seja à judicialização, seja à resolução negociada dos conflitos. O intuito desta dissertação é uma etnografia dos documentos que constituem o Inquérito Civil Público (ICP)<sup>9</sup>, instaurado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), em

<sup>9</sup> O Inquérito Civil Público é procedimento investigatório, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a



junho de 2012, relacionado às medidas adotadas pela instituição devido às “violações a direitos humanos e fundamentais e lesões aos interesses coletivos das comunidades atingidas” (ICP 2012: 3). O Inquérito será analisado através dos papéis/escritas que o compõem, e que são fontes importantes de produção de representações sobre o processo de instalação da mina entre 2008 e 2014. O objetivo é perceber as formas de intervenção da administração pública ressaltando o intenso entrecruzamento de ações e reações dos diferentes agentes sociais condicionados ao longo do processo. Pretendo refletir sobre a prática de produzir documentos em correlação com a temporalização e a espacialização das decisões, dos processos burocráticos, das estratégias traçadas pela empresa e das ações do movimento local de luta por justiça.

O processo de licenciamento ambiental<sup>10</sup>, para instalação da mina do empreendimento Minas-Rio, se iniciou em 2008, a despeito dos sérios questionamentos à viabilidade socioambiental do empreendimento, e teve a licença de operação (LO)<sup>11</sup> concedida em 29 de setembro de 2014, em meio a muitas denúncias de irregularidades e violações de direitos humanos e constitucionais. A implantação e a atividade minerária acarretaram degradação ambiental e perda das condições materiais e simbólicas de comunidades que foram compulsoriamente deslocadas e daquelas que passaram a conviver com a mineração. Em que pese as exaustivas denúncias apresentadas aos órgãos competentes, o empreendimento se instalou, entrou em operação e continuam em curso concessões de licenças ambientais para ampliação e expansão da atividade minerária. Trata-se de um modelo de extração marcado por intensos conflitos socioambientais, perpetuação de racismo e concentração de poder.

A partir de um esforço conjunto entre MPMG, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), foi concebida a Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), em uma reunião pública, em maio de 2012, no distrito de São José do Jassém, município de Alvorada de Minas, com a presença de autoridades e atingidos. Essa ocasião, como graduanda em Antropologia e bolsista do Grupo

---

interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. O Inquérito foi introduzido pela lei da Ação civil pública nº 7347/85 e constitui um procedimento administrativo que permite ao promotor de justiça investigar determinado fato, recolhendo provas e elementos que o convençam da necessidade ou não de instaurar um processo judicial, isto é, uma Ação Civil Pública (Silva 2001).

<sup>10</sup> O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de caráter preventivo da Política Nacional de Meio Ambiente, aplicado a empreendimentos poluidores ou potencialmente poluidores que causam degradação ambiental.

<sup>11</sup> Para um empreendimento operar, ele passa por três fases de licença ambiental: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG)<sup>12</sup>, foi a primeira vez que estive na região do empreendimento. A rede propôs a resolução negociada dos conflitos instaurados por meio da realização de reuniões mensais itinerantes nas comunidades rurais afetadas pelo empreendimento, das quais participaram representantes das comunidades atingidas, da Anglo American, políticos locais e pesquisadores, além da Defensoria Pública e do próprio Ministério Público. Foram realizadas um total de dez reuniões entre junho de 2012 e abril de 2013. Como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), apresentei uma etnografia das reuniões da REASA, focando nos sentidos evocados e construídos, na arena pública, do sofrimento social relatado por aqueles que se consideram atingidos pela mineração. Percorrendo uma antropologia, na trilha dos eventos e das palavras feitas ações, as reuniões foram analisadas pela sua dinâmica criativa que transformou o espaço idealizado como instância de negociação em uma arena de explicitação e potencialização do conflito, de embate público e de luta por justiça (Ferreira 2015; 2017).

Como continuidade de uma reflexão que vem ocorrendo desde a graduação, nesta dissertação, o propósito é compreender, de forma mais ampla, o processo de instalação do empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro (CMD), a partir de uma etnografia de documentos. Através desta esfera de análise, discorrerei como se construíram e se desdobraram as relações dos agentes envolvidos no conflito e refletirei sobre os efeitos de poder e verdade das intervenções estatais. O interesse em pesquisar a instituição Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através de uma análise de documentos, ocorreu durante o acompanhamento das reuniões da REASA. Neste espaço de interação entre promotores de justiça e comunidades atingidas pela mineração, ouvia-se recorrentemente como respostas das autoridades às denúncias de violação de direitos que a investigação estava ocorrendo, via Inquérito Civil Público, e que tomariam providências quando o Inquérito se encerrasse.

Realizei, como trajetória de pesquisa, um percurso similar ao da própria disciplina Antropologia no Brasil, como proposto por Teixeira & Lima (2010), visto que parti de uma reflexão pautada *nos efeitos* das ações da administração governamental sobre segmentos sociais subalternizados. Em outras palavras, estava interessada em como populações atingidas subordinadas nas relações de poder interatuam com intervenções estatais e, com tal preocupação, busquei compreender os processos de estatização por meio das práticas de poder

---

<sup>12</sup> O Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG), que vem mapeando e analisando conflitos socioambientais no estado de Minas Gerais, assessora, desde 2012, as comunidades atingidas pela mineração em Conceição do Mato Dentro e Alvorada de Minas. A atuação do grupo tem privilegiado a interface entre pesquisa e extensão buscando refletir sobre os processos hegemônicos de apropriação do território, ao mesmo tempo em que almeja uma ação transformadora no tocante à capacitação político-participativa de populações afetadas por lógicas excludentes de exploração da natureza (GESTA 2018).

e dos mecanismos (simbólicos e materiais) que atualizam e transformam o Estado. De modo que, a pesquisa desenvolvida, neste trabalho, pretende refletir sobre a atuação do MPMG, durante a instalação da mina do empreendimento Minas-Rio, por meio de um procedimento administrativo de construção de provas e materialidades: o Inquérito Civil Público. Considero de grande importância analisar documentos em um processo político-administrativo, como o licenciamento ambiental, em que as decisões perpassam por dinâmicas e práticas de documentação (Weber 1974; Riles 2006; Smith 2006; Hull 2012; Vianna 2014; Teixeira *et al* 2016). Parto da perspectiva proposta por esses autores que documentos tipificam, generalizam, uniformizam, estabilizam, isto é, rompem com o mundo vivido; se emancipam e transgridem as experiências compartilhadas face a face e a existência dos sujeitos. Documentos são gerados, produzidos ou provocados pelo encontro de agentes; expressam e materializam lutas, disputas e controvérsias; e expressam modelos classificatórios, formações discursivas e formas legítimas de manifestação.

Os registros analisados, neste trabalho, foram majoritariamente produzidos entre 2012 e 2014, anos em que tive a oportunidade de acompanhar de perto o caso da mineração em CMD; isso propiciou uma análise dos documentos atenta às dinâmicas que estão para além do que se sedimentou no Inquérito. A produção de documentos do Inquérito está relacionada ao tempo de atuação de um mesmo promotor, que foi o único, desde a chegada do empreendimento, que instaurou um Inquérito relacionado à defesa dos direitos humanos; antes dele houve três promotores. Mas, como veremos, os procedimentos governamentais realizados pelo MPMG estiveram sempre ancorados em coordenadorias de apoio da instituição, envolvendo, assim, promotores especialistas em meio ambiente e em direitos humanos.

O MPMG foi um ator de profunda importância no processo de instalação do empreendimento Minas-Rio. Desde a chegada do empreendimento, houve grande demanda das comunidades por ações do órgão. Como será mostrado ao longo da dissertação, a instituição realizou procedimentos governamentais visando à resolução negociada dos conflitos por meio da participação, da mobilização social e da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) junto à empresa. A ênfase nos instrumentos de negociação dos conflitos socioambientais se tornou um modelo de gestão do MPMG. Assim, neste trabalho, pretendo refletir sobre como a instituição teve um papel de negociadora no caso da mineração em CMD por meio de mecanismos consensuais de conflito. Emblema dessa política institucional foi a criação do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM/MPMG), em dezembro de 2012.

O empreendimento Minas-Rio é denunciado por tantas irregularidades e violações de direitos que há margem para pensar que se o Ministério Público tomasse todas as providências cabíveis se estabeleceria um gigante transtorno ao funcionamento do empreendimento. Em geral, os discursos dos promotores de justiça, recorrentemente, giram em torno da importância da instalação dos grandes empreendimentos para o progresso e o desenvolvimento do país e para a economia de Minas Gerais<sup>13</sup>. Considero paradigmático do envolvimento da instituição com as políticas de desenvolvimento, o fato de que, nos anos de instalação do empreendimento Minas-Rio, o promotor de justiça que ocupava o cargo de procurador geral de justiça (autoridade máxima do MPMG nomeado pelo governador do estado) posteriormente se tornou coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente - CAOMA/MPMG (uma unidade de orientação e integração das atividades relacionadas à defesa do meio ambiente com imensa atuação nos procedimentos de licenciamento ambiental) e depois secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (autoridade máxima da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG). Neste último cargo, além de participar da reunião que autorizou a operação da mina do empreendimento Minas-Rio, ele sugeriu publicamente aos conselheiros do COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental) que votassem favoravelmente à concessão da licença de operação (Penna 2016).

Não tinha nenhuma ideia do que era um Inquérito Civil Público, mas me surpreendi com o fato dele ser constituído por documentos produzidos pelas comunidades atingidas, por trabalhos científicos e por reportagens de jornais e revistas. Esperava encontrar perícias produzidas por agentes estatais, mas me deparei (além daqueles documentos) com os registros das interações, via ofícios e e-mails, entre promotores de justiça e entre empresa e Ministério Público. Não obstante, é claro que a importância da análise do Inquérito passa pela maneira em como estão ordenados os documentos, quais atores participam de sua confecção, como discursam, quais são os tipos de registros e o que foi excluído. Juntos, os documentos constituíram um Inquérito de investigação que, em um primeiro momento, pretendia alcançar

---

<sup>13</sup> Pude presenciar estes discursos, em diferentes momentos, desde que eu acompanho o caso da mineração em Conceição do Mato Dentro. Em evento anual, denominado “Semana do Ministério Público”, em que se comemora o Dia do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), com atividades destinadas a fomentar o debate sobre a atuação da instituição, acompanhei em setembro de 2017 um painel denominado “Meio Ambiente, Direitos Humanos e Igualdade”. O promotor de justiça do MPMG que estava coordenando a mesa ressaltou a importância de debater os conflitos sociais causados pela intervenção ao meio ambiente, chamando atenção que as práticas do MPMG não visam a atrapalhar o progresso e o desenvolvimento proporcionado pelos grandes empreendimentos. Além disso, numa consulta online ao site do MPMG, na aba “Defesa do Meio Ambiente”, encontramos discursos como: “Por meio de instrumentos jurídicos, o MPMG exerce suas funções de forma a concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável, promovendo a compatibilização da preservação dos recursos naturais com as necessidades do desenvolvimento econômico” (MPMG 2018a).

a resolução negociada dos conflitos, não tendo sido possível, subsidiou, anos mais tarde, uma Ação Civil Pública (ACP)<sup>14</sup>.

A primeira inserção em campo, para a pesquisa de Mestrado, ocorreu em julho de 2016, através de consulta aos Inquéritos Cíveis Públicos na promotoria de justiça de Conceição do Mato Dentro. Com a autorização do promotor de justiça da comarca, tive acesso aos Inquéritos relacionados ao empreendimento minerário - grande parte dos processos estão relacionados à defesa do meio ambiente. Foi somente em campo que obtive a informação de que o Inquérito sobre as violações de direitos humanos se encontrava em Belo Horizonte, na sede da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). Dessa maneira, a consulta ao Inquérito analisado, nesta dissertação, ocorreu durante janeiro e fevereiro de 2017, em Belo Horizonte. Durante trabalho de campo na CIMOS tive a notícia de que o Inquérito se encontrava ali, porque estava sendo construída uma Ação Civil Pública. Se até aquele momento não havia ocorrido a judicialização das violações de direitos humanos em relação à instalação da mina do empreendimento Minas-Rio, já há uns meses os funcionários da coordenadoria estavam construindo uma ACP para reparação dos danos e perdas sofridos.

Durante consulta ao Inquérito, na CIMOS, consegui ter acesso a uma minuta da ACP e a conversa era que brevemente a instituição ajuizaria o processo. No entanto, mais de um ano se passou e não ocorreu. Nesse tempo pensei que, com a expansão do empreendimento e as várias negociações que estavam ocorrendo entre MPMG e empresa, a judicialização não se daria mais. No entanto, quando esta dissertação já estava caminhando para seu fim, em 6 de março de 2018, o MPMG propôs uma ACP ajuizando as questões relativas às violações de direitos humanos na instalação da mina do empreendimento Minas-Rio.

Além de análise dos documentos, a pesquisa envolveu entrevistas com promotores de justiça e atingidos pelo empreendimento. Procurei perceber as evidências dos questionamentos, das justificativas, das demandas, das acusações e das respostas dos agentes, em conexão às práticas de produzir documentos e registros. Em relação aos promotores, as entrevistas visavam a compreender os pressupostos, princípios e noções que balizaram a atuação desses agentes estatais no caso da mineração em Conceição do Mato Dentro. Optei por entrevistar, além de um promotor da promotoria de justiça de CMD, promotores das áreas de meio ambiente e de direitos humanos visando a entender a diferença de atuação nessas

---

<sup>14</sup> A Ação Civil Pública (ACP) é um instrumento por meio do qual o Ministério Público tem a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos difusos e coletivos. A Lei nº 7347/85 disciplinou a ACP de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. E a Constituição de 1988 consolidou as inovações processuais introduzidas pela Lei da Ação Civil Pública, e abriu caminho para a edição de leis que regulamentassem outros direitos e interesses que passaram a receber proteção via ACP (Arantes 1999).

duas esferas e por que, em relação aos grandes empreendimentos, há um maior investimento da instituição na área de meio ambiente. Dirigi perguntas sobre as ações dos promotores, os procedimentos administrativos da instituição, as diversas dinâmicas que envolvem o licenciamento de um grande empreendimento e as demandas da sociedade. Além de indagar sobre como avaliavam suas atuações no caso, o que consideravam que deu certo e o que não deu, também perguntei sobre dúvidas que me apareceram na leitura de documentos do Inquérito.

Não tive dificuldades de acesso para entrevistar essas autoridades, como pode ocorrer em pesquisas com elites (Nader 1972). Todos promotores que foram procurados cederam entrevistas e, no total, realizei cinco. A maioria deles queria saber o porquê de entrevistá-los; dois promotores chegaram a mencionar que, para a minha pesquisa, talvez fosse mais interessante entrevistar o sociólogo da instituição do que os promotores. Assim, além de perceber que alguns promotores não se sentiram muito confortáveis em ceder uma entrevista, conversar com os promotores que atuaram na área de meio ambiente foi importante, como será mostrado no capítulo 1, para compreender não só como essas autoridades discorrem sobre as noções que envolvem direitos humanos, mas principalmente para perceber como esta é uma área em disputa, com opiniões diversas. No MPMG, a defesa dos direitos humanos, na instalação de grandes empreendimentos, possui uma estrutura pequena, poucos promotores e uma atuação recente. Assim, além de ser um campo que precisa conquistar adeptos na instituição, é uma área que está produzindo aprendizados a cada caso que atua.

Em relação aos atingidos, procurei entrevistar os que estiveram mais vinculados com a produção de documentos que são parte do Inquérito, além de atingidos que têm suas trajetórias envolvidas com o movimento de mobilização e luta por justiça. O intuito da conversa era rememorar este momento de instalação do empreendimento, entre 2008 e 2014, e de dialogar sobre as interações e relações entre atingidos e agentes e agências estatais. Nunca me esqueci de um fato relatado por uma atingida, nas primeiras vezes que estive em CMD, no ano de 2012, sobre um promotor de justiça, que ocupou o cargo na promotoria, que disse que não atenderia moradores das comunidades rurais que não sabiam ler. Os atingidos interagem recorrentemente com os promotores que atuam na promotoria de justiça de CMD; nas entrevistas ouvi diversos relatos desses encontros. Um promotor foi descrito como mais alinhado com a empresa, outro como bom de falar nos espaços públicos e outro como mais receptivo com as comunidades. No entanto, como ressaltou um atingido, apesar de diferença de atuações entre os promotores, parece sempre haver um “alinhamento institucional”.

Em todas as entrevistas, realizadas com moradores das comunidades rurais, quando eu toquei no assunto poder público, surpreendentemente, os primeiros comentários dessas pessoas foram relacionados à grande quantidade de policiais presentes nas reuniões públicas, relacionadas à implantação do empreendimento. Foi mesmo impressionante pensar que populações que estão sujeitas a tantas intervenções estatais no contexto de licenciamento ambiental associam, primeiramente, poder público à polícia. Os atingidos relataram sobre o absurdo e o desrespeito de colocar policiais para coagir cidadãos que lutam pelo reconhecimento de direitos.

Considero que essa violência mais explícita de uma instituição repressora do Estado se instituiu paralelamente a uma “violência estrutural” (Gupta 2012). Segundo o autor, condições sociais e jurídicas tornam normal a violência contra minorias vulnerabilizadas por meio de práticas rotineiras, ações e inações estatais que produzem dores, angústias, adoecimentos e interdição de um modo de vida. A violência estrutural não resulta da indiferença ou negligência ao sofrimento de comunidades atingidas, o que o autor defende é que por mais que as práticas e intervenções tenham a melhor das intenções podem gerar consequências altamente arbitrárias e negativas. Assim, para Gupta, a arbitrariedade é sistematicamente produzida pelos mecanismos que visam a melhorar o sofrimento social. Dessa maneira, pretendo, nesta dissertação, refletir sobre práticas estatais em defesa dos direitos humanos instituídas em um contexto marcado por violações, violências e convivências.

Em visita às comunidades, no ano de 2017, para realização das entrevistas, fiquei bastante impressionada em como as pessoas estão imobilizadas, vivendo uma verdadeira incerteza sobre o presente e o futuro de suas vidas. Segundo uma atingida, “estamos aqui de pé e mão atada”, não há onde plantar, não há onde tirar lenha, não há água. Ela se sente “tipo presa”. Relatam doenças e dores físicas, “é muita angústia mesmo, tipo assim, não é angústia, é quase uma morte mesmo”. Esse tipo de sofrimento foi motivado por políticas estatais de desenvolvimento e, por sua vez, engendrou ações em defesa de direitos dessas populações que perpetuou e gerou novos sofrimentos. Tal contexto guarda afinidade com a conexão, apontada por Gupta (2012) entre violência e o cuidado propagado pelas políticas públicas e, assim, o sofrimento não é apenas tolerado, mas considerado normal. Situações de risco, de interdição e de incerteza devem ser analisadas, segundo o autor, como uma forma direta e culpável possibilitada pelas práticas estatais.

Para os atingidos entrevistados, o aparato estatal é considerado algo ineficaz que não responde às demandas e às reivindicações. As pessoas demonstram muito desânimo e desesperança em relação às respostas das agências estatais, pois acreditam que as denúncias

das comunidades não têm desdobramento, seguimento e encaminhamento. Segundo um atingido:

Sempre imaginava que eu uma vez vendo uma coisa errada - ou no meio ambiente, ou em relação ao licenciamento - eu fazendo um boletim de ocorrência, ou escrevendo um email, ou fazendo um documento e protocolando, aquela responsabilidade minha tinha acabado e se tornava do agente policial ou do Ministério Público. A demanda saíria de mim, e não é isso que acontece; você denuncia, e nada, as coisas não acontecem, tem que continuar denunciando, acompanhando e redenunciando.

O Ministério Público é percebido como um órgão parceiro das comunidades, mas, ao mesmo tempo, os atingidos consideram que a instituição poderia fazer muito mais em defesa dos direitos. A presença do promotor de justiça no município de Conceição do Mato Dentro faz com que os atingidos tenham a quem recorrer, segundo uma atingida, “tudo que acontece comigo aqui, eu corro no promotor”. O promotor é muitas vezes um mediador nas relações entre empresa e comunidades, “o promotor, ele tem força né, ele pode ajudar, ele sabe falar né, e a gente fala, mas eles não respeitam”.

A implantação da mina do empreendimento Minas-Rio foi marcada por exaustivas reuniões públicas que propagavam a “participação social”. O MP foi um grande executor desses espaços considerados de mobilização, de diálogo e de interlocução. A realização destes procedimentos, marca de uma democracia participativa, podem ter efeitos negativos e arbitrários (como pretendo mostrar durante a dissertação), pois esses eventos não se tornam locais de tomada de decisões, mas espaços de gerar e multiplicar a própria participação cidadã (Teixeira & Silva no prelo)<sup>15</sup>.

Durante as entrevistas, os atingidos pontuaram a importância dessas reuniões como espaço de muito aprendizado, de compartilhamento, de orientação; segundo uma atingida “sozinho não íamos em lugar nenhum”. A busca por direitos e a luta por justiça é associada a esse trânsito em tantas reuniões mas, ao mesmo tempo, ressaltaram o sofrimento imposto por estas práticas que, além de cansar os atingidos devido à grande quantidade, são experimentadas como procedimentos que não dão resultado, que não resolvem os problemas, e que protelam decisões. Para uma atingida, “reunião tinha que ser para conversar e decidir, o negócio tem que ser decidido ali”. Além disso, a desconsideração das falas e dos relatos passa pela exigência do papel, da prova material; segundo uma atingida “só a boca não prova! não consideram a pessoa falando, tem que ter um papel escrito. Igual a gente fala, fala, fala

---

<sup>15</sup> Discorrendo sobre política pública de saúde para os povos indígenas no Brasil, Teixeira e Silva (no prelo) afirmam que o estímulo à participação indígena não parece ter como referência de sucesso o incremento das condições de vida desses cidadãos, mas sim a perpetuação de uma rede de governança que se espalha ao criar sujeitos cidadãos participativos.



naquelas reuniões lá, e fica do mesmo jeito. Eles não resolvem os problemas”. Para um atingido, os agentes estatais, durante as discussões públicas, estão sempre considerando e balizando suas decisões por “pareceres” produzidos no licenciamento, e assim, ficam alheios às vozes das comunidades.

Ainda, as interações com a empresa são experienciadas pela morosidade e desrespeito representados por documentos. Para uma atingida é “papel pra qui, papel pra li, documento daqui, documento dali” que não resolvem nada, sendo que as famílias continuam prejudicadas levando a vida “como dá”. Discorrendo sobre negociação fundiária, segundo uma atingida, ao invés de representantes da empresa conversarem com as famílias atingidas, eles chegam com documento pronto e entregam sem dar nenhuma explicação, só dizendo que são 30 dias para dar resposta. Para ela, a situação fica complicada, pois “a gente não tem estudo nenhum e a gente fica fraco para eles”. A linguagem jurídica é de difícil compreensão, e para outra atingida “eles trazem o papel só para confundir”, como ela bem resumiu, a chegada do empreendimento é marcada por um tempo que “tudo tem que ser provado, tudo tem que ter documento, a gente tem até que provar que é atingido!”. Nas palavras de uma entrevistada:

Ser atingida é simplesmente ser esquecida, sabe? Para mim, ser atingida, além de ter todos os impactos negativos do empreendimento, é ser esquecida, é ser esquecida por todas as áreas, entendeu? Ser esquecida pela promotoria, pelo governo municipal, estadual, federal, é isso, ser atingida é isso. É viver a margem mesmo!

A violência estrutural perpetua o racismo ambiental<sup>16</sup> de modo consistente, sistemático e institucionalizado, em que, não apenas se exclui direitos como água e alimento, mas também, de formas particulares, de reconhecimento de um modo de vida rural de populações afrodescendentes historicamente discriminadas e vulnerabilizadas. São comunidades em que as relações familiares constituem a principal forma de mediação do acesso à terra e a recursos naturais. A produção e reprodução do modo de vida das famílias dependem da própria força de trabalho, em suas terras ou de outros, e de atividades estabelecidas por redes de parentesco, vizinhança e compadrio, em forte relação com o ambiente (Santos 2009; 2010). Ainda segundo a autora, a afirmação do princípio da herança familiar e da conjugação de direitos baseados no parentesco configuram comunidades de parentesco, articuladas em vizinhanças, espalhadas pelas vertentes das serras da Ferrugem e Sapo e ao longo dos córregos Pereira e Passa-Sete, nas fronteiras das grandes fazendas.

---

<sup>16</sup> Segundo Pacheco (2007), em 2005, no I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental, se definiu essa noção de racismo ambiental como “às injustiças sociais e ambientais que recaem de forma implacável sobre grupos étnicos vulnerabilizados e sobre outras comunidades, discriminadas por sua ‘raça’, origem ou cor. O racismo ambiental não se configura apenas através de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente através de ações que tenham impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem” (p.5).

Atingidos se mobilizam há 10 anos pelo reconhecimento, pelo Estado e pelo empreendedor, dos danos, perdas, sofrimentos e prejuízos vividos pelas comunidades<sup>17</sup>. Além de me sentir imensamente envolvida com o processo e sentir uma incomensurável admiração pela luta das comunidades, frente a uma empresa poderosa de mineração, e diante da convivência estrutural de instituições estatais em relação às violações de direitos humanos, a proposta de pesquisa desenvolvida, nesta dissertação, pretende refletir sobre práticas de poder dando visibilidade à luta e à mobilização de comunidades que são marginalizadas e invisibilizadas. Tratados como números a serem removidos, desqualificados por suas experiências dadas como “supostas” e não “reais”, ou, quando não, acusados de interesseiros, os atingidos vêm lutando por direitos violados na instalação e operação de um megaempreendimento minerário, na tentativa de achar complacência e reconhecimento, na busca por aquilo que é de direito e que é justo. Considero que a análise sobre a atuação de uma instituição do sistema de justiça brasileiro propiciará uma reflexão sobre a configuração de respostas, ações e reações perante uma mobilização local de luta por justiça.

### **Encarando documentos: características e concepções do Inquérito Civil Público e da Ação Civil Pública**

Desde as atividades de pesquisa mineral, em 2007, até o fim da Licença de Instalação, em setembro de 2014, 21 Inquéritos Cíveis Públicos (ICP) foram instaurados pelo MPMG. O Inquérito Civil é um procedimento administrativo de investigação exclusivo do Ministério Público para averiguar se um direito coletivo foi violado. Para tanto, reúnem-se elementos elucidativos do dano ou perigo de dano a interesses difusos ou coletivos, “por meio de requisições de informações, notificações, oitiva dos envolvidos ou interessados, além de provas documentais e perícias técnicas” (Pinto 2014: 240).

Ao analisar um Inquérito que visou a investigar as violações de direitos humanos, durante a instalação do empreendimento minerário, instaurado por uma instituição responsável por tutelar direitos coletivos e difusos, pretendo compreender quais as práticas de gestão do MPMG, marcadas pela mobilização de diferentes procedimentos administrativos, que produzem a materialidade do Inquérito, foram utilizadas visando a suspender e a combater as violações de direitos humanos. Nas entrevistas realizadas com promotores, pude

---

<sup>17</sup> Nos últimos anos, a questão racial tem sido mobilizada na luta das comunidades. Pude presenciar além de falas, cartazes na reunião que concedeu a licença ambiental para expansão da mina, em janeiro de 2018, com os dizeres: “Anglo racista”.

escutar que o Ministério Público é uma instituição que deve dialogar com as diferentes partes, diziam isso se referindo à empresa e às comunidades atingidas. Assim, o Inquérito se constitui por um conjunto de documentos de autoria além do MPMG, de atingidos e da empresa. Os registros destes diferentes agentes produzem o Inquérito. Também ouvi de um promotor que alguns dos documentos dos atingidos auxiliaram a construção de documentos do MPMG e, assim, ele ressaltou a importância das comunidades subsidiarem a instituição com informações. Já grande parte dos documentos da empresa são respostas às provocações do Ministério Público. O trâmite se constitui quase sempre de: documentos/denúncias dos atingidos que subsidiam documentos/procedimentos da instituição que cobram documentos/respostas da empresa.

Um posicionamento em comum entre os promotores que entrevistei é que a Ação Civil Pública não é percebida como a melhor escolha para enfrentar as violações de direitos humanos no momento de instalação de grandes empreendimentos. Por isso, a análise do Inquérito almeja proporcionar uma reflexão sobre a atuação extrajudicial da instituição, que pretendeu produzir “convencimento à empresa Anglo American”, nas palavras de um promotor, a fim de estabelecer mecanismos governamentais de negociação. De acordo com outro promotor, a tentativa foi de “minimizar” um processo que é avassalador. Segundo ele, “a nossa capacidade de resistência a essa opressão aos direitos humanos é muito pequena”, então a instituição traçou estratégias de “aproximação das pessoas mais vulneráveis” que visavam ao “empoderamento” e à prevenção das violações.

Este trabalho pretende demonstrar como categorias e concepções que estão em disputa nos registros do Inquérito - violação, direitos humanos, danos, impactos – interagem nesse encontro entre agentes e formas de classificação. Os registros não apenas produzem esses diferentes agentes que se apresentam como atingidos, Anglo American e Ministério Público, como também homogeneízam grupos construídos por sujeitos com diferentes posicionamentos. Através das entrevistas com promotores pude perceber que essas autoridades possuem entendimentos e visões muito diferentes, que perpassaram por disputas internas de como a instituição deveria atuar no caso da mineração em Conceição do Mato Dentro. Já a noção de atingido é tanto uma categoria administrativa que reduz sujeitos a objetos de gestão de outrem, quanto uma categoria política acionada pelas comunidades na busca por direitos e na luta por justiça. Durante a análise dos documentos, nos capítulos 2 e 3, ficará mais claro como esses agentes se apresentam, são criados, e se sedimentam nos registros. Aqui, considero importante ressaltar que, como a dissertação visa a compreender a produção, a gestão e o conflito em volta das denúncias de violações de direitos na

implantação da mina do empreendimento Minas-Rio, as disputas nos papéis compõem embates que explicitam posições, relações e responsabilizações, sendo um dos seus efeitos justamente a formação de unidades delimitadas e grupos de pessoas (Ferreira 2013). Assim, os jogos de poder e de verdade que se estabelecem entre esses grupos os instituem como unidades. Como já ressaltou Vianna (2013), é preciso levar a sério os esforços dos atores sociais na demarcação de domínios e esferas que se articulam e se separam entre práticas, situações sociais e contextos de disputa. Para a autora, as ações empreendidas pelos sujeitos – e que os fazem como sujeitos – extraem sua força política e moral de uma espécie de crença compartilhada na legitimidade dessas unidades como dotadas de coesão.

O Inquérito é composto por doze volumes e 2.543 páginas. Cada volume está em uma pasta arquivo de cartolina verde, conectadas por barbantes. Os documentos de autoria dos atingidos possuem, principalmente, duas características distintas: registros dirigidos ao MP que apresentam denúncias e demandas para a atuação da instituição; e manifestos públicos que visavam a pressionar órgãos estatais e a denunciar à sociedade as violações a direitos humanos sofridas pelas comunidades rurais devido à instalação do empreendimento. Os documentos da empresa são, em sua maioria, respostas às provocações do Ministério Público, mas há também alguns registros protocolados ou enviados à instituição sem que essa tenha exigido. Grande parte possui conteúdos descritos como dados e informações técnicas, e alguns possuem linguagem jurídica. Muitos dos ofícios são assinados por advogados da empresa. Já os documentos de autoria do Ministério Público são os registros dos diversos mecanismos institucionais realizados em defesa dos direitos humanos.

Para fins de análise, agrupei os documentos do Inquérito Civil Público em três diferentes grupos. No primeiro grupo, os registros são de uma atuação conjunta do MPMG, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG): realização de Audiência Pública, Recomendações Legais e criação da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA). Além dos recursos procedimentais realizados pelas instituições, há os registros protocolados ou enviados por atingidos e empresa relacionados a esta atuação conjunta. No segundo grupo, os registros dizem respeito à interação dos três agentes - MPMG, empresa e atingidos - nas seguintes ações: durante a REASA, que perdurou por pouco mais de um ano; nos procedimentos administrativos realizados pelo promotor da Promotoria de Justiça de Conceição do mato Dentro (CMD); e na atuação do MPMG no Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Nesse grupo, se destacam os registros das comunidades atingidas, que não tendo sido atendidas pela atuação do Ministério Público, mudaram de estratégia e passaram a pressionar o aparato estatal

através de manifestos públicos, construção de redes e movimentos de peregrinação para fora de Conceição do Mato Dentro. O primeiro e segundo grupos de documentos serão apresentados em ordem cronológica dos acontecimentos. No terceiro grupo de documentos, reuni reportagens de jornais e revistas, Pareceres Técnicos do órgão ambiental, estudos acadêmicos, pautas e atas de reunião do órgão ambiental. Nesta dissertação, o primeiro grupo de documentos será analisado no capítulo 2, o segundo grupo de registros será analisado no capítulo 3 e alguns documentos do terceiro grupo foram utilizados na introdução e no capítulo 1 com a finalidade de caracterizar e de contextualizar o empreendimento.

Assim, o Inquérito instaurado em relação aos direitos humanos representa uma junção de materialidades documentais. As perguntas que me guiaram na análise dos documentos foram: Quais os conteúdos dos documentos produzidos pela empresa e pelos atingidos destinados ao Ministério Público? O que estes agentes dizem e como dizem? Quais as disputas? O que se repete e o que é esquecido? Qual a sequência e as conexões entre os procedimentos administrativos executados pelo Ministério Público? E quais seus efeitos? Segundo o promotor de justiça de CMD, o Inquérito foi instaurado porque estavam havendo graves denúncias de violações nas reuniões públicas realizadas pela instituição, e o Inquérito foi uma maneira de “organizar, registrar e apurar as condutas da empresa”. Os inúmeros relatos de atingidos que constam no Inquérito são provas testemunhais referentes aos abalos morais, que de acordo com promotor, “têm valor muito grande”.

Nas entrevistas com os promotores de justiça que atuaram mais detidamente com a defesa dos direitos humanos, categoricamente, essas autoridades afirmaram que as violações de direitos humanos, durante a instalação do empreendimento Minas-Rio, foram “patentes”. A judicialização, mais de três anos depois de concedida a licença de operação, foi justificada por um promotor devido “ao absurdo que foi aquilo ali”. Para esse promotor, a judicialização demorou a acontecer, pois a estrutura do MPMG envolvida com a defesa de direitos humanos “não é tão grande”; e todo esse tempo foi importante para juntar documentos que serviram de prova documental para a Ação Civil Pública em relação aos direitos humanos. Segundo ele, “a gente procurou documentar o máximo, pegar o máximo de informação. A memória vai embora, né, tem que ter papel”.

A Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG, em 6 de março de 2018, teve como objetivo obter a responsabilidade civil da empresa Anglo American e sua consequente condenação devido às:

graves ofensas aos direitos humanos e sociais da população local, notadamente no que tange aos direitos inerentes à dignidade humana, gerando, por conseguinte, a

obrigação da Requerida em promover a reparação integral do dano moral coletivo e do dano social que provocou (MPMG 2018a: 3).

Os fatos narrados na ACP foram objeto de apuração no Inquérito Civil Público nº 0175.12.000060-9, que tramitou na Promotoria de Justiça de Conceição do Mato Dentro/MG, instaurado em 27 de junho de 2012, e que será analisado nesta dissertação. Segundo a ACP, com a chegada do empreendimento minerário na região ocorreu uma abrupta mudança social, econômica e comunitária por meio de práticas e condutas “juridicamente abusivas e contrárias aos Direitos Humanos das populações atingidas pelo Projeto Minas-Rio” (MPMG 2018a: 11). E assim, segundo o documento, a ofensa a qualquer espécie de Direito Humano e Fundamental significa violação à própria Dignidade Humana, fundamento maior do Estado Democrático Brasileiro (art. 1º, III da CRF/88), o que, por sua vez, gera responsabilidade civil por dano moral coletivo e social. O MPMG acusa a empresa: 1) de violar direitos básicos à informação e à participação já mesmo anteriormente à licença prévia do empreendimento ocultando informações sobre a instalação da atividade minerária; 2) e de erros de planejamento e de execução do Projeto Minas-Rio que subdimensionaram os impactos, notadamente, os sociais, enfrentados pelas comunidades locais.

Em relação ao primeiro aspecto, segundo a ACP, muitas terras na região foram adquiridas através de um corretor de imóveis, representante de uma interposta pessoa jurídica, chamada de Agropastoril Borba Gato, que anteriormente à licença prévia do empreendimento dizia aos moradores querer comprar terras para a criação de cavalos e para a preservação de matas. Diversos moradores da zona rural foram procurados, abordados, constrangidos e pressionados a negociarem suas terras com a empresa Agropastoril Borba Gato, lesando, em especial, as famílias que dependiam da terra para seu sustento, pois elas se sentiam pressionadas a sair, o que as levou a concordar com termos contratuais manifestamente desvantajosos. Segundo o documento:

A ocultação deliberada, por parte da Requerida, do projeto de mineração para a região, induziu muitos moradores a uma situação de erro, na medida em que muitos negociaram terras com a Requerida (interposta pessoa jurídica) acreditando que ali seria instalado um espaço para criação de cavalos, desconhecendo, portanto, as implicações para o futuro da região e os impactos que uma atividade mineradora causa (MPMG 2018a: 15).

E, em relação ao segundo aspecto, segundo consta, as falhas de planejamento e gestão sacrificaram vidas, valores, identidades, sossego, bem-estar e modos de agir, pensar e viver. Assim, “o ordenamento jurídico nacional e internacional não admite que a população e a sociedade local - a parte vulnerável e hipossuficiente - tenha que “pagar a conta”” (MPMG 2018a: 18), pois de acordo com a ACP, resta evidente que a empresa cometeu abuso do

direito ao livre exercício da atividade econômica e extrapolou os limites dos direitos de instalação e operação de um empreendimento minerário, “violando, ao fim e ao cabo, os valores constitucionais consubstanciados no postulado da dignidade humana” (idem *ibidem*).

Ainda, segundo o documento, a Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA) foi um espaço em que a instituição obteve informações e registros de violações de direitos. Por meio das atas das reuniões públicas da REASA “foi possível colher elementos de informação e provas capazes de afirmar os fatos alegados na presente ação” (MPMG 2018a: 20). Os depoimentos dos atingidos narraram “as violações e os abusos” cometidos pela empresa durante a instalação do empreendimento e demonstraram “a angústia, consternação, fragilidade emocional e falta de esperança e expectativa de vida” dos moradores das comunidades rurais atingidas pelo empreendimento (idem *ibidem*). O documento afirma que a produção da ACP privilegiou as falas “das pessoas atingidas externadas nas reuniões públicas feitas pelo MPMG”, apoiadas em estudos técnico-científicos de pessoas e/ou entidades de reconhecida expertise acadêmica. Juntos esses recursos evidenciam e deixam claro que a conduta da Anglo American “lesionaram direitos humanos e fundamentais das comunidades atingidas, prejudicando abusivamente o bem-estar social e o patrimônio imaterial coletivo” (MPMG 2018a: 21)

A ACP apresenta as condutas da Anglo American e os consequentes danos que causaram violações aos “Direitos Humanos e Fundamentais das comunidades atingidas pela instalação e operação do empreendimento minerário Minas-Rio”<sup>18</sup>. Os direitos humanos e fundamentais lesionados, apontados pelo MPMG são: o Direito Humano e Fundamental de Acesso à Água Potável; o Direito Humano e Fundamental ao Desenvolvimento Sustentável; o Direito Humano e Fundamental à Informação e à Participação; o Direito Humano e Fundamental à Vida e à Saúde; o Direito Humano e Fundamental à Integridade Física e Psíquica e o Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade; e o Direito Humano e Fundamental à Identidade Cultural.

O MPMG pede na ACP que a Justiça obrigue a Anglo American a contratar uma instituição especializada em Direitos Humanos para realizar, por no mínimo 10 anos, o

---

<sup>18</sup> Os “fatos” discorridos na ACP, por meio dos documentos que constam no Inquérito Civil Público, são: a mudança abrupta do modo de viver da população atingida; as práticas perversas de negociação da Anglo American; o desmantelamento, eliminação e/ou enfraquecimento das relações comunitárias e familiares; do impedimento e/ou das dificuldades do acesso à água; o desmantelamento, eliminação e/ou enfraquecimento das relações socioeconômicas de produção e/ou subsistência; a falta de informações aos atingidos; a ofensa à tranquilidade, à paz e ao bem-estar da população; o aumento da violência e dos prejuízos à segurança pública das cidades; e a não interrupção das práticas abusivas e violadoras de Direitos Humanos e Fundamentais da Requerida.

monitoramento das atividades da empresa na região. E, caso essa instituição aponte novas violações, a mineradora seja condenada ao pagamento de multa diária de R\$50 mil. Como forma de reparação, o MPMG pede que o Poder Judiciário condene a empresa a pagar R\$ 400 milhões, destinados a compor um fundo especial de reparação pelos danos morais e sociais coletivos. Além disso, a ACP requer que a Anglo American realize pedido de desculpas aos moradores da região, reconhecendo que praticou condutas contrárias às normas internacionais e brasileiras protetoras dos Direitos Humanos e Fundamentais, através de cerimônias públicas, jornais de grande circulação e rádios.

### **Desenvolvimento e neoextrativismo: a expansão do setor extrativo mineral na América Latina**

Grandes projetos de mineração representam claramente as estratégias globais de incorporação das esferas regionais e nacionais em nome do desenvolvimento. Escobar afirma que “el desarrollo y la modernización pueden ser vistos como los diseños globales más poderosos que surgieron de la historia local del Occidente moderno en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial” (2010: 195). Desenvolvimento é um discurso de origem ocidental, que se reproduz em práticas, normas e transformações históricas, operando como um mecanismo central de produção cultural, social e econômica do Terceiro Mundo.

Autores como Esteva (2000) e Escobar (1995) pontuam que o discurso de posse do presidente Truman dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 1949, marca uma nova era mundial: a do desenvolvimento. Segundo Esteva, ao usar pela primeira vez, em tal contexto, a palavra “subdesenvolvido”, Truman deu um novo significado ao desenvolvimento e criou um símbolo que passou a ser usado para referir-se à era da hegemonia norte-americana. Classificar regiões do globo de subdesenvolvidas transformou dois terços da população mundial em uma imagem inversa da realidade alheia: “uma imagem que os diminui e os envia para o fim da fila; uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada” (Esteva 2000: 60). O desenvolvimento é justamente um lembrete daquilo que não são: “uma condição indesejável e indigna. Para escapar dessa condição, precisam escravizar-se a experiências e sonhos alheios” (Esteva 2000: 65).

De acordo com o autor, a noção de subdesenvolvimento define uma percepção, que, por sua vez, torna-se um fato real, concreto, quantificável e identificável. Subdesenvolvimento é um adjetivo comparativo cuja base de apoio é a premissa ocidental da



unicidade, homogeneidade e linearidade da evolução do mundo. A partir do governo de Truman, o conceito de desenvolvimento passou a ser reduzido a crescimento econômico qualificado por meio da renda per capita nas áreas economicamente subdesenvolvidas. Para Esteva, “a emergência da sociedade econômica é uma estória de violência e destruição que, frequentemente, adotou um caráter genocida” (2000: 74). Logo, o estabelecimento de valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras formas de vida social, transformando as atividades culturais, que incorporam desejos, habilidades, esperanças e interação socioambiental, em necessidades cuja satisfação exige a mediação do mercado.

Na mesma linha, segundo Escobar (2005), desenvolvimento só pode ser compreendido em relação à globalização e à modernidade ocidental, sendo que essas noções são resultados de práticas históricas que combinam conhecimento e poder por meio da regulação da vida social. Por isso, desenvolvimento deve ser pensado como formação discursiva de uma experiência historicamente singular que produziu conhecimento, concepções e teorias, além de um sistema de poder que regula as práticas e as formas de subjetividades. Dessa maneira, para o autor, o desenvolvimento, como ordem de discurso, produz formas de ser e pensar hegemônicas, ao mesmo tempo, que desqualifica e exclui outras formas de viver, ser e pensar.

Sem dúvida a noção de desenvolvimento tem grande importância no que entendemos por organização das relações sociais, políticas e econômicas. Para Ribeiro (2008), desenvolvimento é um campo de poder formado por muitas redes, instituições e encontros desiguais entre atores locais e *outsiders*, que deve ser tratado tanto como ideologia e utopia, quanto como um discurso atravessado por categorias culturais ocidentais e vinculado à expansão econômica capitalista. Segundo o autor:

Ideologias e utopias são essencialmente relacionadas a poder. Elas expressam disputas sobre interpretações do passado (ideologia) ou do futuro (utopia), e lutam para instituir hegemonia estabelecendo certas visões retrospectivas ou prospectivas como a verdade, como a ordem natural do mundo. Desde a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento como um sistema de crenças tem sempre sido marcado por leituras particulares do passado e por formulações sobre o futuro em escala global (Ribeiro 2008: 117).

A definição de Ribeiro de desenvolvimento como “campo de poder”, além de pontuar a heterogeneidade do campo, pois há diferentes atores, instituições, discursos e forças; ressalta dois aspectos importantes das transformações que ocorrem na instalação de grandes projetos de desenvolvimento, quando há o encontro de sujeitos sociais localizados em posições de poder tão desiguais: o primeiro refere-se à capacidade “de ser sujeito do seu próprio ambiente, de ser capaz de controlar seu próprio destino, quer dizer, de controlar o curso da ação ou dos eventos que manterão a vida como está ou a modificarão” (Ribeiro

2008: 110); e o segundo, a capacidade “de impedir as pessoas de se tornarem atores ‘empoderados’”(idem *ibidem*). Logo, os atores e as instituições mais poderosos do campo de desenvolvimento “se empenham na reprodução do campo como um todo, já que seus próprios interesses são intimamente conectados à existência do campo” (*ibidem*, p.111); já os atores e instituições menos poderosos são grupos locais vulnerabilizados por iniciativas de desenvolvimento que transformam as relações entre as comunidades locais, seus territórios e culturas.

Assim, de acordo com as análises dos autores trazidas acima, o desenvolvimento opera como um sistema de classificação, estabelecendo taxonomias de povos, sociedades e regiões e hierarquizando as visões de ser, de viver e de saber por meio de categorias arbitrárias, autoritárias e violentas de desenvolvido/subdesenvolvido, adiantado/atrasado, Primeiro Mundo/Terceiro Mundo. Portanto, desenvolvimento é um mecanismo eficiente que relaciona forma de conhecimento e práticas de poder. As relações entre políticas públicas, intervenções governamentais e grupos sociais estão intrinsecamente conectadas a processos e contextos de promoção de políticas de desenvolvimento. O argumento principal para a instalação de empreendimentos como o Minas-Rio é a promessa do desenvolvimento em nível local, regional e nacional, relacionada a pontos-chaves de uma determinada ordem social e econômica baseada na promessa de geração de emprego e renda, aumento de arrecadação, criação de oportunidades de negócio e sustentabilidade (Bittencourt 2017). No entanto, como ressalta o autor, a análise da inserção dos países, grandes exportadores de produtos primários, na divisão internacional do trabalho e mesmo na geopolítica mundial demonstra que as condições que engendram o desenvolvimento capitalista são as mesmas que aprofundam a dinâmica do “subdesenvolvimento”.

Nos últimos anos, uma vasta literatura foi produzida acerca da forte expansão da atividade extrativista na América Latina<sup>19</sup>. De acordo com Bittencourt (2017), esse novo modelo extrativo, que após os anos 2000, se convencionou chamar de neoextrativismo<sup>20</sup> possui similaridade nos contextos nacionais no interior da América Latina, marcado por uma

---

<sup>19</sup> Gudynas (2015) define extrativismo como um tipo particular de apropriação de recursos naturais que são recorrentemente direcionados para a exportação como bens primários, sem ou com limitado processamento industrial. Essa atividade se caracteriza por grande volume extraído, intensa tecnologia e alto consumo de energia.

<sup>20</sup> Milanez & Santos (2013) definem neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção subordinada na nova divisão internacional do trabalho. Os autores argumentam que a implantação de um modelo neoextrativista podem ser percebidos no Brasil em duas dimensões: pelo processo de reprimarização da economia brasileira e pela adoção de certos pressupostos na proposta de um novo marco legal da mineração.

vinculação entre a liberalização econômica e o fortalecimento do perfil primário-exportador das economias dos países. Aspectos em comum apontado pelo autor são: a) a expansão da extração mineral, petrolífera e agropecuária, de grande escala, em números, em volumes de matéria extraída e em montante de dinheiros movimentados pelas corporações e suas correspondentes parcelas de renda extrativas captadas pelo poder público; b) o papel econômico e também geopolítico que cumpriu a China no processo de intensificação da exploração dos bens naturais; c) a intensificação dos conflitos socioambientais, a partir da instituição e reconstituição da desigualdade socioambiental; d) e o processo de homogeneização sócio-territorial e econômica a partir da instalação de grandes empreendimentos. Segundo o autor, como os empreendimentos são intensivos em capital impõem uma reorganização do mercado local, que passa a girar em torno de uma nova dinâmica. Isto significa que enquanto atividades diminuem de importância, como a pequena agricultura e o turismo, outras atividades ganham maior peso, especialmente as relacionadas ao abastecimento de insumos diversos às empresas e a seus funcionários. Além disso, o autor pontua que ocorre um importante processo de mudanças das relações de trabalho e de pressão significativa sobre o preço das terras e dos imóveis.

Segundo Svampa (2012), na primeira década dos anos 2000, a América Latina realizou uma passagem do Consenso de Washington, baseado na valorização financeira, para o Consenso das Commodities, fundamentado na intensificação da expansão de projetos de extração e exportação de recursos naturais. Segundo a autora:

Así, lo que denominamos como *Consenso de los Commodities* apunta a subrayar el ingreso a un nuevo orden económico y político, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo, demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes (Svampa 2012: 16).

De acordo com a autora, o apelo ao consenso invoca não apenas uma ordem econômica, como também a consolidação de um sistema de dominação que se consolida por meio de uma série de ambivalências e contradições que marca a coexistência entre a ideologia neoliberal e o neodesenvolvimentismo progressista. O Consenso das Commodities estabelece regras de aceitação de novas assimetrias e desigualdades socioambientais e políticas por parte dos países latino-americanos na nova ordem geopolítica. A autora chama a atenção para o fato de que o Consenso das Commodities deve ser pensado tanto em termos de ruptura como de continuidades relacionadas ao período do Consenso de Washington. O processo de privatizações, financeirização econômica e reorganização jurídico institucional dos diversos países são elementos base de continuidade que propiciaram a atual expansão do modelo extrativista exportador.

Portanto, a expansão de setores extrativistas aprofunda uma economia globalizada ancorada na atuação de grandes corporações transnacionais. Torres (2014) propõe três aspectos que perpassam a discussão acadêmica latino-americana que aborda a expansão da mineração na década de 1990 e início dos anos 2000: liberalização do setor; ideias-força que o sustentam; e efeitos territoriais. Segundo a autora, a liberalização do setor, traduzida em incentivos econômicos, apoio do Estado, flexibilização de normas ambientais e estratégias desreguladoras têm sido um motor para a expansão do setor minerário; e as ideias-força de progresso, crescimento econômico e desenvolvimento fornecem as bases de legitimação para esse processo. Já a desapropriação são os efeitos territoriais desencadeados pela atividade, pois a instalação de projetos minerários gera uma série de transformações nas possibilidades de usos do território, perpassando dimensões materiais e simbólicas muitas vezes simplificadas na noção de impactos socioambientais.

A partir de dados estatísticos de instituições estatais e ONGs, Losekann (2016) afirma que ocorreu grande aumento da luta por “justiça ambiental”<sup>21</sup>, no século XXI, na América Latina, como também o crescimento de assassinatos de ativistas e dos conflitos ligados ao neoextrativismo. A implantação e operação de grandes empreendimentos geram violência extrema, relações de poder imensamente desiguais e terríveis impactos aos modos de vida das comunidades locais. Os processos de mobilização nacionais e transnacionais, que vêm se potencializando na América Latina, têm como propósito fortalecer reivindicações, rede de ativismos e combater as violações de direitos humanos sofridas pelos atingidos de projetos de desenvolvimento relacionados às atividades extrativistas (Losekann 2016).

O empreendimento minerário Minas-Rio impacta profundamente comunidades culturalmente diversas que buscam o respeito das suas diferenças na luta por direitos, na defesa de seus territórios e no reconhecimento de seus modos de vida. Neste trabalho, no capítulo 1, a proposta é analisar os efeitos que “derramam” sobre as instituições e as políticas públicas (Gudynas 2015) impactando as noções de justiça e de democracia com pretensões de estabelecer a harmonia e a eficiência (Nader 1994). Para isso, discorrerei sobre a estrutura organizacional do MPMG através da descrição dos órgãos de execução voltados à defesa do meio ambiente e à defesa dos direitos humanos e analisarei como os promotores discursaram sobre a atuação, nestas diferentes áreas, durante a instalação de empreendimentos minerários. Além disso, farei, também, breves considerações sobre o órgão ambiental licenciador em

---

<sup>21</sup> Segundo Losekann, ““justiça ambiental” é uma perspectiva ambientalista que recoloca as desigualdades e as diferenças sociais e étnicas no debate ecológico. Nessa perspectiva, ao contrário do que ficou bastante difundido pelas principais vertentes teóricas ambientalistas, os impactos ambientais não são igualmente distribuídos na sociedade, mas determinados pelas outras diferenças e desigualdades que atravessam os sujeitos” (2016: 131).

Minas Gerais - a Superintendência Regional de Meio Ambiente (SUPRAM) - e apresentarei uma contextualização da instalação do empreendimento Minas-Rio em CMD. Refletir sobre as práticas de poder é também problematizar como as autoridades dão vida às instituições, as interpretam e justificam suas atuações. Dessa maneira, o intuito é compreender como se faz “Estado” e qual a lógica que sustenta as representações dos promotores sobre o Estado.

O foco dos capítulos 2 e 3 será nos documentos do Inquérito, produzidos durante o processo de instalação do empreendimento, com o propósito de investigar o campo de relações e o conjunto de práticas vislumbrados pela materialidade produzida pelo Inquérito. O intuito é estabelecer conexões entre os registros burocráticos através da análise das dinâmicas, dos efeitos e dos poderes mobilizados por meio dos procedimentos institucionais (que produziram o processo documental) e que possibilitam vislumbrar práticas estatais de gerar e gerir agentes e conflitos.

No capítulo 2, apresento as práticas da instituição em defesa dos direitos humanos baseadas em ações que visavam à participação e à mobilização social, e em ações que, como ameaças, estabeleciam a possibilidade de judicializar, caso a empresa não executasse o demandado, e levar a disputa para o campo jurídico da lei. No capítulo 3, a análise dos documentos do Inquérito visa a refletir sobre os procedimentos administrativos executados pelo MPMG voltados a constranger, a persuadir e a pressionar a empresa Anglo American a solucionar e a reparar os problemas enfrentados pelas comunidades devido à instalação do empreendimento minerário.

Por fim, chamo a atenção que seguir os documentos do Inquérito é seguir a maneira como as denúncias de violações de direitos humanos foram, no tempo e no espaço, atualizadas, elaboradas e disputadas pelos diferentes agentes, configurando valores e embates moral e simbólico. O desencadeamento e os efeitos das intervenções estatais produziram a gestão temporal e espacial de ‘sujeitos de direitos’ com a pretensão de torná-los cidadãos *empoderados*, isto é, se mobilizarem pelos seus direitos de maneira eficaz e engajada em negociar, colaborar e solucionar consensualmente.

## **Capítulo 1 - Ministério Público e os mecanismos consensuais de negociação de conflitos: intervenções governamentais em torno do meio ambiente e dos direitos humanos**

Com a Constituição Federal de 1988, foi delineado um novo perfil para o Ministério Público brasileiro. Uma instituição permanente, que exerce funções constitucionais relacionadas ao Estado Democrático de Direito e a todos os direitos e deveres dele decorrentes, “incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil 1993). O Ministério Público brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos dos estados e pelo Ministério Público da União, que abrange o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e territórios. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) que será objeto de reflexão desta dissertação representa uma parte específica da instituição<sup>22</sup>. Não é possível falar de um Ministério Público brasileiro, nem de um MPMG, pois é uma instituição que atua em diversas frentes, sendo que cada área tem sua singularidade. Alguns pesquisadores já ressaltaram a heterogeneidade dentro do próprio Ministério Público (Silva 2001; Losekann 2013; Lemgruber *et al* 2016; Vilaça 2017), e assim, ainda cabe pontuar que a análise empreendida é em relação à atuação da instituição em um caso de instalação de atividade minerária, entre os tantos em que houve intervenção do MPMG.

O Ministério Público (MP) atua em áreas bastante diversas como acusação penal, eleições, consumidor, meio ambiente, educação, saúde, povos indígenas, patrimônio histórico, atividades policiais e prisões. Em pesquisa recente, Lemgruber *et al* (2016) afirmam que o envolvimento do MP na defesa de interesses coletivos, no controle externo das polícias e na fiscalização das punições legais – tarefas imprescindíveis à garantia de direitos básicos para toda a população – não só não se tornou prioritário para a instituição, como está longe de produzir os efeitos anunciados no título de “guardião da democracia”. Ainda, segundo a pesquisa, os membros do MP (procuradores e promotores) compõem um segmento fortemente elitizado - na maioria, homens brancos, oriundos das classes média e alta - que consideram o combate à corrupção e à investigação criminal como os temas de atuação mais prioritários nos seus respectivos órgãos.

---

<sup>22</sup> A instituição possui um quadro de funcionários de, aproximadamente, 4.700 pessoas, entre membros, servidores, estagiários e terceirizados. São 296 comarcas que atendem aos 853 municípios do estado de Minas Gerais (MPMG 2012).

Segundo Vilaça (2017), enquanto organização estatal, o que permite ao Ministério Público atuar contestando ilegalidades e violações de direitos humanos nos processos de instalação de grandes empreendimentos são: a independência da instituição frente aos outros poderes e a autonomia funcional que rege o trabalho dos procuradores/promotores; o acesso a recursos (administrativos, financeiros, além de informações e saberes) que têm os procuradores/promotores; e o poder coercitivo que procuradores/promotores podem lançar mão à medida em que fazem parte de uma instituição estatal (Vilaça 2017: 18).

As noções e os pressupostos que balizaram a atuação dos representantes do MPMG se basearam na possibilidade de compatibilização do “crescimento econômico” com a “proteção do meio ambiente”<sup>23</sup>. A ideia de que a defesa do meio ambiente deve conviver de forma harmônica com diversos outros direitos e interesses prioriza uma atuação correlacionada com a consolidação do MPMG “sob os ideais de um novo perfil, que vem sendo denominado de resolutivo, buscando fortalecer a postura proativa da instituição” (Sampaio *et al*: 34).

Neste capítulo, pretendo apresentar essa instituição que, em relação à instalação do empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro (CMD), se propôs a negociar com a mineradora e fomentar a mobilização social das comunidades atingidas, visando a alcançar a resolução dos conflitos. Uma crença de que é possível conquistar a preservação ambiental por meio da mobilização técnica-jurídica para enfrentar as *controvérsias*, sem suspender o *desenvolvimento econômico*, como também conquistar a equidade social por meio da *participação* e do *empoderamento* das comunidades atingidas.

Por meio das entrevistas realizadas com os promotores do MPMG e das bibliografias relacionadas ao Ministério Público, pretendo, primeiro, refletir sobre um Ministério Público que teve um papel de negociador no caso da mineração em CMD por meio dos mecanismos consensuais de resolução dos conflitos. Posteriormente, discorrerei sobre a estrutura organizacional do MPMG por meio da descrição e análise dos órgãos de execução voltados à defesa do meio ambiente e à defesa dos direitos humanos; analisarei, ainda, como os promotores discursaram sobre a atuação, nestas diferentes áreas, durante a instalação de empreendimentos minerários. Depois farei considerações sobre o procedimento de licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais e, por fim, apresentarei uma contextualização do processo de licenciamento do empreendimento Minas-Rio, em CMD.

Em publicação recente, Zhouri (2017) chama a atenção para o fato de que, em início dos anos 2000, Chris Ballard e Glenn Banks (2003) já desafiavam os antropólogos a

---

<sup>23</sup> Neste capítulo, palavras e expressões entre aspas se referem às falas dos promotores do MPMG, durante entrevistas realizadas, por mim, entre agosto e outubro de 2017.

pensarem para além da caracterização monolítica dos atores envolvidos com a mineração, geralmente representados pela tríade Estado, corporações e comunidade. A autora discute a importância atual, no Brasil, de uma abordagem antropológica que enfoque as práticas estatais e a construção de legalidades, ilegalidades e ‘alegalidades’ emaranhadas nas teias das violências e resistências tramadas pela mineração no país. Na última década, assistimos, na América Latina, a um dismantelamento dos sistemas de regulação ambiental relacionados a um processo de flexibilização da legislação e de reformas voltadas para a liberalização do setor mineral (Gudynas 2015); como também, à criminalização de atingidos, de movimentos e de grupos engajados na resistência à mineração e à distorção dos mecanismos de participação política consolidados nos períodos pós-ditatoriais em diferentes países do continente latinoamericano (Zhouri, Bolados & Castro 2016). Ainda, segundo Zhouri, Bolados & Castro (2016), a expansão do setor extrativo mineral, no continente, faz parte do que os economistas identificam como reprimarização da economia, processo caracterizado pela exportação de produtos com baixo insumo tecnológico agregado que, devido à demanda do mercado internacional por matérias-primas, acaba por impor aos países da América Latina uma inserção subordinada nesse processo.

No Brasil, mas não somente aqui, a instalação de grandes empreendimentos é marcada por conflitos entre os diferentes atores envolvidos em posições assimétricas de poder. A gestão do conflito e de sujeitos tem sido analisada por diferentes pesquisadores. Zhouri *et al* (2005a) refletiram sobre a consolidação de uma governança ambiental, na qual a gestão técnica dos problemas ambientais, por meio de um planejamento racional supostamente expresso em medidas mitigadoras e compensatórias, conjuntamente à premissa da participação sugerem a possibilidade da conciliação entre interesses econômicos e ecológicos dos diversos grupos sociais. Acselrad & Bezerra (2010) analisaram a disseminação de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos que visariam a tratar os conflitos de “modo amigável” e de maneira mais ágil do que se os mesmos viessem a ser judicializados. E Bronz (2016) propôs compreender os mecanismos e tecnologias de gestão consagradas internacionalmente nos modelos empresariais que pretendem a “domesticação” dos conflitos sociais e a construção de relações e redes voltadas a viabilizar a implantação dos empreendimentos.

Além dessas contribuições, não se pode deixar de lembrar que, em 2015, ocorreu o maior desastre da mineração, em volume de rejeitos, na América Latina, que se desdobrou com a instituição de tecnologias de gestão do desastre (Zhouri *et al* 2017), nas quais o Ministério Público se configura como um grande protagonista. E, assim, esta dissertação



pretende se inserir nas reflexões sobre a política desenvolvimentista, desvelando este ente “Estado”, com enfoque nas práticas do MPMG que se consolidaram recentemente no campo dos grandes empreendimentos. O órgão instituiu instrumentos governamentais, na área de direitos humanos, baseados em noções de participação e de mobilização social, que foram experimentados, inicialmente, no caso da mineração em CMD.

O MPMG é discursado pelos promotores como uma instituição do diálogo e da negociação, no que diz respeito às práticas acionadas na implantação dos grandes empreendimentos. Segundo um promotor que atuou na área de direitos humanos, em Audiência Pública, realizada em abril de 2012, em CMD, o Ministério Público de Minas Gerais é “da conversa, da construção junta; é o Ministério Público do desenvolvimento sustentável mesmo, para todos, do lado social, do lado ambiental e do lado econômico” (ICP 2012: 231). A atuação da instituição, na área ambiental e em relação aos direitos humanos, convergiu práticas voltadas à negociação com a empresa, e práticas que propuseram a interlocução e a interação junto às comunidades atingidas visando à mobilização social e à participação. Essa conversão de pressupostos visava a alcançar, nas palavras do mesmo promotor, “um caminho do meio, o caminho da sustentabilidade, da geração de emprego, mas também do desenvolvimento e da preservação ambiental (...) Se temos que crescer, se temos que minerar, mas minerar com sustentabilidade, gerando condições de vida e qualidade de vida para todos, principalmente, para o povo do lugar” (ICP 2012: 231).

As práticas estatais que serão analisadas, nesta dissertação, estão relacionadas com prioridades institucionais que foram estabelecidas no Planejamento e Gestão Estratégica 2010-2023 do MPMG. O plano contemplou os objetivos e iniciativas estratégicas, o estabelecimento de indicadores, a gestão por projetos e os ciclos de revisão “em prol da governança institucional e do atendimento às expectativas sociais” (MPMG 2012). Definiu-se um conjunto de dezessete macro-objetivos que visariam a alcançar projetos estratégicos mensuráveis por indicadores de desempenho que conferem progresso institucional em relação às metas de longo prazo. Entre os “objetivos e iniciativas estratégicos estruturantes e de eficácia”, destaquei quatro: aprimorar o acesso da sociedade ao Ministério Público mediante a ampliação da participação da sociedade; desenvolver canais de comunicação proativa com a sociedade, como as Audiências Públicas; fomentar e fiscalizar a adoção de políticas públicas para a melhoria dos indicadores e para a transformação da realidade social; aprimorar a interlocução com os demais órgãos e instituições por meio da atuação integrada com os demais ramos e unidades do Ministério Público.

No Plano Estratégico do MPMG, destacam-se os campos prioritários de resultados que a instituição se propõe a entregar para a sociedade: Defesa da Infância e Juventude e da Educação, Combate à Criminalidade, Combate à Corrupção e Defesa do Patrimônio Público, Defesa da Saúde, e Defesa do Meio Ambiente (MPMG 2012).

DEFESA DO MEIO AMBIENTE	
Objetivos Estratégicos	Iniciativas Estratégicas
I. Reduzir/combater a degradação ambiental – APP – Desmatamento – Reserva Legal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reduzir o desmatamento</li> <li>2. Proteger as áreas de preservação permanente e as reservas legais</li> <li>3. Recuperar áreas de preservação permanente e as reservas legais degradadas</li> </ol>
II. Reduzir/combater a degradação ambiental decorrente da atividade extrativista	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assegurar a viabilidade ambiental e a legalidade das atividades</li> <li>2. Mitigar e compensar o impacto ambiental</li> </ol>
III. Reduzir/combater a degradação ambiental decorrente da monocultura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantir a viabilidade socioambiental dos empreendimentos rurais</li> </ol>
IV. Reduzir/combater a degradação ambiental decorrente de poluição sonora	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reduzir a poluição sonora nas atividades industriais, comerciais e praticadas por particulares</li> </ol>
V. Reduzir/combater a degradação ambiental decorrente de usina hidrelétrica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reduzir os impactos ambientais e sociais negativos decorrentes da implantação e da operação de empreendimentos hidrelétricos</li> </ol>
VI. Combater a destinação inadequada de resíduos sólidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover a destinação adequada dos resíduos sólidos</li> <li>2. Promover a recuperação das áreas degradadas por lixões</li> </ol>
VII. Fomentar a disponibilidade qualitativa e quantitativa de água para zona rural	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fiscalizar a viabilidade ambiental, assegurados os usos múltiplos e a disponibilidade hídrica quantitativa e qualitativa das propriedades rurais</li> </ol>
VIII. Fiscalizar a emissão de licenciamentos ambientais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantir o controle da constitucionalidade e da legalidade nos processos de licenciamento ambiental</li> <li>2. Ampliar a área regularizada de Unidades de Conservação de Proteção Integral no Estado</li> </ol>
IX. Proteger o patrimônio histórico e cultural	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar a implantação e o correto funcionamento de políticas municipais de proteção ao patrimônio cultural</li> </ol>
X. Fomentar a implantação de equipamentos de saneamento básico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar a viabilização e exigir a implantação de Estações de Tratamento de Esgoto, de Estações de Tratamento de Água e de ligação de redes de esgotamento</li> </ol>
XI. Combater a violação da ordem urbanística	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar o número de Municípios com gestão adequada do solo urbano</li> <li>2. Promover a regularização fundiária de loteamentos e assentamentos irregulares</li> <li>3. Aumentar os Municípios com Defesa Civil</li> <li>4. Responsabilizar civil e criminalmente os infratores da ordem urbanística e os gestores omissos</li> </ol>

**Figura 2: Quadro com os objetivos e as iniciativas do “Planejamento estratégico: gestão com resultados: 2010-2023 Ministério Público do Estado de Minas Gerais” (2012: 45)**

Dois desdobramentos do Plano Estratégico do MPMG tiveram impacto direto na atuação da instituição analisada nesta dissertação. A partir de uma estruturação institucional, voltada ao desenvolvimento de mecanismos de viabilização de meios extrajudiciais para

resolução de conflitos socioambientais, ocorreu a reorganização da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) - concebida em março de 2009 - e a criação do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM).

Em finais de 2011, a CIMOS passou por uma série de reorganizações em sua “estrutura orgânica e atribuições”, por intermédio da Resolução PGJ/MG nº 74. A nova resolução estabeleceu como finalidade da coordenadoria estimular a “mobilização social” e promover “a interlocução” e “a articulação” entre os promotores de justiça, instituições públicas e a sociedade civil, visando a garantir a efetivação da participação social nas políticas públicas e institucionais. (ICP 2012: 39)<sup>24</sup>. Dessa maneira, a CIMOS deveria garantir os direitos fundamentais “numa perspectiva de transformação social pelo empoderamento”; promover espaços dialógicos com os diversos sujeitos, grupos e movimentos sociais voltados às questões de participação e inclusão social; e ampliar “a formação cidadã para a consolidação de ações conjuntas, uniformes e coordenadas” (CIMOS 2015).

Em relação à área ambiental, em dezembro de 2012, a Resolução PGJ/MG nº 106 criou o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM), visando a ampliar as condições de acesso à justiça por meio da prevenção, mediação e negociação “dos conflitos que envolvam empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental, por meio de instrumentos extrajudiciais, como o compromisso de ajustamento de conduta e a recomendação” (NUCAM 2013). Segundo Sampaio *et al* (2016)<sup>25</sup>, o núcleo foi concebido a partir de indicadores estabelecidos no âmbito da parceria celebrada entre o Banco Mundial e o MPMG, em 2010, e foi o primeiro convênio firmado pelo Organismo Internacional tendo como beneficiário um órgão do Ministério Público em todo o mundo. De acordo com os autores, esse convênio visou, em um de seus componentes, ao aperfeiçoamento do sistema de gerenciamento ambiental do MPMG, cujos objetivos específicos foram estruturados em: (1) Aprimoramento da atuação do MP no processo de licenciamento ambiental e controle das atividades de mineração; (2) Estratégia de trabalho integrado visando à melhoria do sistema de gerenciamento e intercâmbio de informações ambientais em Minas Gerais; (3) Estudos das metodologias ou parâmetros para valoração de danos ambientais; (4) Aprimoramento das

---

<sup>24</sup> Em relação à sua estrutura institucional, foram criadas três Coordenadorias Regionais de Inclusão e Mobilização Sociais espalhadas por municípios mineiros, mas vinculadas à CIMOS, com sede na capital. No decorrer dos anos, houve aumento dessas coordenadorias regionais e, atualmente, são seis.

<sup>25</sup> O livro apresenta os resultados do projeto de pesquisa intitulado “Resolução Consensual de Conflitos Ambientais”, desenvolvido pelo Centro de Pesquisa em Direito e Meio Ambiente (CDMA), da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV DIREITO RIO), em parceria com o Núcleo de Negociação de Conflitos Ambientais (NUCAM) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG). A pesquisa é fruto de um termo de cooperação técnica celebrada em março de 2014, entre o MPMG e o CDMA/FGV DIREITO RIO (Sampaio *et al* 2016: 15).

técnicas de resolução de conflitos ambientais utilizadas pelo MPMG. Assim, segundo o promotor idealizador, a criação do NUCAM “busca o aprimoramento institucional e estimula a vocação de seus membros para a construção de soluções resolutivas e eficazes na proteção dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações” (Pinto 2016: 1).

A ênfase nos mecanismos de negociação dos conflitos socioambientais se tornou um modelo de gestão do MPMG. O caso da mineração em Conceição do Mato Dentro serviu como uma primeira experimentação de atuação da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) em conflitos socioambientais, e teve o maior TAC<sup>26</sup> em valor assinado por um Ministério Público brasileiro, no qual esteve à frente o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM). Emblema dessa política institucional foi a declaração do procurador-geral de Justiça<sup>27</sup>, em agosto de 2012, no maior jornal de circulação do estado de Minas Gerais. Discorrendo sobre a atuação do Ministério Público de Minas Gerais e sobre a não judicialização do conflito deflagrado pelo empreendimento Minas-Rio, ele afirmou que o MPMG estaria, cada vez mais, resolvendo as questões sem ações judiciais, pois, segundo ele, “a economia de Minas Gerais é movida principalmente pela mineração. Quando assumi a Procuradoria-Geral de Justiça, havia uma reclamação, uma queixa, do setor econômico, do ajuizamento de muitas ações que travam os investimentos, então começamos a negociar” (Estado de Minas 2012). Alguns meses depois dessa declaração, a atuação extrajudicial via negociação de conflitos ambientais foi instituída como uma política institucional por meio do NUCAM.

Para Pinto (2016), promotor de justiça do MPMG, instrumentos legais restritos, baseados em padrões técnicos e em teorias de responsabilidade, não se mostram suficientes para abordar as questões ambientais. Para o autor, a resolução de conflitos por meio de

---

<sup>26</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial. O termo de ajustamento de conduta está previsto no § 6º do art. 5º, da Lei 7347/85, e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/10:

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

<sup>27</sup> “A Procuradoria-Geral de Justiça é Órgão que integra a Administração Superior do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e tem em sua estrutura as Procuradorias e Promotorias de Justiça. É chefiada pelo procurador-geral de Justiça, que a representa judicial e extrajudicialmente. O procurador-geral de Justiça é escolhido pelos membros da Instituição através de eleição direta, quando é formada uma lista contendo os três procuradores de Justiça mais votados. A lista tríplice é encaminhada ao governador de Minas Gerais, que nomeia um entre os três para exercer mandato de dois anos, permitida apenas uma recondução. Compete ao procurador-geral de Justiça integrar, como membro nato, e presidir os Órgãos Colegiados do Ministério Público, o Conselho Superior do Ministério Público e a Comissão de Concurso.” (MPMG 2018d).

instrumentos extraprocessuais alternativos se faz em menor tempo e com menor custo do que a abordagem tradicional, que se caracteriza pela interposição de ação judicial. Segundo ele:

a construção de soluções a partir do diálogo entre os envolvidos, tendo o MP como protagonista e garantidor dos direitos fundamentais, pode trazer benefícios à efetividade da política ambiental, contribuindo para a implementação de estratégias de sustentabilidade (Pinto 2016: 4).

Para Sampaio *et al* (2016), há uma percepção difundida por operadores do direito de que os casos ambientais complexos submetidos à apreciação do Poder Judiciário encontram obstáculos quase intransponíveis para uma solução efetiva em lapso temporal minimamente razoável. Segundo os autores, três aspectos podem explicar uma escolha pelos meios negociais de solução dos conflitos ambientais: 1) a crise que o Poder Judiciário vem reconhecidamente enfrentando no atendimento de suas demandas a partir da segunda metade do século XX; 2) o acirramento das situações de disputas em relação aos usos dos recursos naturais; 3) e a complexidade e a especificidade que os conflitos ambientais podem assumir pelo fato de frequentemente envolverem agentes com interesses distintos. Ainda, para Sampaio *et al* (2016), os métodos alternativos ao judiciário corroboram com a busca por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. No Brasil, neste início do século XXI, foi assumido, pelos três poderes da República<sup>28</sup>, o compromisso de fortalecer a resolução de conflitos por meio dos meios autocompositivos - a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas -, voltados ao objetivo de atingir maior pacificação social e menor judicialização (CNMP 2014).

Se não há dúvida, como as pesquisas indicam, de que o modelo extrativista<sup>29</sup> causa amplos e graves danos sociais e ambientais, como o compromisso com os meios autocompositivos na resolução de conflitos se atualiza nesses contextos? Gudynas (2015) chama atenção para os “efeitos derrame”, que não se restringem localmente, são mais amplos e impactam a estrutura, a dinâmica e as instituições envolvidas com as políticas desenvolvimentistas, afetando, inclusive, o modo de entender a natureza, a justiça e a democracia. Segundo o autor, o extrativismo causa efeitos que “derramam” sobre todo um país, em todo seu território e em todos seus setores. Modificam as políticas públicas, o funcionamento da economia, os entendimentos de justiça e de democracia e as concepções

---

<sup>28</sup> O documento “II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo” foi firmado, em abril de 2009, pelos presidentes dos três poderes da República.

<sup>29</sup> Segundo Gudynas (2015), extrativismo é um tipo particular de apropriação de recursos naturais caracterizados por grandes volumes removidos e /ou de alta intensidade, em que metade ou mais são exportados como matérias-primas, sem processamento industrial ou processamento limitado. Ainda segundo o autor, o extrativismo, nos países da América Latina, não deve ser considerado uma indústria, uma vez que não há transformação industrial, “nada é produzido, enquanto tudo é extraído”.

sobre a natureza. Logo, os “efeitos derrame” operam em uma ampla escala política, institucional e territorial ensejando arranjos normativos que debilitam direitos ou toleram a sua violação e que flexibilizam parâmetros sociais de qualidade de vida.

Os processos de instalação de grandes empreendimentos são marcados pela complexidade de agentes, por interesses políticos e por práticas de poder. Conforme discorre Bronz, o licenciamento ambiental, mais do que um processo burocrático-administrativo estrito, é uma forma de intervenção social que, além de se constituir por meio de ideias racionalizadas escritas e procedimentos de rotinização, compreende um conjunto de ações e práticas “apreendidas no cotidiano das relações sociais, em espaços informalmente regulados por uma complexa rede de agentes e organizações que operam em diversas escalas” (2016: 22). Há que se ressaltar que as instituições estatais envolvidas diretamente nos processos de instalação dos grandes empreendimentos como órgãos ambientais, Judiciário e Ministério Público se implicam mutuamente. Sem desconsiderar e sem excluir a importância das estratégias desenvolvidas pelo MPMG, em meio a um cenário posto pelo neoextrativismo, a proposta de refletir sobre as técnicas estatais de negociação, de participação e de mobilização social postas em prática pela instituição é perceber, processualmente, as intervenções estatais na solução de conflitos, e seus efeitos e consequências, principalmente, aqueles relacionados às comunidades atingidas, pois como escutei nas entrevistas com os moradores, o Ministério Público, muitas vezes, é a única instituição que essas pessoas podem recorrer<sup>30</sup>. Cabe ressaltar, que a crença nas fronteiras do que seja “o Estado” está permanentemente relacionada com os arranjos, configurações e interpretações de burocratas, de pesquisadores e dos cidadãos a respeito dos modos de atender às demandas das coletividades (Castilho *et al* 2014). A tarefa de uma análise baseada na teoria do Estado é examinar os processos por meio dos quais a distinção incerta, mas poderosa, entre Estado e sociedade é produzida (Mitchell 2006) compreendendo as intervenções e os efeitos de poder em contextos específicos.

Em relação aos “efeitos derrame” que afetam as concepções de justiça e democracia, julgo que as considerações, postas por Nader (1994), são importantes para as reflexões desenvolvidas na dissertação. Para a autora, a harmonia como uma técnica de pacificação é uma ideologia jurídica, desenvolvida na década de 70, nos EUA, por meio da criação e utilização da *Alternative Dispute Resolution* (ADR), um estilo conciliatório como parte de uma política de pacificação em resposta aos movimentos da década de 60. O ADR engloba programas que enfatizam meios não judiciais para lidar com disputas. Segundo Nader, em

---

<sup>30</sup> Segundo Arantes (2007), o Ministério Público tem como caráter institucional a monopolização da representação judicial e extraordinária dos direitos coletivos, assumindo quase que inteiramente os instrumentos de ação na área cível dos direitos transindividuais e coletivos.

trinta anos, os EUA passaram de uma preocupação com a justiça para uma preocupação com a harmonia e a eficiência; de uma preocupação com a ética do certo e do errado para uma ética do tratamento, na qual o intuito é promover o acordo e substituir o confronto pela harmonia e pelo consenso. Assim, para a autora é um modelo de harmonia e de eficiência com impacto na maneira de pensar sobre direitos e justiça. Um estilo menos confrontador, mais "suave", isto é, menos preocupado com a justiça e com as causas básicas e muito voltado para a harmonia.

Como bem colocou Cruikshank (1999), refletir sobre como os cidadãos são constituídos pelo poder não é perceber em qual medida há participação dos cidadãos nas políticas institucionais, pois isso é analisar o poder por meio do que ele exclui e não com o que ele produz. O intuito é problematizar como os instrumentos governamentais que propõem o empoderamento, a participação e a mobilização se conectam a noções de justiça, cidadania e defesa de direitos. Como um agente estatal, igual ao Ministério Público, exerce práticas com o objetivo de promoção da equidade social que ao fim se conectam a um grande esquema de expropriação da vida das populações negras? Como o racismo institucional é continuamente reproduzido em práticas estatais que possam possuir outras intenções? E, portanto, como os princípios e as noções de “democracia participativa” foram postos em prática no caso da mineração em Conceição do Mato Dentro?

A análise das práticas institucionais do Ministério Público possui grande potencial para refletir como se faz “Estado” e para compreender a lógica que sustenta as representações dos promotores sobre o Estado. Se o Estado existe “em ação” (Castilho *et al* 2014), os poderes estatais existem em rede e produzem efeitos que desafiam as fronteiras entre Estado, sociedade e economia (Mitchell 2006). Refletir sobre as práticas de poder é também problematizar como as autoridades dão vida às instituições, as interpretam e justificam suas atuações. Como o Estado não é algo pronto e acabado, práticas que constituem o Estado permitem vislumbrar “a dimensão performativa e a ação simbólica na produção de efeitos (e afetos) de poder” (Castilho *et al* 2014: 22). Mitchell (2006) chama a atenção para o fato de que o Estado, como objeto de análise, parece existir, simultaneamente, como força material e construção ideológica. O fenômeno denominado "o Estado" não decorre de distinções entre domínios supostamente independentes, coerentes e autônomos, mas dos modos de articulação e separação interna ao campo das práticas. Assim, segundo o autor, as distinções construídas entre Estado, sociedade e economia é uma maneira de articular poder ao Estado. Isso significa que as fronteiras entre esses domínios são produzidas a partir de uma rede de mecanismos institucionais que mantém certa ordem social, política e financeira. Por fim, o autor ressalta que não devemos ser enganados pela imprecisão e complexidade desses fenômenos, e assim,



não se deve nem rejeitar completamente o Estado e nem mesmo considerá-lo como um objeto coerente claramente separado da sociedade e da economia.

Dessa perspectiva, o Estado não é um ente dotado de consciência e intenção, mas, sim, feixes de relações de poder. A produção da crença na unidade e na coerência das práticas de poder da administração pública se impõe com enorme força, a despeito das contradições, ambiguidades e dissonâncias, tecendo os fios da malha administrativa que é produto de esferas totalmente alheias a ela (Castilho *et al* 2014). Assim, não obstante o Ministério Público integre formalmente a estrutura estatal, seus integrantes se concebem de forma mais complexa. Em seus discursos, os promotores do MPMG dividem os domínios: Estado, sociedade e mercado afirmando que o Estado, representado pelo órgão ambiental, concebe os licenciamentos ambientais sem ordenar medidas que deveriam ser exigidas; é portanto um órgão, nas palavras dos promotores, “corrompido pela força econômica”. Os efeitos dessa atuação do Estado atingem a sociedade que sofre com os danos e perdas gerados pela instalação do empreendimento; sendo que essa esfera, a sociedade, também deve ser defendida pelo Estado, representado agora pelo Ministério Público, que é o “guardião da sociedade”. Nas palavras de um promotor, durante Audiência Pública, em 2012, no município de CMD, o MP é o “defensor da sociedade, defensor da comunidade, defensor do povo, defensor de cada um de vocês”.

Essas palavras do promotor nos permitem compreender que, como bem destacou Castilho *et al* (2014), esse domínio, “o Estado”, se constituiu pela institucionalização e subjetivação de princípios, funções, normas, leis, agências e agentes que não apenas compõem a sua dimensão organizacional, mas também configuram a crença no “Estado”. Assim, ainda segundo os autores, esse trabalho de reprodução ideológica faz “Estado” produzindo subjetividades, assujeitamentos, agenciamentos, códigos de conduta e moralidades que, por meio de arranjos e práticas, conferem a materialidade que as ideias podem ter. Os promotores do MPMG propagam a ideia da possibilidade do “desenvolvimento” e do “crescimento econômico” – promovido por parte do Estado - paralelamente à defesa dos direitos ambientais e humanos. Eles discursam que são agentes de Estado e, por isso, devem ser imparciais, ouvirem as partes interessadas e estabelecerem diálogos. A imparcialidade é conquistada devido à independência da instituição em relação aos poderes estatais, o que garante, na visão dos promotores, que suas atuações não sejam influenciadas nem por pressões políticas nem pelo setor econômico. Em comum, os promotores também ressaltam a dificuldade enfrentada pela instituição devido ao fato da sociedade gerar muita expectativa em relação à instituição; nas palavras de um promotor, o

Ministério Público “não é o salvador da pátria, não é a panaceia do universo, dos males do mundo”.

Nos últimos anos, pesquisadores demonstraram como as relações interna à esfera das práticas foram construídas por este agente Ministério Público. Vilaça (2017) discorre, em sua dissertação, que os procuradores acionam diferentes tipos de práticas para buscar influenciar o processo de implementação de grandes obras de desenvolvimento: 1) os deslocamentos: transferindo disputas para outros espaços, como o judiciário; 2) as costuras de relações: conectando com atores e agentes importantes que fornecem informações para a atuação do MP; 3) as bricolagens: utilizando diferentes recursos para criar novas situações dentro da disputa, como inspeção interinstitucional e despachos. O autor ressalta que o MP é uma instituição estatal que ajuíza ações contra outros órgãos desse mesmo “Estado”. Segundo ele, tratando do empreendimento de Belo Monte:

por um lado, os direitos de comunidades indígenas e ribeirinhas aparecem como condições para que procuradores se posicionem contra o “Estado”, por outro lado, é justamente o pertencimento deles a esse mesmo “Estado” – lhes garantindo acesso a recursos e ao monopólio do uso legítimo da força – que permite que essas ideias ganhem vida em ações concretas (Vilaça 2017: 24).

Mouzino (2007) analisou o deslocamento de determinadas condutas criminosas, como lavagem de dinheiro, evasão de divisas, sonegação e corrupção do contexto moral para o contexto legal a partir de um processo socialmente legitimado pelo Ministério Público brasileiro. Segundo a autora, crimes tributários, crimes financeiros, crimes econômicos, praticados por grandes empresários, políticos, altos funcionários públicos “sempre foram consideradas *imorais* por parte da sociedade brasileira e que muitos deles eram também *ilegais*. No entanto, não passavam por um processo de *criminação*” (Mouzino 2007: 16). A autora pretendeu demonstrar como o Ministério Público articulou essas práticas classificadas como *imorais* a um sistema de proteção de direitos sociais, associado à denúncia criminal, capazes de promover a *criminação* de condutas e a incriminação de agentes com poderes políticos e econômicos. Segundo a autora, por mais que essas condutas pudessem ser tratadas por dispositivos de resolução de conflitos, e não obrigatoriamente pelo sistema criminal, a demanda de *criminação* carrega o peso de uma determinada moralidade social, que “pode ser exemplificada pelo discurso do Ministério Público em nome da justiça social, pela punição dos ricos e dos privilegiados”, assim como pela “reparação necessária dos prejuízos sociais causados aos mais pobres, visto que tais condutas seriam lesivas aos cofres públicos, dificultando a implantação de políticas públicas” (idem *ibidem*: 17). Portanto, a autora se dedicou a uma atuação bastante específica da instituição, que se dá na área criminal.

Já na atuação na área cível, segundo Arantes (1999), o Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de interesses coletivos e difusos pela via judicial. Dentre as novas atribuições que o MP vem acumulando, desde a década de 80, o autor destaca a promoção da Ação Civil Pública – instrumento no qual o MP pode acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos difusos e coletivos. Essa atribuição constitui-se no Brasil uma nova arena de solução de conflitos que até então não ocorria via sistema de justiça<sup>31</sup>. Ainda, para Arantes (1999), a grande novidade da Constituição de 88 é que a defesa dos interesses coletivos e sociais foi colocada como função institucional de um órgão do próprio Estado, o Ministério Público. Segundo o autor, se antes, normas programáticas tinham de ser conquistadas pela sociedade no terreno da luta política, hoje, de acordo com a Constituição, elas podem ser cobradas do poder público por um órgão do próprio Estado, numa instância não política de resolução de conflitos: a instância judicial. Estas transformações politizaram as atribuições do MP, lançando o órgão no turbilhão dos conflitos coletivos, sociais e políticos, e instituindo, segundo Arantes, a judicialização dos conflitos políticos e a politização dos órgãos da Justiça. Assim, a singularidade dessa instituição com independência e grande capacidade discricionária de ação em nome da sociedade, levou o autor a chamar o MP brasileiro de “agente político da lei” (Arantes 2007).

Mouzino propôs compreender como a atuação do Ministério Público deslocou a criminalização por sonegação fiscal de grandes empresários, políticos, altos funcionários públicos do contexto moral para o contexto legal, e Arantes discorreu sobre a importância institucional do MP em ter adquirido competência para deslocar conflitos para a instância judicial. Nesta dissertação, pretendo refletir por que o Ministério Público, durante a instalação do empreendimento, não deslocou, para o contexto jurídico, as violações de direitos humanos cometidas pelo empreendedor, e, assim, quais as justificativas para essa decisão e quais as alternativas utilizadas pela instituição para combater os danos e os problemas enfrentados pelas comunidades atingidas.

### **1.1. O meio ambiente em debate: breve descrição sobre o MPMG**

A conferência, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia), em 1972, é propagada como um marco de uma

---

<sup>31</sup> Segundo Arantes (1999), a Lei nº 6938 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, pode ser considerada o marco jurídico inicial da normatização de interesses difusos e coletivos no Brasil e também da inclusão de novos instrumentos processuais, em especial a legitimidade do MP para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, §1o).

nova questão pública: o meio ambiente. Leite Lopes (2004) denomina de ambientalização<sup>32</sup> o processo pelo qual essa nova questão pública se consolidou pela transformação na forma e na linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial. Segundo o autor, foi, no final dos anos 80, que as instituições governamentais internacionais passaram a propor práticas que “envolvessem os cidadãos”. O processo histórico de ambientalização implicou diversas transformações que são fruto de embates e lutas na relação entre os domínios: Estado, sociedade e grandes corporações transnacionais (como foi discutido acima, suas fronteiras são complexas e se dão no reino das práticas).

Ainda em escala global, o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, intitulado “Nosso futuro comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, de 1987, definiu a noção de desenvolvimento sustentável. De acordo com Carneiro (2005), a partir desse relatório toda a chamada questão ambiental se ancorou em discursos e práticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, que visa a compatibilizar desenvolvimento econômico com a diminuição das desigualdades sociais e a preservação dos recursos naturais. Para o autor, a concepção de desenvolvimento sustentável pretende alcançar o “gerenciamento científico” e a “administração racional” nos processos de formulação e implementação das políticas ambientais com a incorporação da participação democrática e igualitária dos diversos “setores da sociedade civil”. Dessa maneira, ainda evoca-se “o desenvolvimento sustentável como fórmula consensual de caução e legitimidade” (Carneiro 2005: 65)<sup>33</sup>.

Segundo Leite Lopes (2004), o crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente, entre os anos 70 e o final do século XX, propiciou, no Brasil, a criação de uma série de instituições estatais de controle ambiental, assim como normas e resoluções relacionadas à preservação ambiental<sup>34</sup>. Como ressalta o autor, todo o trabalho de construção

---

<sup>32</sup> Segundo Leite Lopes (2004), o termo “ambientalização” é um neologismo semelhante a alguns outros usados nas ciências sociais para designar novos fenômenos ou novas percepções de fenômenos. Para Acselrad (2010), a ambientalização pode designar tanto o processo de adoção de um discurso ambiental genérico por parte dos diferentes grupos sociais, como a incorporação concreta de justificativas ambientais para legitimar práticas institucionais, políticas, científicas, e outras. Segundo o autor, a historicidade da questão ambiental tem pertinência, principalmente, na possibilidade de caracterizar processos de ambientalização específicos a determinados lugares, contextos e momentos históricos, pois, é por meio desses processos que novos fenômenos vão sendo construídos e expostos à esfera pública.

<sup>33</sup> Segundo Carneiro (2005), desde o final dos anos 2000, há um movimento ascendente de forte crítica ao paradigma do desenvolvimento sustentável. O autor destaca um movimento intelectual que recupera e revitaliza uma importante literatura dos anos 1970 que orientava a chamada “ecologia política”.

<sup>34</sup> Entre as normativas, destaca-se a Lei nº 6.938, de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, orientando a ação dos governos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no que se relaciona com a preservação ambiental. Além da Lei nº 7.347, de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, dando direito ao Ministério Público de entrar com ações na Justiça contra causadores de danos ambientais instituindo compensações.

institucional em torno do meio ambiente esteve permeado por conflitos que, em certos contextos, tiveram como resultado a criação de conselhos deliberativos da política de meio ambiente que incluíssem diferentes membros, como representantes de movimentos sociais e sindicalistas. O Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), em Minas Gerais, é justamente resultado de tal processo.

Acserald (2010) também chama atenção para como, nas disputas de legitimidade, os diferentes agentes sociais ambientalizam seus discursos na busca de caracterizar as diferentes práticas como ambientalmente benignas ou danosas. Para o autor, no Brasil, o processo de ambientalização de demandas e conflitos sociais constituiu-se por discursos e práticas atravessados pela “proteção ambiental” conjuntamente ao enfrentamento do desemprego e à superação da pobreza. O autor ressalta o caráter disseminado e multiforme do conjunto de instituições que a noção de ambientalização compreende: empresas suspeitas de práticas predatórias e criminosas que ambientalizam seu discurso afirmando que desenvolvem programas de “sustentabilidade”; autoridades governamentais que flexibilizam a legislação ambiental, alegando ganhos de rapidez e rigor nos licenciamentos; como também dinâmicas organizativas, associadas à noção de “justiça ambiental” que, além de questionarem os padrões técnicos de apropriação do território e seus recursos, contestam a distribuição de poder sobre eles.

A partir dos anos 1990, ocorreu uma importante mudança no ambientalismo brasileiro, com uma diferenciação interna, operada por um movimento de institucionalização: com a tendência observada à cientificização das políticas ambientais ocorreu como contrapartida uma tendência à cientificização de parte do movimento ambientalista (Acserald 2010). E, assim, a tecnocracia oficial foi confrontada por contraperícias, e, ao chamado “setor ambiental do governo”, passou a corresponder uma comunidade ambiental de associações de especialistas. A outra parte das entidades afirmou-se como agente, em um campo de forças, a partir de embates diretos ou simbólicos na disputa pela definição legítima do que é ou não “sustentável” e de quais são os danos e impactos ambientais. Ainda segundo Acserald (2010), essa tendência à cientificização de parte do movimento ambientalista contribuiu para a construção de uma relação entre Estado, sociedade e grandes corporações transnacionais, principalmente, nos espaços dos órgãos consultivos e deliberativos do campo da política ambiental, marcada por soluções discursivas, mediação de conflitos, perícias técnicas e informações científicas que legitimaram um processo de ambientalização das empresas e do aparato estatal. Para o autor, essa atuação técnico-científica é um propósito comum de organismos multilaterais, governos e empresas voltadas à aplicação de tecnologias de

formação de consenso e de colaboração que visam a adaptar e a ajustar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais. Por fim, o autor discorre sobre o movimento que ganhou força no Brasil, a partir dos anos 2000, que associa suas ações à noção de justiça ambiental e que estão mais envolvidas na discussão crítica das políticas públicas do que em assessoramento técnico a governos e empresas<sup>35</sup>.

Assim, a participação social, na gestão do controle do meio ambiente, foi um processo histórico que legitimou as concepções e noções de meio ambiente e participação na esfera pública. No entanto, são categorias polissêmicas, em que seus múltiplos sentidos e significados foram e são produzidos por meio de conflitos, disputas e negociações. Compreender um processo que instituiu o meio ambiente como questão pública exige uma reflexão sobre a produção de mecanismos institucionais e a capacitação de cidadãos para que se envolvam com as questões ditas públicas. Denominada de democracia participativa, essa perspectiva representa uma nova maneira de gerir a coisa pública. São políticas, instrumentos e mecanismos governamentais que instituem formas de gestão participativa.

Pretendi apresentar, de maneira bastante resumida, como o meio ambiente se tornou uma questão central numa arena global marcada pelo desenvolvimentismo. Dentro do MPMG, a instituição desenvolveu toda uma organização para a atuação na área do meio ambiente, constituindo, segundo um promotor entrevistado, “a área mais consolidada do MPMG”. Instituições aprendem, respondem às diversas demandas, motivam e são motivadas por uma ampla rede de agentes e relações. Isto significa que as vivências e experiências daqueles que representam a instituição (promotores, peritos, técnicos, estagiários) geram normas, práticas, dinâmicas e procedimentos de trabalho; criam padrões, rotinas, formas de organização e acordos tácitos; e estabelecem entendimentos, *expertise*, concepções compartilhadas e embates (Smith 2005; Turner 2006; Eastwood 2006; Teixeira & Lobo no prelo). Apresentarei como estruturalmente o MPMG respondeu a essa questão pública da ambientalização dos conflitos sociais, refletindo como processualmente as tramas de relações constroem e movimentam noções e concepções – como meio ambiente e participação - refazendo o tempo todo o Estado. Assim, nesta seção, pretendo contextualizar a estrutura organizacional do MPMG, a partir das áreas da instituição que estiveram envolvidas no caso

---

<sup>35</sup> Segundo Acselrad, “a noção de “justiça ambiental” exprime um movimento de resignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo de resignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis. E nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central e vista crescentemente como entrelaçada às tradicionais questões sociais do emprego e da renda” (2010: 108).

de mineração em CMD, tomando como base, principalmente, as entrevistas com os promotores. Além de comentar sobre a promotoria de justiça de CMD, irei discorrer sobre a estrutura do meio ambiente do MPMG e a coordenadoria de direitos humanos.

No caso da instalação da mineração em CMD, segundo um promotor, “vários promotores se articularam para poder agir de forma uniforme”. Além dos promotores da comarca de CMD, se envolveram no caso os promotores das coordenadorias regionais de meio ambiente, o promotor coordenador da CIMOS e os(as) promotores(as) da comarca do Serro, pois parte do empreendimento está instalado em Alvorada de Minas, município que integra essa comarca. Ressalta-se que, enquanto um mesmo promotor atuou, durante toda a instalação do empreendimento, pela coordenadoria de meio ambiente, situada em Belo Horizonte, quatro diferentes promotores atuaram pela coordenadoria situada em Diamantina/MG. Durante a instalação do empreendimento, esses quatro promotores foram conselheiros do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM)<sup>36</sup>, cada um pelo tempo que atuou na coordenadoria. Na comarca de CMD, durante a instalação do empreendimento, quatro promotores por lá passaram, sendo que o último continuou no município até março de 2018.

O Ministério Público Estadual de Minas Gerais é organizado territorialmente de acordo com as comarcas judiciais<sup>37</sup>. O promotor com cargo na Promotoria de Justiça é aquele que tem legitimidade para atuar nos municípios que abrangem a comarca<sup>38</sup>. A comarca de Conceição do Mato Dentro possui promotor único, que acaba atuando em todas as áreas do direito. Segundo o promotor de justiça de CMD, sua atuação se dá “com uma sobreposição de demanda”, pois precisa atuar “na saúde, na infância, na violência contra a mulher, na criminal, no tribunal do júri, no ato infracional, na medida de proteção civil do menor, do deficiente, do idoso”; como também precisa atuar “no controle externo da atividade policial, na defesa da ordem econômica tributária, na defesa do meio ambiente, na defesa dos direitos humanos, na

---

<sup>36</sup> O MPMG atuou no licenciamento ambiental, em Minas Gerais, ocupando uma cadeira do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) até aprovação da lei nº 21.972 que retirou o Ministério Público como conselheiro. Para um promotor que atuou na área de meio ambiente, a saída do MP do Conselho é um grande retrocesso. Segundo ele, “Muitas vezes, a premissa é correta, mas a conclusão é equivocada; se trabalha assim, o licenciamento é burocrático, o licenciamento não serve para nada, o licenciamento é demorado, ele é oneroso, ele impede o desenvolvimento do estado; ah ok, então, é culpa do MP, vamos tirar o MP, vamos flexibilizar o licenciamento para a gente fazer essa roda girar. Quer dizer, você trabalha uma premissa que é adequada, que é a melhoria do instrumento de gestão do licenciamento, mas a conclusão absolutamente equivocada e dissociada de completa realidade”.

<sup>37</sup> A comarca corresponde ao território em que o juiz de primeiro grau irá exercer sua jurisdição e pode abranger um ou mais municípios, dependendo do número de habitantes e de eleitores, do movimento forense e da extensão territorial dos municípios do estado, entre outros aspectos (CNJ 2018).

<sup>38</sup> A comarca de Conceição do Mato Dentro abrange os seguintes municípios: Congonhas do Norte, Dom Joaquim, Morro do Pilar, Santo Antônio do Rio Abaixo, São Sebastião do Rio Preto, além do município de Conceição do Mato Dentro.

defesa da probidade do patrimônio público, etc”. Atualmente, a comarca possui uma carga judicial de 8.000 processos, o extrajudicial relacionado a seis municípios, além do tribunal do júri<sup>39</sup>. E recentemente, o município ficou mais de um ano e meio sem juiz permanente.

Para esse promotor, a instalação de grandes empreendimentos traz muitas demandas específicas para o Ministério Público e, assim, atuar em tantas áreas, como é a rotina do promotor da comarca, torna-se um dificultador, porque a atuação relacionada a grandes empreendimentos requer que o promotor seja mais do que um generalista, precisa ser um especialista, e segundo ele, não apenas na área jurídica, mas um especialista multidisciplinar. Ainda segundo o promotor, os grandes projetos, geralmente, são instalados nos municípios “mais carentes do Estado”, locais onde “os órgãos públicos não estão estruturados”. Para ele, Conceição do Mato Dentro não tinha órgãos públicos estruturados para atender demandas que surgem das instalações dos grandes empreendimentos como o aumento de alcoolismo, a violência contra a criança, a gravidez na adolescência, o aumento de tráfego, e outros. E assim, todas as demandas acabam indo para o Ministério Público, em suas palavras: “o Ministério Público, na verdade, acaba catalisando todas as demandas da sociedade que surgem. Numa cidade grande, muito dificilmente uma questão chega ao Ministério Público sem passar pelas instâncias administrativas”. Essa situação da falta de estruturação dos órgãos públicos, segundo o promotor, “cria uma confusão muita grande na cabeça das pessoas”, pois passam a achar que quem é responsável por políticas públicas é a empresa. Para ele, como as estruturas das políticas públicas são falhas, a empresa apoia para funcionar, “mas não com o olhar do Estado, que é um uso público, um interesse público coletivo”. Assim, segundo o promotor, a empresa “coopta” os órgãos que lhe interessam, mas para funcionarem, prioritariamente, atendendo aos interesses dela.

Durante as entrevistas, os promotores, em geral, disseram que os empreendimentos se instalam utilizando de várias estratégias discursivas, como desenvolvimento econômico e geração de emprego e de renda. Segundo um promotor, para executar suas estratégias “cooptam lideranças, cooptam o poder público e acabam que atraem todos os direcionamentos para os interesses econômicos deles”. E, portanto, para outro promotor, o que acaba ocorrendo é uma submissão dos municípios aos empreendimentos, “uma dependência econômica pelas migalhas que se pagam”. Assim, os empreendimentos são narrados pelos promotores como algo que “tratora” o município, o meio ambiente e as pessoas.

---

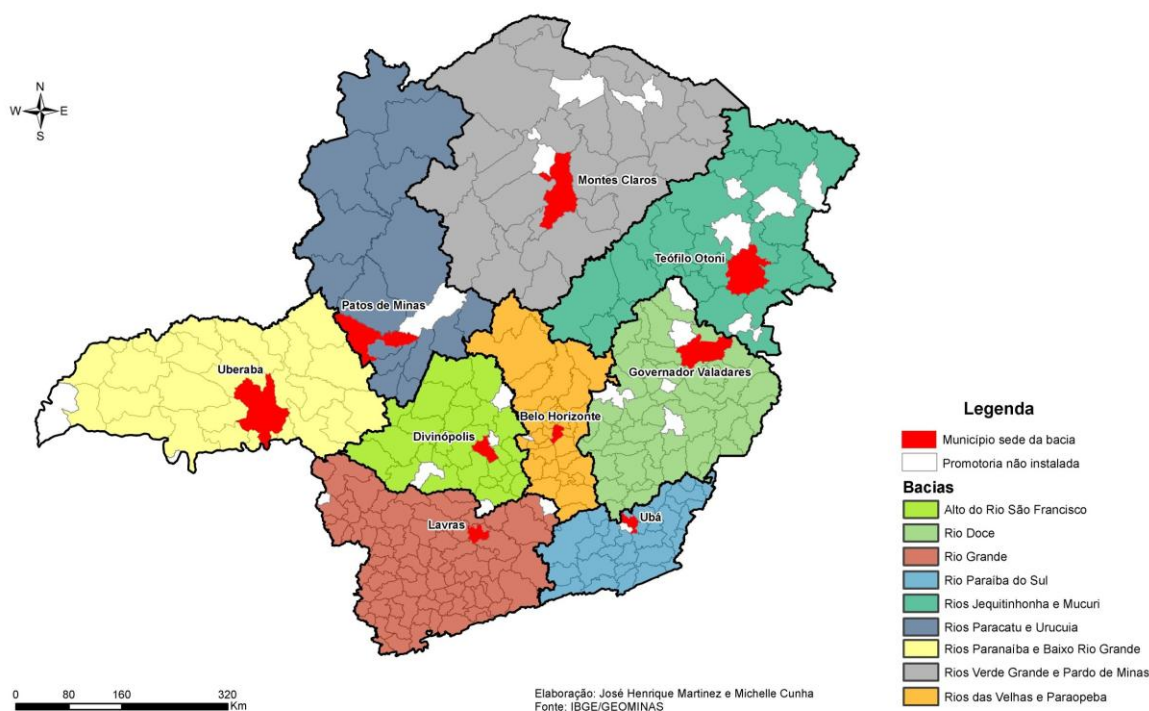
<sup>39</sup> A Promotoria de Justiça é um órgão do Ministério Público para o desempenho das funções institucionais nas comarcas, e a esfera extrajudicial está relacionada aos 6 municípios que abrangem a comarca de Conceição do Mato Dentro.



Entre as especificidades do MPMG, em relação aos MPs brasileiros, foi que, até 2016, a instituição participou da política deliberativa ambiental. Segundo um promotor, essa atuação possibilitou “um ganho de conhecimento muito grande” para a instituição, sendo que, alguns promotores se especializaram na área de meio ambiente, atuando continuamente em procedimentos de licenciamento ambiental.

O Ministério Público detém, como atribuição constitucional, a tutela do meio ambiente, de forma a defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (MPMG 2018b). O Ministério Público do Estado de Minas Gerais possui uma estruturação organizacional “consolidada” para atuação na área de defesa do meio ambiente por meio do Centro Operacional de Meio Ambiente do MPMG – CAOMA. O limite geográfico de atuação em comarcas não se aplica ao meio ambiente, como explicou um promotor: “muitas vezes, um rio passa por diversas comarcas com os mesmos problemas e danos ambientais”. Segundo esse promotor que atuou por mais de dez anos na área de meio ambiente foi, no ano de 2001, que se criou dentro do MPMG uma promotoria por bacia hidrográfica, que, de início, era limitada à sub-bacia do rio São Francisco em Minas Gerais. A ideia era que, além dos promotores das comarcas, haveria um promotor coordenador específico para gerir a sub-bacia, o que propiciou uma atuação que combatia “diversas mazelas que antes o promotor atuava de forma isolada”. Para o promotor, a estruturação em promotoria regional por bacia hidrográfica permitiu uma atuação “mais homogênea no sentido de tratar os grandes temas e controvérsias de uma maneira homogênea”; isso significou o mesmo tratamento jurídico às situações relativas às degradações ambientais e, para ele, esse fato propiciou um avanço muito grande da instituição na esfera de proteção e defesa do meio ambiente. A área ambiental do MPMG foi a primeira a se estruturar para além das limitações das comarcas; posteriormente, outras áreas, como o patrimônio público e a infância e juventude, também assim se estruturaram, adquirindo um(a) promotor(a) coordenador(a) voltado para uma atuação regional e específica, além de um(a) promotor(a) geral. Segundo um promotor, “todas as outras áreas vieram a reboque, mas nenhuma conseguiu essa estrutura” que tem o meio ambiente.

Atualmente, a defesa do meio ambiente está estruturada regionalmente em coordenadorias divididas com base nas bacias hidrográficas, por meio do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA), visando a uma atuação do MPMG “técnica” e “integrada”. O CAOMA funciona como unidade de orientação e integração das atividades, atuando por meio de instrumentos jurídicos, “de forma a concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável, promovendo a compatibilização da preservação dos recursos naturais com as necessidades do desenvolvimento econômico” (MPMG 2018b).



**Figura 3: Comarcas por bacias hidrográficas. Fonte: MPMG (2011).**

Para um dos promotores entrevistados, o meio ambiente é uma área muito avançada dentro da instituição, e que serviu de inspiração para outros Ministérios Públicos no Brasil; esse avanço é “fruto de trabalho de muitos promotores e de um investimento da instituição maciço na área de meio ambiente”. Segundo outro promotor, essa estruturação do meio ambiente foi um longo processo histórico “de demonstração de resultados e de incrementos de demanda” e, para ele, o meio ambiente possui uma melhor estrutura “porque é mais antiga”. Além de promotores especializados, o CAOMA conta com técnicos especialistas em meio ambiente, que “colaboram”, “auxiliam” e “apoiam” os promotores, atendendo, segundo o promotor, “demandas tão complexas como são as da mineração, por exemplo, e outras decorrentes dos grandes empreendimentos”. A estrutura de coordenadoria, de acordo com um promotor, é importante para ter uma atuação ambiental sem interrupção, pois a rotatividade de promotores nas comarcas é muito comum; além disso, tira o foco da pressão local exercida sobre os promotores que estão na comarca. Para ele, a figura de promotores regionais e do coordenador geral gera memória do caso para uma atuação continuada.

Na área ambiental, além do CAOMA, criou-se, em 2012, como descrito no início deste capítulo, o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM). O Núcleo surgiu, segundo um promotor, com o propósito de executar um “tratamento diferenciado dos grandes

conflitos”. Esse promotor, que participou da criação do NUCAM, considera que a instalação dos grandes empreendimentos provoca problemas complexos e de grande magnitude, na qual a formação jurídica dos promotores se torna insuficiente, por isso a necessidade de “apoio técnico jurídico, com uma equipe qualificada e com promotores trabalhando em conjunto”. Segundo o promotor, “a própria atuação por bacia já estava insuficiente. Então, a gente começou a mapear casos em que não obstante aquela superação dos limites geográficos das comarcas, nós passamos a atuar em danos que superavam os limites das regionais”. O promotor ressaltou que a criação do NUCAM também ocorreu com o intuito da instituição atuar anteriormente à licença prévia (LP), pois, segundo ele, juridicamente existe uma posição do poder judiciário “muito mais conservadora” depois do fato consumado, isto é, depois da LP. Para o promotor, “quando você tem o processo de licenciamento já em fase de instalação, de operação e de correção, o Poder Judiciário já não reage, porque ele começa a compatibilizar com outros bens tutelares”. Os exemplos citados pelo promotor são o “desemprego”, o “prejuízo econômico” e a “paralisia do estado”.

Durante as entrevistas, alguns promotores discursaram que o órgão ambiental não tem estrutura capaz de confrontar os estudos técnicos do empreendedor, e o propósito da instituição é se diferenciar desse *modus operandi* representado pelo órgão ambiental. Assim, a criação do NUCAM foi, segundo o promotor, uma tentativa de aglomerar conhecimentos técnicos de diversas áreas a fim de “enfrentar” os estudos do empreendedor.

Na área ambiental, as práticas discursivas dos promotores designam um processo pelo qual as instituições (seus integrantes, normas, formas de atuação, procedimentos, relações, estruturas e valores) internalizam a possibilidade de enfrentamentos técnicos com o propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais. Para Pinto, promotor de justiça, o NUCAM “tem sido um dos principais espaços institucionais para análise, discussão, mediação e construção de soluções tecnicamente fundamentadas para questões ambientais no Estado” (2016: 3). Dessa maneira, a instituição investe em uma equipe com conhecimento técnico sobre ciências ambientais e em promotores preparados para atuar por meio de técnicas de negociação visando a oferecer apoio técnico e jurídico aos promotores das comarcas como alternativa resolutiva para conflitos ambientais (Sampaio *et al* 2016). Ainda segundo os autores, o principal objetivo do NUCAM é ampliar as condições de efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável e do direito fundamental ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, buscando compatibilização das atividades econômicas (potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental) com a proteção do meio ambiente.

Em relação ao caso de mineração em CMD, houve uma forte atuação do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA) e do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM). O empreendimento estava sendo licenciado na Unidade Regional Colegiada Jequitinhonha do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), então havia o envolvimento do promotor coordenador regional do Jequitinhonha e Mucuri que era conselheiro do COPAM em Diamantina; já a promotoria de Conceição do Mato Dentro é atendida pela coordenadoria regional do Velhas e Paraopeba, sediada em Belo Horizonte, então o promotor regional do meio ambiente atuou apoiando o promotor da comarca de CMD. A partir de agora, irei pontuar os recursos governamentais utilizados na área de defesa do meio ambiente, lembrando que as práticas se deram sempre conjuntamente à Promotoria de Justiça de CMD.

Na esfera da judicialização, com a concessão da LP pelo Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), o MPMG ingressou com uma Ação Civil Pública, em março de 2009, com pedido de liminar pela suspensão da licença<sup>40</sup>, alegando a ausência de motivação para tal concessão, uma vez que o não exame técnico de todos os aspectos impedia a formação do juízo de viabilidade do empreendimento (MPMG 2009). O pedido do MPMG foi negado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

No ano de 2012, três Ações Cíveis Públicas, propostas ao longo do ano, estiveram relacionadas a questionamentos da legalidade do processo de licenciamento ambiental. Em março de 2012, uma ACP do MPMG acusava a empresa de cometer ato lesivo aos sítios arqueológicos com possibilidade de dano irreversível do patrimônio tombado pela Constituição Federal<sup>41</sup>. A segunda Ação Civil Pública do MPMG ocorreu, em abril de 2012, pedindo revogação da concessão de licença ambiental da Linha de Transmissão de energia, que daria suporte à extração e ao transporte de minério de ferro, devido a irregularidades na supressão da mata atlântica e resgate e reintrodução de fauna e flora. As duas Ações Cíveis Públicas tiveram o pedido de liminar concedido pela Justiça<sup>42</sup>. E, também, em junho de 2012, uma ACP do MPF, em atuação conjunta com o MPMG, obteve, na Justiça Federal, liminar para a proteção do patrimônio espeleológico nacional, por haver uma caverna localizada na área de implantação do mineroduto Minas-Rio, em Conceição do Mato Dentro.

---

<sup>40</sup> Liminar é uma decisão de caráter provisório a fim de resguardar um direito ou um risco de dano irreparável.

<sup>41</sup> O CAOMA atua em conjunto com as estruturas especializadas da Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico e da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, possibilitando “uma atuação na tutela ambiental célere, eficaz e homogênea em todo o Estado” (MPMG 2108).

<sup>42</sup> A liminar concedida pelo juiz garantiu que o empreendedor cumprisse o que estava sendo demandado pelo Ministério Público.

As três ações transformaram o cronograma do empreendimento, devido à paralisação parcial das obras. A imprensa nacional e internacional divulgou as irregularidades da conduta da empresa, as dificuldades enfrentadas pela Anglo American para cumprir questões legais e conseguir implementar o empreendimento, e o prejuízo da empresa com os adiamentos significativos e decorrente aumento dos custos do empreendimento Minas-Rio. Ainda no ano de 2013, o MPMG entrou com uma Ação Civil Pública devido aos danos ambientais que causaram poluição e assoreamento do córrego Passa Sete.

Em relação à atuação extrajudicial, desde as atividades de pesquisa mineral, em 2007, até o fim da licença de instalação, em setembro de 2014, dos 21 Inquéritos Cíveis Públicos instaurados pela instituição, em 14 constam como área de atuação o meio ambiente. Além disso, em razão das Ações Cíveis Públicas, o MPMG utilizou outro mecanismo extrajudicial – o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - para dar fim à discussão judicial, assinando com a empresa dois TACs, durante o ano de 2012, e um TAC, durante o ano de 2013.

O MPMG já consolidado em sua atuação em defesa do meio ambiente foi cobrado a se engajar e a se envolver em defesa dos direitos humanos. Nos próximos capítulos, analisarei os documentos que produziram o Inquérito em defesa dos direitos humanos, que se consolidaram como um verdadeiro campo de disputas por versões da realidade social. Nesse capítulo, passarei agora a discorrer, a partir das entrevistas, como os promotores justificaram, classificaram e disseminaram saberes e sensibilidades sobre a defesa de direitos humanos relacionados às comunidades atingidas.

A Resolução PGJ/MG nº 08, de 18 de março de 2009, com o objetivo de estabelecer um espaço organizado dentro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, “dedicado às questões de participação e inclusão social, de debate e formação, sempre na perspectiva da interlocução com os diversos atores sociais” (ICP 2012: 39), criou a Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). O propósito da coordenadoria é atuar na defesa de setores vulneráveis da sociedade e no combate à desigualdade social (MPMG 2018c).

A CIMOS é um órgão de apoio aos promotores das comarcas e, segundo o promotor, que foi seu coordenador por um período de mais ou menos seis anos, apoio principalmente para a realização de Audiências Públicas e implementação de Projetos Sociais. Para o promotor, a CIMOS criou uma maneira diferente de fazer Audiências Públicas, “a gente flexibilizou o formato dela, a gente não tem tanto apego à forma”: o procedimento pode ocorrer nas comunidades rurais, ou ainda em lugares inusitados como em cima de caminhões; e o tempo das falas não é cronometrado como geralmente ocorre nestes eventos. Além disso, antes da audiência, o sociólogo da instituição faz “mobilização” nas comunidades para que,

além de grande presença, os moradores apresentem demandas coletivas. Dessa maneira, a proposta da coordenadoria, segundo o promotor, é de “aproximar o poder das comunidades mais invisíveis e vulneráveis”, e atuar ouvindo as pessoas e fomentando a participação social numa perspectiva do “empoderamento”, “da formação das pessoas”, “de mostrar os caminhos”, “ajudar a articular”, “trabalhar com e não para”.

A função da coordenadoria é a de mobilizar movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e grupos em situação de vulnerabilidade, buscando estabelecer cooperações e parcerias que assegurem a garantia, a ampliação e a efetividade nos direitos humanos (MPMG 2018c). De acordo com o promotor, a “atuação tradicional” do Ministério Público na área de meio ambiente, por meio de TAC e Ação Civil Pública não traz resultados efetivos para as comunidades tradicionais e, por isso, a atuação da CIMOS é uma “atuação diferenciada”. Para ele, o Ministério Público deve atuar utilizando o seu capital social, isto é, se apropriando dos princípios e garantias da instituição para executar projetos sociais como instrumento de transformação social; em suas palavras, “Ministério Público como um nó de irradiação de capital social, e aproximação e capitalização de potencialidade”. Essa atuação diferenciada, segundo o promotor, motivou a criação do PROPS - Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais que é um “instrumento de transformação social no Ministério Público”<sup>43</sup>. As principais formas de atuação da Coordenadoria não envolvem a judicialização. São elas: realização de Audiências Públicas; mobilização e articulação comunitárias; recomendações ministeriais; mediação; palestras; eventos; reuniões; pesquisas; e Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais - PROPS (MPMG 2018c).

Uma área de atuação específica da CIMOS consiste, em relação aos grandes empreendimentos, no enfrentamento aos desafios de um modelo de extração que “gera exclusão e desigualdades” (MPMG 2018c). Nesses casos, a Coordenadoria fomenta a articulação dos setores vulneráveis da sociedade para que “se tornem agentes transformadores da realidade social, a partir de uma efetiva participação popular” (MPMG 2018c). O caso da mineração em CMD foi o primeiro conflito socioambiental que a CIMOS atuou, sendo que atualmente desenvolve um trabalho contínuo com os atingidos pelo desastre da Samarco<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> A Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011, instituiu a instauração, promoção e implementação de projetos sociais – PROPS - como “mecanismo legítimo, fundamentado no interesse social, podendo ser utilizados pelo Ministério Público para a defesa da Sociedade e dos seus direitos ou interesses fundamentais”.

<sup>44</sup> No dia 5 de novembro de 2015, rompeu em Mariana, Minas Gerais, a barragem do Fundão, pertencente à Mineradora Samarco S.A.; esse foi o maior desastre envolvendo barragens de rejeito de mineração do mundo, considerando os registros iniciados em 1915 (Milanez & Losekann 2016).

Para a maioria dos promotores entrevistados, existe uma grande complexidade na atuação em defesa dos direitos humanos nos procedimentos de licenciamento ambiental. Eles discorreram sobre a dificuldade de tomar decisões que dizem respeito à vida das pessoas e, por isso, consideram que a atuação da instituição deve ter como base as reivindicações das comunidades atingidas. O judiciário é percebido por alguns promotores como um instrumento de não participação, onde não há possibilidade de ouvir as pessoas. Além disso, é uma instituição que representa a morosidade; para um promotor, em alguns casos o judiciário pode ser uma “burocracia adicional sem incrementar algo de positivo”. Ainda para este promotor, se tudo for para o judiciário, aí sim “emperrará todas as soluções dos problemas”; fora do judiciário, há mais agilidade e possibilidade de ouvir as partes interessadas.

Assim, em muitos momentos, a defesa dos direitos humanos é discursada sempre acompanhada da noção de participação<sup>45</sup>. Segundo um promotor, o Ministério Público é o representante da sociedade e, a partir da constituição de 88, “dentro da sua nova modelagem de instituição independente que promove a ordem jurídica e defende os princípios democráticos” deve estar aberta a ouvir, a conversar, e a possibilitar o acesso de todos os cidadãos à instituição. O promotor denomina de “Ministério Público social” uma atuação que organiza as comunidades e trabalha dialogando com os cidadãos. A mobilização coletiva e o empoderamento são entendidos como processos que possibilitam estabelecer uma “capacidade de diálogo muito maior”, nas palavras de um promotor.

Por meio das entrevistas, percebi que essas autoridades convergem suas opiniões no sentido de que as violações de direitos humanos, em grandes empreendimentos, é uma questão a ser enfrentado pela instituição; também concordam quanto ao fato de que é difícil combater as violações aos direitos humanos depois que a licença prévia do empreendimento foi concedida. Em relação à defesa de direitos humanos no caso de CMD, segundo o promotor da comarca de CMD, a instituição privilegiou a esfera extrajudicial devido à dificuldade do Judiciário em “enfrentar esse tipo de questão tão complexa”. As práticas da instituição, na esfera extrajudicial, visariam a “convencer a outra parte a adotar uma determinada postura”, isto é, “convencer a empresa, por voluntariedade, adotar uma prática diferente da prática que ela estava adotando”. Somente a Ação Civil Pública tem o poder de coagir a empresa a executar o que o MP está exigindo, assim, para o promotor, muitas vezes a empresa se vê “compelida” a tentar resolver uma questão na fase administrativa para não precisar enfrentar a questão no Judiciário.

---

<sup>45</sup> Nas entrevistas que realizei, percebi que o foco na participação esteve mais atrelado à defesa dos direitos humanos, enquanto em relação ao meio ambiente, os promotores pontuavam mais o enfrentamento técnico.

O promotor de justiça que solicitou a entrada da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) no caso da mineração em CMD disse que, na época, ele percebeu que os atingidos estavam desarticulados, não havia uma “articulação coesa” e nem “existiam lideranças”. Para ele, a atuação da instituição estava com um viés muito na parte ambiental do licenciamento. Assim, o intuito da entrada da CIMOS no caso era melhorar a comunicação do Ministério Público com os atingidos e fortalecer uma articulação entre estes sujeitos para que “tivessem mais força nas reivindicações e nas lutas”. Se a estratégia da empresa era desarticular a luta dos atingidos, o promotor percebeu que era necessário organizar e articular esses sujeitos para que defendessem “seus direitos de uma forma mais contundente”.

Na primeira Audiência Pública, em abril de 2012, segundo os promotores, havia um cenário de “fragmentação social” e “desorganização das comunidades”. Os atingidos estavam “oprimidos”, “desamparados” e “sem acesso à informação”. A audiência foi discursada pelo promotor, que foi coordenador da CIMOS, como “um divisor de águas em Conceição, não só em Conceição, mas na CIMOS”. Para o promotor, durante o evento, além da empresa não ter tido permissão para falar, as comunidades atingidas foram ouvidas: “o povo viu, pela primeira vez, que tinha alguém pensando neles. Viram que tinham alguém da cidade, de Belo Horizonte, que estavam preocupados com eles”.

Portanto, segundo alguns promotores, as práticas do empreendedor, durante a instalação de grandes empreendimentos, geram conflito entre os comunitários, dispersão da luta por direitos e pouca compreensão sobre quais devem ser as reivindicações. No caso da mineração em CMD, eles consideram que a instituição foi fomentadora da organização, da mobilização, da participação, do fortalecimento, da articulação, do empoderamento e de discussões em âmbito de reuniões públicas. Assim, a atuação do MPMG tinha como pretensão “tentar equilibrar o jogo” e construir um diálogo numa situação em que “o poder econômico passa por cima das pessoas”.

Apesar das denúncias relativas às violações de direitos humanos serem feitas à instituição, desde 2008, um Inquérito Civil Público só foi instaurado em 2012. A independência funcional permite ao promotor fazer escolhas em relação a sua atuação nos processos que envolvem a comarca; segundo um promotor, as “diretrizes funcionais” não são “impositivas”, pois permitem ao promotor tomar diferentes caminhos. De acordo o atual promotor de CMD, sua atuação foi sempre no sentido de tentar pautar as reivindicações das comunidades; no entanto, a comarca enfrentou diversas dificuldades como falta de recursos para viabilizar estudos técnicos, a intransigência inicial da empresa em sentar-se em mesas de



negociação na comarca, e a sobreposição de demandas em uma promotoria única. Assim, em relação à defesa dos direitos humanos, para o promotor, apesar de terem ocorrido muitos encaminhamentos, alguns não foram concluídos. Para ele, em algumas situações não foi possível dar respostas efetivas como a instituição gostaria, em suas palavras, “no tempo em que essas respostas precisavam chegar”. Além disso, algumas reivindicações das comunidades atingidas são vistas como questões que não estão dentro das atribuições do Ministério Público, como as negociações fundiárias, discursadas por alguns promotores como uma “questão patrimonial”, uma “questão mais individual”. Para o promotor da comarca de CMD, a não suspensão das violações de direitos humanos era uma “responsabilidade compartilhada”, pois outras instituições como MPF, órgãos do governo e a academia não conseguiram “dar soluções mais efetivas a tempo e a hora”.

Se, na área ambiental, os discursos dos promotores giraram em torno do enfrentamento técnico, na área de direitos humanos, a dificuldade de construir verdades e soluções foi justificada pelos promotores por meio da não legitimidade de todas as reivindicações das comunidades, da confusão entre o que é dever do Estado e o que é dever da empresa, da não possibilidade de construir saber jurídico por meio dos relatos dos atingidos e da responsabilidade compartilhada. Práticas governamentais que legitimam e produzem o Estado, ao mesmo tempo, classificam e disseminam saberes sobre violações de direitos humanos na instalação de grandes empreendimentos. Interlocação, mobilização e participação, como “técnicas de governo” (Foucault 1979)<sup>46</sup>, foram instituídas como finalidades de um órgão de execução, configurando assim, uma gestão de pessoas e conflitos por meio de discursos e práticas que envolvem noções de diálogo, inclusão social e cidadania. Os discursos dos promotores sobre os procedimentos governamentais voltados à atuação da instituição mobilizaram, também, valores e moralidades e, como já ressaltou Lemões (2017), preocupação e comoção também produzem gestão de corpos.

Importante pontuar que, no Brasil, a participação social é também uma conquista de uma luta empreendida pelos movimentos sociais. O propósito não é acusar ou simplesmente criticar as práticas ditas democráticas, mas sim problematizar, pois elas devem ser repensadas e ponderadas, porque exercem relações de poder coercitivas. Assim, nos próximos capítulos tentarei aprofundar sobre as seguintes reflexões: quais as tecnologias de cidadania que capacitaram os sujeitos atingidos em cidadãos participativos? Quais os mecanismos

---

<sup>46</sup> Segundo Foucault (1979), técnicas gerais da governamentalidade são o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população.

utilizados, pela instituição, que visaram a empoderar esses sujeitos? Como sugeriu Cruikshank (1999), é preciso investigar os efeitos da vontade de capacitar que se instituem como estratégia de governo para problemas políticos da governança da vida dos cidadãos.

No caso da mineração em CMD, os números mostram uma atuação muito mais voltada para o meio ambiente – enquanto 14 Inquéritos foram instaurados em relação ao meio ambiente, na defesa dos direitos humanos houve apenas um Inquérito; além disso, a quantidade de promotores atuando na questão ambiental foi muito maior do que na área de direitos humanos. Discorrerei abaixo, a partir das entrevistas com os promotores, como eles discursam sobre essa diferença entre atuação em defesa dos direitos humanos e em defesa do meio ambiente.

A Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA) e o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM) são unidades de apoio aos promotores das comarcas, pois, segundo um promotor, estes acabam não tendo tempo para se dedicarem a situações específicas, como um processo de licenciamento ambiental, devido aos inúmeros processos da comarca. Quando o assunto é licenciamento ambiental, os promotores, em geral, afirmam que esse procedimento é voltado muito mais para os impactos no meio ambiente do que na vida das pessoas. Para um promotor, o órgão ambiental compra a ideia do desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda e fecha os olhos para a proteção dos direitos humanos de comunidades atingidas.

No caso da instalação da mineração em CMD, a atuação voltada para a defesa do meio ambiente envolveu a judicialização; já a atuação em defesa dos direitos humanos envolveu procedimentos extrajudiciais. Segundo um promotor, houve “uma atuação muito rigorosa na área ambiental, mas uma atuação menos incisiva na área relativa a direitos humanos”. Pode-se considerar que a maneira que o MPMG intervém nos danos é uma priorização das transformações do meio físico sobre o meio social. Devido a essa diferente atuação do MPMG nas duas áreas, enquanto acompanhei o caso, ouvia recorrentemente dos moradores que a defesa do meio ambiente suspendia e paralisava as obras do empreendimento, o que não ocorria em relação à proteção de direitos humanos que envolviam o modo de vida das comunidades. Como disse uma atingida: “Tem muita gente para poder defender o meio ambiente, mas quem vai defender o humano”<sup>47</sup>. Assim, uma das questões de pesquisa que me

---

<sup>47</sup> Esta fala consta em documentário produzido pelo fotojornalista Douglas Magno para a reportagem especial “Mina de Conflito”, das jornalistas Ana Paula Pedrosa e Queila Ariadne. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/mina-de-conflito>. Acessado em 19 de junho de 2018.

intrigou em relação ao MPMG passa justamente por essa diferença de atuação nas áreas do direito ambiental e dos direitos humanos em relação aos grandes empreendimentos. Durante as entrevistas, pude perceber que os promotores possuem diferentes visões sobre como a instituição deve tutelar direitos no procedimento do licenciamento ambiental.

Em relação a esta divisão entre direitos humanos e direitos ambientais, para um promotor, essas divisões “do ministério público ambiental e do ministério público social” e “meio ambiente só natural e meio ambiente só social” são um equívoco. Segundo ele, essa formação do direito “em caixinhas” é problemática, pois as comunidades tradicionais possuem relações profundas com os meios em que vivem. Além disso, no caso de instalação de grandes empreendimentos, segundo o promotor, essas divisões acabam enfraquecendo a atuação da instituição, pois o empreendedor estrategicamente utiliza essas divisões para fragmentar a atuação da instituição por meio da procura de diferentes promotores para tratar assuntos diversos, impossibilitando a instituição de fortalecer um posicionamento único. O que, como pude observar, ocorreu na instalação do empreendimento minerário em CMD.

Os promotores que não atuaram, especificamente na área de meio ambiente, em relação ao caso de mineração em CMD, possuem uma opinião em comum que é a necessidade de interligar as áreas de meio ambiente e de direitos humanos no Ministério Público, principalmente, na atuação em relação aos grandes empreendimentos. Acreditam que, na área de meio ambiente, há uma estrutura organizada dentro do MPMG, mas que não inclui as questões sociais de direitos humanos. Já os promotores que atuaram na área de meio ambiente, no caso, discorrem de maneiras diferentes sobre essa divisão entre defesa do meio ambiente e defesa dos direitos humanos. Se um promotor concorda com a necessidade de articulação entre o promotor do meio ambiente e o promotor dos direitos humanos, para outro, essa divisão ocorre por uma questão jurídica, pois são princípios, tutelas, instrumentos e legislações diferentes; assim, segundo ele, não há como vincular, “porque não dá para tratar junto tecnicamente na área do direito”. Em sua opinião, uma atuação na área de meio ambiente é inviável na área de direitos humanos, porque traz uma tamanha complexidade que inviabiliza os instrumentos disponíveis para a atuação da instituição. Já outro promotor justificou que, no caso da instalação da atividade minerária em CMD, ocorreu uma atuação centrada na área de defesa do meio ambiente, porque a instituição possuía bons argumentos para poder levar a disputa a juízo, e que, na área de direitos humanos, não havia respaldo técnico que subsidiasse tomadas de decisões.

No que diz respeito à estrutura organizacional do MPMG, enquanto um promotor afirmou que a área de defesa dos direitos humanos, dentro da instituição, é bem estimulada e

valorizada, outro afirmou que a estrutura de direitos humanos é infinitamente menor que as outras, e que o promotor que atua nesta área sofre preconceito. Para esse promotor, uma atuação voltada à dignidade da pessoa humana, à inclusão social e ao combate das desigualdades sociais não perpassa quase nenhuma área do Ministério Público. Para um terceiro promotor é, principalmente, em relação aos grandes empreendimentos que a área de direitos humanos do MPMG precisa se estruturar melhor, já que os projetos desenvolvimentistas são, reiteradamente, apontados como violadores de direitos humanos. E para um quarto promotor, o Ministério Público precisa estruturar a área de direitos humanos assim como foi feita na área de meio ambiente. Para ele, a instituição tem que aperfeiçoar a parte técnica, produzindo instrumentos jurídicos que tragam efetividade na defesa dos direitos humanos; segundo ele, “o Ministério Público é uma instituição jurídica, todos os promotores não são formados em sociologia ou qualquer outra função, eles são formados em direito”, assim, em sua visão, falta resposta jurídica e materialização das violações de direitos humanos.

O embate posto pelos promotores passa até mesmo pelo entendimento do licenciamento ambiental; se, para alguns, os impactos sociais e, conseqüentemente, os direitos humanos devem ser tratados dentro do procedimento do licenciamento ambiental, para outro promotor, esse processo não é voltado a tutelar direitos humanos. Pude perceber, pelas falas dos promotores que atuaram como conselheiros do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), que eles consideram que a atuação, naquele espaço, diz respeito ao meio ambiente “propriamente dito” (mesmo que esses promotores participassem de votações e de práticas que diziam respeito aos direitos humanos das comunidades). Esse aspecto se tornou contraditório na fala de um dos promotores que, mesmo afirmando que pouco poderia me dizer sobre a defesa dos direitos humanos no caso de mineração em CMD, pois não foi sua área de atuação, também comentou, de maneira indignada, que uma vez ouviu dentro do COPAM que “problemas sociais não deveriam ser tratados no processo de licenciamento”; segundo ele, a discussão era muito importante, em torno de violações de direitos humanos, “de vidas e de pessoas”.

Apesar das divergências, os promotores entrevistados possuem algumas visões semelhantes relacionadas ao instrumento de gestão. Todos pontuam a importância do licenciamento ambiental, mas indicam que esse deveria passar por melhorias. Durante as entrevistas, eles apontaram vários problemas em relação ao processo e a maioria das críticas se repetiu nas falas de diferentes promotores, como: a falta de estudos que precede as concessões das licenças; o erro em substituir estudos por condicionantes; a pouca atenção

dada aos aspectos relacionados aos modos de vida das comunidades, que são tratados “com uma frieza de um papel, de uma condicionante”; e a inadequação das normas legais relacionada ao cumprimento de condicionantes, pois o não cumprimento dessas pelo empreendedor acaba não condicionando a validade do ato e da autorização que foi concedida.

Os promotores são unânimes quando falam da dificuldade que enfrentam em suas atuações, na instalação de grandes empreendimentos, no aspecto denominado por eles de “poder econômico”. Essa expressão é recorrente em suas falas e a acionam para discorrerem sobre os desafios da instituição. Segundo um promotor, o órgão ambiental do estado de Minas Gerais é “vinculado e corrompido pelo poder econômico”, o que compromete a análise da viabilidade e da implantação do empreendimento. Para ele, a viabilidade fica comprometida, porque os instrumentos de gestão ambiental que deveriam funcionar com base no princípio da prevenção, acabam sendo praticados por meio do pressuposto “poluidor pagador”. Então, não se enfrenta a viabilidade do empreendimento, ao contrário, o que predomina é o debate sobre quanto se pagará para instalar. Para outro promotor, “os atropelos” que ocorrem no âmbito do licenciamento estão relacionados às pressões exercidas pelo poder econômico. Segundo ele, por mais que o COPAM seja um colegiado com a presença do poder público e da sociedade civil muitos dos seus representantes estão vinculados ao setor produtivo e voltados ao posicionamento do executivo estadual. Assim, o Conselho se constitui por uma maioria “amplamente favorável à área econômica” prontos a aprovarem qualquer tipo de empreendimento. Um terceiro promotor afirmou que o órgão ambiental estadual deveria ser imparcial e é função do Ministério Público exigir que seja. Para que o processo de licenciamento ambiental tenha legitimidade, segundo ele, “é inaceitável que o Estado penda a um lado ou outro; o Estado está subordinado à lei, assim como qualquer agente público está”.

Em seus discursos, os promotores traçam diferenças entre o órgão ambiental e o Ministério Público. Uma das questões-chave levantadas pelos promotores quando discorreram sobre a instituição Ministério Público é o princípio da “independência funcional”, vista por um promotor como “uma coisa muito ímpar” que possibilita “não ter que ceder a pressões políticas e a pressões econômicas”. Segundo outro promotor, enquanto o órgão licenciador passou, na última década, por um grande declínio técnico, por um processo de sucateamento e pela falta de investimento, o MPMG se empoderou tecnicamente mudando “a realidade da gestão ambiental do estado por meio dos combates no licenciamento”. Com subsídio técnico, a instituição passou a “contrapor o sistema” e, segundo o promotor, os “empreendedores começaram a procurar o MP antes até de levar o estudo ao órgão ambiental, tamanho o empoderamento técnico do MP, fruto dessa participação no licenciamento”.

Contudo, ainda segundo esse promotor, deposita-se, no Ministério Público, muita esperança, como se a instituição fosse guardiã de “todas as mazelas da sociedade”. O licenciamento é um exemplo disso; como as diversas esferas não funcionam, há uma expectativa de que o Ministério Público “resolverá todas as mazelas”. Isso, para ele, é um problema, pois leva o Ministério Público “ao esgotamento estrutural institucional”. Em algumas situações, a instituição fica limitada, não havendo instrumentos para atuar, pois “os outros instrumentos estão maculados”. Além disso, o promotor chama a atenção para o fato de que o direito nem sempre é a resposta para todos os problemas enfrentados, pois, os instrumentos jurídicos nem sempre dão conta de resolver questões postas pela sociedade.

Logo, por meio das entrevistas, os promotores foram relatando aquilo que entendem por Estado, sociedade e mercado. Classificam o Estado discursando sobre a falta de órgãos públicos estruturados e sobre como esses são cooptados pela empresa e, assim, a sociedade passa a achar que empresa tem incumbência por aquilo que é de responsabilidade do Estado. Consolida-se, assim, um Estado que passa a ser dependente da “economia” devido “às migalhas que se pagam”; um órgão ambiental que “fecha os olhos para a proteção dos direitos humanos de comunidades atingidas”; e um poder judiciário moroso, que não visibiliza a participação social, e se torna conservador quando o que está em jogo é o “desemprego”, o “prejuízo econômico” e a “paralisia do estado”.

O MP, na visão dos promotores, acaba catalisando todas as demandas da sociedade. A instituição investe em conhecimentos técnicos a fim de “enfrentar” os estudos do empreendedor, já que o órgão ambiental é “corrompido”. Além disso, constrói soluções tecnicamente fundamentadas como uma alternativa resolutiva para conflitos ambientais. Já na relação com a “sociedade”, a instituição se propõe aproximar “o poder das comunidades mais invisíveis e vulneráveis”. O objetivo é a transformação social e a busca pelo equilíbrio de forças numa situação em que “o poder econômico passa por cima das pessoas”. Para isso, fomentam a participação social e o diálogo entre agentes, e buscam capacitar os cidadãos para que se tornem empoderados e lutem de forma mais contundente pelos seus direitos.

Dessa maneira, por meio de práticas discursivas, os promotores articulam a separação entre os domínios – Estado, mercado e sociedade – empregando responsabilidade a cada um. Negociação dos conflitos e mobilização social são respostas justificadas devido a um órgão ambiental corrompido, a uma sociedade desarticulada e a uma empresa com interesse estritamente econômico. Capacitar cidadãos, produzir pareceres técnicos e estabelecer diálogo entre agentes são arranjos práticos que separam sociedade e economia do aparelho autônomo

do Estado. E como nos lembra Mitchell (2006), o Estado é resultado de um efeito estrutural, pois poderosas táticas e técnicas fazem suas estruturas parecerem existir.

## **1.2. O licenciamento ambiental em Minas Gerais e o caso do empreendimento Minas-Rio**

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, atendendo as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas (Brasil 1997). O licenciamento ambiental das estruturas do empreendimento Minas-Rio foi fragmentado em diversos órgãos: a mina foi licenciada pelo órgão ambiental de Minas Gerais - a Superintendência Regional de Regularização Ambiental (SUPRAM/Jequitinhonha); o mineroduto, licenciado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); e o porto, pelo órgão ambiental do Rio de Janeiro - o Instituto Estadual do Ambiente (INEA). O processo de licenciamento da mina do empreendimento Minas-Rio “foi recheado da ordinária excepcionalidade que permeia os licenciamentos ambientais” (Penna 2016). Nesta seção, farei considerações sobre o espaço institucional em que ocorre o processo de licenciamento ambiental, em Minas Gerais, e sobre esse rito legal necessário para que um empreendimento entre em operação e, por fim, descreverei pontos relevantes para compreender o licenciamento ambiental da mina do empreendimento Minas-Rio.

Do ponto de vista organizacional, a política ambiental no Brasil é delineada e executada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Em Minas Gerais, tem-se como equivalente o SISEMA, Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. A missão do SISEMA é formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos, e articular as políticas de gestão dos recursos ambientais, visando ao desenvolvimento sustentável no estado de Minas Gerais (SEMAD 2018). O SISEMA é formado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) – que, em âmbito regional, são as Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAM’s) – e pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) – que, em âmbito regional, são as Unidades Regionais Colegiadas (URC’s).

A partir do ano de 2007, com a decretação da lei delegada estadual nº 178/07 e sua regulamentação pelo decreto estadual nº 44.667/07, até o ano de 2016, com a aprovação da lei nº 21.972, vigorou um procedimento de licenciamento ambiental marcado pela descentralização regional do aparato administrativo público que se ocupa da política ambiental em Minas Gerais. Importante ressaltar que com a lei estadual nº 21.972, aprovada em 21 de janeiro de 2016<sup>48</sup>, ocorreram mudanças em relação ao procedimento. No entanto, as três licenças concedidas, para o funcionamento da mina do empreendimento Minas-Rio: - prévia, de instalação e de operação - ocorreram no sistema que será aqui descrito<sup>49</sup>.

A estrutura do Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), em 2007, passou a se organizar a partir de dez Unidades Regionais Colegiadas (URCs), sendo essas responsáveis pelo julgamento de requerimentos de licença ambiental no âmbito de suas respectivas abrangências territoriais (Fonseca 2011). Os processos de licenciamento ambiental de atividades localizadas em Minas Gerais que, até 2007, tramitavam, em sua totalidade, na sede do COPAM, em Belo Horizonte, passaram a ser apreciados na Unidade Regional que abrange o município em que se localiza a obra. E, assim, a condução do processo de licenciamento e o julgamento da concessão ou não de licenças ambientais a tais atividades tornaram-se “descentralizados e regionalizados” (idem *ibidem*).

Desta maneira, com a descentralização regional do licenciamento ambiental, em Minas Gerais, as licenças ambientais passaram a ser concedidas pelas Unidades Regionais Colegiadas, com base em parecer técnico-jurídico elaborado pelas Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a partir de estudos e informações prestados pelos empreendedores (CAOMA 2010). Ainda segundo Fonseca (2011):

Ao final do processo de reforma, a decisão sobre o licenciamento, ao menos no que tange a uma primeira instância administrativa, deixou de ser competência de 24 conselheiros (que compunham quatro das antigas Câmaras Especializadas) para ser apreciado por aproximadamente 200 conselheiros (contando-se apenas os titulares) espalhados pelo Estado através das dez regionais. Regionalização, desconcentração e diluição do poder decisório que é acompanhada, como se vê, pela multiplicação de atores diretamente envolvidos na atividade, sobretudo devido à formação das equipes

---

<sup>48</sup> Além da lei nº 21.972, o decreto nº 47.042, de 6 de Setembro de 2016, reorganizou a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); segundo Penna (2016), até 2016, a SEMAD tinha formalmente a função de preservar o meio ambiente e a biodiversidade, com o decreto manteve-se os textos referentes à preservação ambiental, mas acrescentou-se que a SEMAD precisa manter o alinhamento de suas ações com as políticas estaduais, retirando autonomia da secretaria e vinculando suas ações às diretivas do governo estadual.

<sup>49</sup> A licença ambiental é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar o empreendimento (Brasil 1997).



transdisciplinares de apoio técnico ao licenciamento que integrariam as SUPRAM's, substituindo grupos técnicos mais antigos lotados em Belo Horizonte (Fonseca 2011: 46).

O licenciamento ambiental é um instrumento de gestão procedimental, no qual ao COPAM caberia analisar, orientar e licenciar, por intermédio de suas Unidades Regionais Colegiadas, a viabilidade, a implantação e a operação de atividade, efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente (Minas Gerais 2007). O COPAM é considerado um órgão colegiado e misto com competências deliberativa, normativa e consultiva. É formado por conselheiros que devem seguir a regra de paridade entre poder público e sociedade civil, sendo observada a necessidade de representação do setor produtivo, da academia e dos movimentos ambientalistas (Penna 2016). Nas reuniões da URC, são votadas as licenças ambientais, deliberadas por maioria simples dos conselheiros, após discussão sobre o parecer emitido pela equipe técnica da Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAM).

Carneiro (2005) discorre que o COPAM, criado em 1977, ao longo do tempo instituiu mecanismos que produziram um “efeito de oligarquização” do exercício do poder no conselho, a despeito da reiterada vocação, por parte dos conselheiros, da democratização e da participação preconizada pela ideologia do desenvolvimento sustentável. Segundo o autor, o efeito de oligarquização ocorre devido à obstrução de ingresso de agentes novos e sociologicamente distintos, como também pela concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria entre os próprios conselheiros. Outra segunda importante característica do COPAM, analisada por Carneiro (2005), é denominada por ele de “jogo da mitigação”: um sistema rotinizado de disputas técnico-jurídicas capazes de levar a formação de consensos negociados entre interesses divergentes. Dessa maneira, restaria ao campo da política ambiental mineira definir o grau de rigor mitigatório a ser observado no julgamento de processos de licenciamento.

Ainda, outra questão, levantada por Penna, é que o COPAM estaria subordinado a diretrizes administrativas da SEMAD, o que “turva a função representativa do COPAM” (2016: 38). Majoritariamente as decisões do conselho são embasadas na produção formal de uma presumida legalidade<sup>50</sup>, engendrada, segundo Santos (2014), por uma dupla configuração, discursos e saberes autorizados que chancelam atos administrativos, e uma

---

<sup>50</sup> Muitas das decisões técnicas expedidas pela SEMAD são baseadas em estudos e relatórios produzidos pelo empreendedor e protocolados no órgão ambiental como cumprimento das normas exigidas pelo licenciamento ambiental. Para uma compreensão do campo atrelado à produção destes estudos realizados pelo empreendedor, ver Bronz (2016).

mecânica da violência, que perpassa atos e práticas na relação entre empreendedor e comunidades atingidas, se articulando à construção da realidade formalmente enunciada que desconstitui sujeitos coletivos de direitos. Portanto, os conselhos ambientais se tornaram arenas “participativas”, “deliberativas” e formalmente “horizontais” apenas em tese. De tal modo que, o processo de construção da licença, ou de legitimação de um interesse por meio da chancela estatal (Fonseca 2011), ocorre na forma de um procedimento que acata princípios da democracia participativa e deliberativa, na qual a formalização jurídico-administrativa, embasada por um discurso técnico-científico, se articula à violência que, em suas múltiplas dimensões (simbólica, física, psicológica), atinge coletividades inseridas nos territórios onde os empreendimentos são instalados (Santos 2014). Isso ficará mais claro agora que passarei a discorrer sobre o licenciamento ambiental da mina do empreendimento Minas-Rio.

O processo de licenciamento ambiental<sup>51</sup> da mina, com 368 condicionantes, vem se caracterizando pela flexibilização das normas legais, operada por dispositivos como o estabelecimento de medidas condicionantes às licenças expedidas, em exemplo singular do chamado paradigma da adequação ambiental (Zhourri *et al* 2005b) e pela configuração de um modelo de governança institucional - a resolução negociada de conflitos. Na concepção hegemônica de desenvolvimento econômico, os instrumentos e procedimentos do licenciamento ambiental são, frequentemente, adequados ou reinterpretados de modo a viabilizar o projeto técnico, incorporando apenas “algumas ‘externalidades’ ambientais e sociais na forma de medidas mitigadoras e compensatórias, desde que essas, obviamente, não inviabilizem o projeto do ponto de vista econômico-orçamentário” (Zhourri *et al* 2005a: 13). Logo, na lógica pautada pelo paradigma da adequação não há uma avaliação de fato sobre a viabilidade socioambiental do projeto, e medidas condicionantes, dadas como suficientes, são estabelecidas como se reparassem os impactos socioambientais do empreendimento. No caso da mineração em Conceição do Mato Dentro, os procedimentos, estabelecidos durante o licenciamento, para reconhecer e considerar a diversidade e complexidade do universo sociocultural atingido, tornaram-se fantoches de formalidade, e a especificidade sociocultural das comunidades rurais foi negligenciada e suas vidas tratadas por meio de condicionantes, aditivos e negociações que classificaram e contabilizaram essas populações de maneira assimétrica, excludente e violenta. Assim, esses instrumentos vão adequando o meio ambiente e os sujeitos à lógica financeira dos empreendimentos e se transformam em mecanismos de

---

<sup>51</sup> O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de caráter preventivo da Política Nacional de Meio Ambiente, aplicado a empreendimentos poluidores ou potencialmente poluidores que causam degradação ambiental.

poder que se instituem legitimando as inúmeras perdas materiais e simbólicas das comunidades atingidas, protelando decisões sobre suas vidas e causando sofrimento, dor, angústias e incertezas.

As recorrentes “cenas participativas” (Bronz 2016)<sup>52</sup> que protagonizaram o licenciamento da mina contribuíram, como ressaltaram Santos *et al* (2017), significativamente para o curso dos acontecimentos, adquirindo sentidos singulares para aqueles implicados no processo. Por meio da etnografia dos eventos, as autoras analisaram como as reuniões públicas ampliaram, reverberaram valores, desafiaram ou justificaram as decisões que prevaleceram no licenciamento, demonstrando assim, que a licença ambiental não se deslinda de um conjunto de estratégias, dispositivos, táticas de certo modo conectadas ao “aqui e agora” (Santos *et al* 2017: 163)

Irei contextualizar o processo administrativo do licenciamento ambiental da mina do empreendimento Minas-Rio, na tentativa de elucidar como as comunidades afetadas pelo empreendimento foram classificadas e contabilizadas, e como essas reagiram na tentativa de trazer para o processo o reconhecimento, pelo órgão ambiental e pelo empreendedor, de um universo bem mais amplo de comunidades atingidas pelos graves impactos socioambientais provocados pelo empreendimento. Essa breve contextualização também pretende situar o leitor acerca dos fatos até a data de instauração do Inquérito em defesa dos direitos humanos, que ocorreu em junho de 2012. Durante todo o processo de licenciamento ambiental para instalação da mina uma questão perdurou: quem são os atingidos? Ou quais famílias e comunidades possuem direito ao reassentamento e/ou ressarcimentos, reparações e compensações pelos danos? A categoria atingido, e suas implicações, foi objeto de disputa de diferentes atores, que se inseriram no âmbito do processo de licenciamento e provocou diversas indagações a respeito da sua definição.

Por meio de dispositivos flexibilizadores que instituíram “alegalidades” (Gudynas 2015)<sup>53</sup>, o processo avançou sem que se definissem as comunidades que deveriam ser reassentadas, sem que precavesses danos e perdas enfrentados pelas comunidades, sem que

---

<sup>52</sup> Bronz (2016) denomina de “cena participativa” os encontros que mobilizam a participação durante o licenciamento ambiental.

<sup>53</sup> Segundo Gudynas (2015), a noção de alegalidade refere-se a uma forma de condução de procedimentos formais de maneira a instrumentalizar brechas e interpretações da própria legislação, mesmo que contrariem a norma em seus princípios. Segundo Santos *et al*, “in licensing processes, *alegality* functions as a mechanism which is employed to cause a range of environmental damages to fade, since, once illuminated, they would result in the non-viability of concession of environmental licenses, both in juridical terms, as well as economically.” (2017: 175). Segundo os autores, por mais que o licenciamento ambiental da mina do empreendimento Minas-Rio tenha ocorrido por todo um sistema jurídico-administrativo, a exceção à regra e o eventual foram as bases sobre as quais o processo de produção da legalidade se consolidou.

se importassem com especificidades culturais que associam modos de vida e condições de reprodução social. Não se mitigaram, não se condicionaram medidas suficientes para que as comunidades continuassem a levar suas vidas em estrita relação com o meio ambiente, e, portanto, não se reconheceu o universo humano afetado pelas transformações geradas pela atividade minerária.

Em relação à definição do universo atingido, no processo administrativo do licenciamento, num primeiro momento, a existência das comunidades rurais na área do empreendimento foi negada pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) - documento referência para a avaliação da viabilidade do empreendimento. Nesse estudo, na análise realizada pelo empreendedor, a mineração impactaria, tão somente, “áreas agrícolas que desenvolvem atividades antrópicas, principalmente, a pecuária leiteira para a fabricação de queijo e a agricultura de subsistência” (Brandt 2007: 690).

Já em 2007, moradores e entidades civis, organizados em um grupo de discussão, denominado como Fórum de Desenvolvimento Sustentável de Conceição do Mato Dentro (Fórum CMD), juntamente à Comissão Pastoral da Terra (CPT), expuseram, por meio de documentos, falhas e insuficiências do Estudo de Impacto Ambiental, como também denunciaram a desconsideração das comunidades rurais que seriam profundamente afetadas pelo empreendimento no Estudo de Impacto Ambiental- EIA- produzido pela empresa (Becker & Pereira 2011).

Num segundo momento, na concessão da licença prévia (LP), em dezembro de 2008, a partir de estudos complementares realizados pelo empreendedor<sup>54</sup>, definiram-se duas comunidades como atingidas: Ferrugem e Mumbuca. Dessa forma, o universo de atingidos seria composto somente pelas comunidades que estavam localizadas na área de sobreposição das estruturas do empreendimento minerário – denominada de Área Diretamente Afetada (ADA) e que, por isso, deveriam ser deslocadas compulsoriamente. A delimitação física para determinar o contingente atingido pelo empreendimento é, portanto, uma linha arbitrária, definida exclusivamente a partir da estrutura de mineração (cava, planta de beneficiamento, pilhas de estéril e barragem de rejeitos), e que, do ponto de vista das comunidades rurais, desconsidera as territorialidades locais. Segundo Santos (2009; 2010), na região, se verifica a presença de pequenos sítios familiares, territorialmente articulados entre si em vizinhanças

---

<sup>54</sup> O estudo denominado “Comunidades Negras Rurais: Informações Complementares - Estudos de Impacto Ambiental – Anexo 04”, - foi realizado pela empresa, na época a MMX, no ano de 2008. Revelou-se a existência, na área do empreendimento, de dez (10) comunidades negras rurais: duas (02) na Área Diretamente Afetada (ADA) e oito (08) em áreas indiretamente afetadas pelo empreendimento. Na Área de Influência, são mencionadas as seguintes comunidades: Escadinha de Cima, Beco, São José do Jacém, Vargem do Saraiva, Três Barras, Cubas, Pião e São José da Ilha. Na ADA foram identificadas as comunidades de Mumbuca e Ferrugem.

que conformavam verdadeiras comunidades de parentesco, com antigo lastro na região, muitas vezes, assentadas sobre terrenos de herança mantidos em comum, localmente designados *terras no bolo da família*. A perspectiva espacial, extremamente restritiva para o reconhecimento do universo sociocultural afetado pelo empreendimento, também não considera as condições de vida das comunidades<sup>55</sup> marcadas por atividades agrícolas e práticas produtivas - como fabricação de farinhas, quitandas e doces, que envolvem relações familiares, comunitárias e culturais; e por relações de dependência com o meio ambiente e seus recursos - tais como o uso da água dos córregos e das nascentes. Mesmo com o apontamento, pelo órgão ambiental estadual, de inúmeros erros e inconsistências do Estudo de Impacto Ambiental, inclusive no que diz respeito ao reconhecimento do universo atingido (SISEMA 2008), a licença prévia (LP) foi concedida com 105 medidas condicionantes que deveriam ser cumpridas até a licença de instalação (LI) do empreendimento. Uma delas, a condicionante 45<sup>56</sup>, exigia a apresentação de um cadastro com a definição da população atingida pelo empreendimento. Fato que, pelos procedimentos do licenciamento, deveria ocorrer na LP, momento de análise do juízo de viabilidade do empreendimento.

As condicionantes da LP não foram cumpridas, mas mesmo assim a LI foi concedida em dezembro de 2009, sendo fracionada em fase 1, e estabelecendo mais prazos para o cumprimento das condicionantes; e, um ano depois, ocorreu a licença de instalação definitiva, denominada de LI, fase 2. Entre as condicionantes não cumpridas da LP, estava a de número 45, que exigia o cadastro das famílias atingidas. Sem o conhecimento e as condições necessárias para definir o universo sociocultural atingido, na arena local, como discorre Santos (2014), o empreendedor utilizava estratégias para aquisição de terras que envolviam um forte assédio aos herdeiros, que eram abordados separadamente e pressionados a vender seus direitos. Os métodos de negociações da empresa desconsideravam as formas tradicionais de apropriação da terra, violando direitos coletivos. Logo, sem parâmetros para as negociações, que ocorriam à revelia dos procedimentos do licenciamento ambiental, algumas famílias saíram de suas terras aceitando ofertas lesivas, que não resguardavam seus direitos.

---

<sup>55</sup> Tanto as comunidades que se encontram no espaço, considerado pelo empreendedor, de Área Diretamente Afetada - ADA -; como as que se encontram no entorno do empreendimento, em espaço denominado pelo estudo de empreendedor de Área de Influência Direta - AID.

<sup>56</sup> Condicionante 45: Apresentar versão revisada e definitiva do total de propriedades rurais a serem impactadas - total e parcialmente - em associação com a localização das estruturas do empreendimento para a exploração das serras Sapo/ Ferrugem (cava, pilha estéril, barragem de rejeitos, usina industrial, canteiro de obras, alojamentos, sistema de captação e adução de água nova, subestação de energia, medida compensatória). A listagem final deverá conter, no mínimo, para cada propriedade: nome do proprietário, condição do produtor (proprietário, posseiro, parceiro, arrendatário); benfeitorias reprodutivas e não-reprodutivas; área total e área atingida; número de famílias e população residente; atividades econômicas; mão -de-obra empregada (SISEMA 2008: 138).

Ainda na concessão da LI, fase 1, com as denúncias sobre os processos violentos de aquisições de terra feitas pela empresa, e os questionamentos do movimento de resistência local ao critério estritamente espacial para reconhecimento do universo atingido, que desconsiderava as relações socioculturais e ambientais, foi aprovada a condicionante 91<sup>57</sup>. Essa exigia a revisão das diretrizes para definir o universo atingido, erigindo como critérios os parâmetros de reassentamento da Usina Hidrelétrica de Irapé, indicados no Termo de Ajustamento de Conduta – o TAC de Irapé. Medida tomada também para resguardar os direitos daqueles que seriam deslocados compulsoriamente. Logo, a regularidade e a suficiência sobre a delimitação espacial, que prevaleceu na licença prévia, foram questionadas e a resposta do órgão ambiental foi o estabelecimento do TAC de Irapé, que funcionou como uma das adequações para o processo de licenciamento prosseguir, sem que houvesse um verdadeiro reconhecimento e consideração do universo atingido pelo empreendimento. O TAC de Irapé<sup>58</sup> propunha outra perspectiva para delimitar o contingente atingido, a partir da consideração das especificidades e complexidades socioculturais, que são de extrema importância para a organização da vida e das relações entre as famílias e comunidades, pois, só se considerado isso é que é possível tentar garantir as condições de reprodução, em longo prazo e em outro lugar, dos modos de vida.

Em janeiro de 2010, o empreendedor apresentou o “Cadastro de Famílias Atingidas” para o órgão ambiental. Foram, então, feitas denúncias, pelo movimento de resistência local, de que o cadastro estava precário e insuficiente, e não considerava os parâmetros do TAC de Irapé (Diversus 2011). Ocorreu uma ativa resistência das comunidades, por meio de ofícios ao órgão licenciador e ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, como também por intermédio da participação nas reuniões públicas deliberativas do órgão ambiental. A perspectiva física e restritiva enquadra coletividades em cadastros individuais de atingidos,

---

<sup>57</sup> Condicionante 91: A prioridade para a reconstituição dos direitos é o reassentamento. A indenização monetária, portanto, é instrumento secundário em relação ao reassentamento, e só poderia ser ativado após a conclusão das negociações do reassentamento; O prazo para conclusão das negociações do reassentamento é março de 2010 e para a implantação do reassentamento o prazo é até julho 2010; O processo de reassentamento, em termos de área, infraestrutura, viabilidade agrícola e demais direitos sociais e produtivos, atenderá, no mínimo, às diretrizes aprovadas pelo Copam para o Reassentamento na UHE Irapé; O empreendedor deverá fornecer o cadastro das famílias atingidas até 10-01-2010; As negociações com as famílias atingidas obrigatoriamente contarão com a participação ativa das famílias; A Supram Jequitinhonha deverá acompanhar as negociações; Todas as questões pertinentes aos direitos socioambientais, produtores e de Reassentamento das famílias atingidas, obrigatoriamente, deverão ser objeto de avaliação e aprovação pela URC JEQ, sob parecer da SUPRAM (SISEMA 2009).

<sup>58</sup> O TAC propõe a flexibilização da noção de Área Diretamente Afetada, indicando espaço impactado; e para além de proprietários de terras, reconhecem-se, como atingidos, os posseiros, parceiros, agregados e suas famílias que residam e/ou trabalham em espaço impactado; como também considera que famílias e comunidades, que devido ao empreendimento fiquem isoladas e sofram rupturas de relações sociais, afetivas, produtivas e/ou desativação de serviços básicos (escola, posto de saúde, via de acesso, telefonia, entre outros) devem ser realocadas.

desconsiderando as redes de relações estabelecidas entre as comunidades rurais, bem como os seus modos de vida - as atividades agrícolas, a criação de animais, o uso da água dos córregos e nascentes, e outros – além de impedir o dimensionamento da amplitude do espaço territorial impactado e a avaliação e mitigação dos danos, para fins de reposição justa e compensatória das condições de reprodução sociocultural das comunidades que se encontram no entorno do empreendimento.

Indefinido o contingente populacional atingido no âmbito administrativo do licenciamento ambiental, no cenário local, as obras do empreendimento Minas-Rio seguiram, ampliando os problemas socioambientais e inviabilizando o modo de vida das comunidades atingidas (Becker & Pereira 2011). Nesse contexto, em fevereiro de 2010, ocorreu a criação, pelo órgão ambiental, do Grupo de Acompanhamento das Ações e/ou Denúncias (GAAD), composto por técnicos do IBAMA, técnicos da SUPRAM, pelo subsecretário de Meio Ambiente, dois representantes da empresa e cinco representantes indicados pelos atingidos para tratarem dos danos e perdas sofridos pelas comunidades atingidas e das negociações que envolviam aqueles que seriam deslocados compulsoriamente.

No mês de abril de 2010, foi encaminhada, pela empresa, à Superintendência Regional de Regularização Ambiental (SUPRAM), uma proposta que, a princípio, teria como parâmetro o TAC de Irapé, de metodologia para complementação de dados socioambientais, para o cadastramento apresentado, em janeiro, pelo empreendedor. Agora, organizado em uma Comissão dos Atingidos, criada em março de 2010, o grupo apontou falhas e a incompletude do estudo (Becker & Pereira 2011). A Comissão requeria uma metodologia para cadastramento com caráter sócio-antropológico, que compreendesse os modos de ser, viver e fazer das comunidades atingidas pelo empreendimento. Como consequência dessa situação, depois de um período de discussão, o órgão ambiental estabeleceu, em junho de 2010, a contratação de uma empresa, indicada pela Comissão dos Atingidos e custeada pelo empreendedor, para produzir um diagnóstico que caracterizasse a ADA - Área Diretamente Afetada e AID - Área de Influência Direta, e identificasse a totalidade dos atingidos pela mina do empreendimento Minas-Rio. Escolheu-se a empresa Diversus (Becker & Pereira 2011).

Com a instalação do empreendimento, as delimitações físicas e arbitrárias, operadas pelo Estudo de Impacto Ambiental para reconhecimento dos atingidos, Área Diretamente Afetada – ADA - e Área de Influência Direta – AID -, não se sustentavam mais. Pois, na perspectiva adotada pelo empreendedor, somente as duas comunidades que se situavam na ADA eram consideradas atingidas por precisarem ser deslocadas compulsoriamente. Em relação às outras, que estavam na AID, o empreendedor afirmava que não eram atingidas e

que os impactos gerados pelo empreendimento eram monitorados e mitigados. No entanto, as comunidades do entorno do empreendimento tiveram suas vidas completamente transformadas pela instalação do empreendimento e se encontravam em situação extremamente precária - como atestam as inúmeras denúncias da Comissão de Atingidos, protocoladas nos órgãos públicos durante o ano de 2010, e a vistoria conjunta do IBAMA/SUPRAM, realizada em 2010 (Santos 2010).

As atividades diárias — horta, dessedentação de animais, banho, lavagem de roupas — haviam se tornado impossíveis devido às alterações na qualidade e volume dos recursos hídricos. O barulho das máquinas e dos caminhões decorrentes da implantação do empreendimento atrapalhava o sono e sossego das famílias. Além disso, a proibição de acessos costumeiramente utilizados não só transformava as redes de relações locais, como também limitava os recursos do ambiente utilizados para as atividades das comunidades. Logo, as transformações inviabilizaram a produção e reprodução do modo de vida das famílias que, tradicionalmente, sobreviviam de sua própria força de trabalho, em suas terras ou de outros, e que dependiam de atividades e recursos estabelecidos por redes de parentesco, vizinhança e compadrio, em forte relação com o ambiente (Santos 2010; Diversus 2011).

Enquanto a empresa Diversus realizava o estudo de caracterização dos modos de vida das comunidades locais, com o avanço das obras de instalação da mina, tornou-se inconcebível a permanência de famílias que se encontravam na área de estrutura do empreendimento. Segundo Santos (2014), o fracionamento dos licenciamentos das estruturas que compunham o conjunto do empreendimento - mina, mineroduto e porto - também contribuiu para o agravamento e a inviabilização dos modos de vida dos atingidos, pois o avanço das obras do mineroduto incidiu em áreas sobrepostas à instalação da mina, o que consequentemente subsumiu e ocultou os impactos e os efeitos conjuntos, conexos e transfronteiriços do empreendimento. A indefinição da situação das comunidades atingidas e o aprofundamento dos impactos provocados culminaram em uma manobra do empreendedor, acatada pelo órgão ambiental, de classificar as famílias atingidas como emergenciais, para acelerar as negociações e saírem do local o mais rápido possível. E assim, em setembro de 2010, alguns atingidos e o empreendedor assinaram Termos de Acordos que validavam o denominado “Cadastro de Atingidos em Situação Emergencial” (Diversus 2011). A consolidação desses acordos, assinados na promotoria de justiça de CMD, e que definiam a escolha da forma de remanejamento das famílias, foi um arranjo com a participação de diversos atores - como MPMG, Defensoria Pública Estadual de Minas Gerais (DPMG), SUPRAM e Comissão Pastoral da Terra (CPT) –, que, no âmbito do licenciamento, funcionou



para prosseguir com o empreendimento. Logo, a adequação ambiental enquadra sujeitos coletivos em categorias de atingidos, e decisões de profundas transformações sobre suas vidas, como um processo de deslocamento compulsório de comunidades rurais tradicionais, na lógica econômica acumulativa dos grandes empreendimentos.

Em dezembro de 2010, foi concedida a licença de instalação, fase 2. Em meio às negociações para o remanejamento das famílias, que havia começado em setembro do mesmo ano, a licença foi concedida com a aprovação da condicionante 104<sup>59</sup>, que criava uma nova fragmentação entre as famílias atingidas consideradas emergenciais, determinando que quatro famílias deveriam ser reassentadas em um prazo inferior às demais. Mais uma vez, a emergência era do avanço das obras do empreendimento Minas-Rio (Becker & Pereira 2011), e quem se adequava eram as comunidades atingidas, e ainda, em caráter de urgência, deveriam deixar suas casas e terrenos em 20 dias. Conforme ressalta Santos *et al* (2013):

Nos embates travados entre a LI fase 1 e 2, a aparente flexibilização do critério espacial cederia, entretanto, diante de um novo recorte restritivo, implícito à categoria de atingido emergencial. Sob a justificativa de atender emergencialmente às famílias que haviam ficado reféns das obras, o que o licenciamento colocava a operar era uma nova engrenagem de fragmentação do conjunto dos atingidos (Santos *et al* 2013: 22)

Ademais, outra condicionante foi estabelecida durante a concessão da LI, fase 2, para, mais uma vez, tentar definir quem eram os atingidos pela mina do Projeto Minas-Rio. A condicionante 70 exigia inclusão no cadastro de atingidos das famílias identificadas pelo Diagnóstico da Diversus que estava sendo realizado. Novamente, em razão de um Estudo de Impacto Ambiental que adotara uma definição extremamente restritiva para o reconhecimento do universo sociocultural afetado, mais uma condicionante foi estabelecida como medida corretiva. As vidas das comunidades atingidas foram tratadas por meio de medidas condicionantes, incorporadas ao processo como *externalidades* que não deveriam inviabilizar o cronograma do empreendimento. E assim, a permissão definitiva para a instalação não só não exigiu o cumprimento do conjunto das condicionantes estabelecidas em etapas anteriores, como trouxe novos prazos e novas condicionantes (Zucarelli & Santos 2016: 322).

Em agosto de 2011, a empresa Diversus apresentou o “Diagnóstico Socioeconômico da Área Diretamente Afetada e da Área de Influência Direta do empreendimento Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A. (Ex-MMX Minas-Rio Mineração S.A.)”, que será denominado, nesta dissertação, de Diagnóstico da Diversus. Realizado por meio de

---

<sup>59</sup> Condicionante 104: Providenciar a transferência imediata das 04 famílias localizadas próximas ao empreendimento. Prazo: 20 dias a partir da concessão da LI Fase 2 (SISEMA 2010).

etnografias e dados socioeconômicos, o Diagnóstico identificou 22 comunidades<sup>60</sup> como atingidas e ressaltou que, apesar de haver diferenças em relação aos problemas enfrentados em cada comunidade, todas sofriam com as mudanças provocadas pelo empreendimento na região, e os efeitos diretos dessas mudanças, na rotina de seus moradores, causavam também apreensão sobre seus futuros. O Diagnóstico não diferenciou atingido direto ou indireto, pois:

os impactos gerados pela remoção de determinadas comunidades consideradas como “*diretamente atingidas*”, porque o empreendimento se sobrepõe a sua territorialidade, afeta os demais grupos sociais e comunidades do entorno, que pela legislação seriam considerados “*indiretamente atingidos*”, mas que mantêm importantes relações sociais, principalmente de parentesco (Diversus 2011: 304).

Segundo o Diagnóstico da Diversus (2011), as comunidades identificadas são, em sua maioria, comunidades de parentesco, predominantemente negras, com ocupação tradicional do território. As redes de solidariedade existentes entre parentes e compadres são importantíssimas para a manutenção dos modos de vida, por meio do cultivo das roças e dos quintais, e da produção de quitandas, doces, farinha de mandioca e queijo. O Diagnóstico apresentou as especificidades locais da complexa trama de relações entre comunidades, territórios e ambiente, procurando elucidar a expropriação dos modos de vida das comunidades, que estava ocorrendo, tanto por meio da maneira em que se dava o processo de negociação entre empreendedor e as famílias, quanto por meio do mascaramento e subdimensionamento dos danos e impactos decorrentes do empreendimento.

Frente aos fatos descritos até aqui, até o ano de 2012, o MPMG participou em duas intervenções que tiveram desdobramentos nas situações de vida das comunidades, e que se instituíram como dispositivos flexibilizadores na esfera do licenciamento ambiental. A primeira foi o estabelecimento de um Termo de Audiência, assinado com o empreendedor, em julho de 2010, para considerar a comunidade de Água Quente “atingida emergencial em relação ao abastecimento e à qualidade da água dos córregos utilizado pela comunidade” (detalhes serão descritos no capítulo 3). A segunda ação foi descrita logo acima: a participação da instituição na assinatura de Termos de Acordo, em setembro de 2010, que validavam o denominado “Cadastro de Atingidos em Situação Emergencial” para remanejamento das famílias que se encontravam nos locais que a empresa precisava para realizar as obras de instalação. E a partir de 2012, uma frente de atuação conjunta entre MPMG, MPF e DPMG questionou judicialmente a legalidade do processo de licenciamento

---

<sup>60</sup> As seguintes comunidades foram identificadas como atingidas: Mumbuca, Ferrugem, Água Quente, Sapo (São Sebastião do Bom Sucesso), Turco, Beco, Arruda, Jassém, Ilha, Córregos, Gondó, Córrego do Peão, Córrego do Palmital, Cabeceira do Turco, Estrada do Sapo – Jassém, Passa Sete, Gramichá, Teodoro, Quatis, Serra do São José, Taporôco e Pompéu.

ambiental por meio das Ações Civis Públicas (descritas na seção anterior deste capítulo) que paralisaram parte da obra, além de intervir por meio de práticas extrajudiciais que pretendiam combater as violações de direitos humanos (que serão descritas nos próximos dois capítulos). Juntos esses instrumentos pretendiam alcançar a resolução negociada dos conflitos instaurados.

A disputa sobre quem eram os atingidos e sobre quais os danos, prejuízos e perdas causados pela chegada da atividade minerária se desdobraram (como também se potencializaram os problemas) durante toda a licença de instalação. O relatório independente da Diversus, entregue, em 2011, à SUPRAM fora “engavetado”, considerado tecnicamente “inconclusivo” e, portanto, não submetido à apreciação do COPAM, conforme determinava uma das condicionantes da LI fase 2 (Santos *et al* 2017). Já em 2013, mediante uma proposta do MPMG, ocorreu, via decisão do COPAM, a produção de um segundo relatório da empresa de consultoria Diversus, que pretendeu, por meio de uma atualização, apontar quais eram as famílias atingidas que deveriam ser reassentadas antes da licença de operação (LO), além de sugerir propostas para soluções de impactos (os detalhes serão expostos no capítulo 3).

Procurei mostrar que, por meio de estratégias flexibilizadoras, se viabilizou o avanço do licenciamento a despeito das falhas, insuficiências e violações de direitos humanos exaustivamente denunciadas. A vida presente e o futuro das comunidades foram recorrentemente postergadas durante todo o procedimento. O caso da mineração em CMD é um exemplo, segundo um dos promotores, de como a viabilidade do empreendimento foi “comprometida pelo sistema ambiental corrompido”, pois os estudos técnicos apresentados pelo empreendedor não eram suficientes. Assim, além da viabilidade da atividade minerária não ser de fato analisada, segundo o promotor, as omissões e lacunas foram, em tese, sanadas pelas condicionantes que, em sua maioria, também não foram cumpridas durante o procedimento do licenciamento.

Como já pontuaram Santos *et al* (2017), o licenciamento ambiental da mina se cristalizou por dispositivos alimentadores das pequenas alegalidades (Gudynas 2015). Além do fracionamento do licenciamento do empreendimento Minas-Rio entre mina, mineroduto e porto e da divisão da LI em duas etapas, Santos *et al* (2017) discorrem sobre um importante dispositivo do licenciamento, alegal, de produção de legalidade: o tratamento dado às medidas condicionantes. As autoras pontuam o mecanismo de edição e reedição continuada de inúmeras condicionantes, destinado a produzir um processo sem condicionantes descumpridas, mas de fato desconsideradas. Na última licença, que é a de operação, ocorrida

em setembro de 2014, algumas condicionantes foram consideradas “em cumprimento”, sendo mais uma vez postergadas, e perdendo completamente o objetivo de condicionar.

Dessa maneira, os diversos dispositivos estratégicos dispersaram os danos, as perdas e os impactos em estudos, licenças e condicionantes invisibilizando coletividades afetadas pelas transformações decorridas de um mega empreendimento minerário. Para um promotor, a empresa discorria que o empreendimento estava atrasado em seu cronograma e, por isso, havia necessidade de aceleração da instalação, e que esse pressuposto foi aceito “pelas áreas mais desenvolvimentistas do Estado” que apoiavam o início da operação da mineração. Segundo o promotor, “parecia que havia uma necessidade de acelerar a qualquer custo; o projeto tinha que sair, e isso acabou gerando muito conflito”.

A instalação da atividade mineradora em CMD é percebida, por alguns promotores, como um caso de aprendizado para a instituição e para suas carreiras. Para um promotor, em sua trajetória de Ministério Público, esse foi o caso mais paradigmático e com maior complexidade em que atuou, pois ocorreu, na região, uma alteração na realidade social muito drástica. Segundo esse promotor, o processo de regularização fundiária, devido à chegada do empreendimento, como ocorreu em CMD, foi de uma gravidade sem precedente, sendo que essa questão se protelou no tempo. Para outro promotor, a complexidade do caso levou à necessidade de aperfeiçoamento institucional e à produção de estudos técnicos para enfrentar as omissões e incertezas dos estudos produzidos no licenciamento ambiental; e, segundo ele, a instituição “se preparou para evitar novas Conceições pelo estado todo”.

Por fim, é importante ressaltar que os enquadramentos e decisões, descritos acima, sobre a situação das vidas das comunidades atingidas foram legitimadas por negociações que ocorreram por meio de arranjos formado por instituições e atores, entre interações e práticas, durante o tempo em que sucedeu a licença de instalação, fase 1, para a licença de instalação, fase 2. As práticas governamentais, realizadas pelo MPMG, analisadas nos próximos capítulos, foram executadas entre a licença de instalação, fase 2, e a licença de operação (ocorrida em setembro de 2014), a partir também de um arranjo de instituições, atores e procedimentos, que pretendiam resolver os problemas vividos pelas comunidades devido à instalação da atividade minerária. As falhas, irresponsabilidades e negligências do licenciamento foram apresentadas reiteradamente pelas comunidades, e a aposta do MPMG foi incentivar negociações, diálogos e acordos, que contribuiriam, também, mais uma vez, para viabilizar o empreendimento, aprofundando os danos sofridos pelas comunidades.

Neste capítulo, pretendi apresentar a lógica que sustenta as representações dos promotores sobre o Estado problematizando como as autoridades dão vida à instituição, a

interpretam e justificam suas atuações diferenciando um “Ministério Público ambiental” de um “Ministério Público social”. Se o fenômeno denominado "o Estado" decorre dos modos de articulação e separação interna ao campo das práticas, o intuito foi refletir como, por meio da institucionalização e subjetivação de princípios, funções, normas, leis, agências e agentes, os promotores definem este domínio “Estado” não apenas em sua dimensão organizacional, mas também configurando a crença no “Estado”.

A produção da crença na unidade e na coerência das práticas de poder da administração pública se impõe com enorme força, a despeito das contradições, ambiguidades e dissonâncias. Os promotores do Ministério Público concebem de forma complexa este ente “Estado”. Afirmam a independência da instituição em relação aos poderes estatais, como garantia que suas práticas não seriam influenciadas nem por pressões políticas nem pelo setor econômico. Se há uma parte do Estado - o órgão ambiental - “corrompido pela força econômica” que propaga o “desenvolvimento a qualquer custo”, o MPMG deve ser o “guardião da sociedade” que protege e defende os direitos numa perspectiva de promover a compatibilização da preservação dos recursos naturais com as necessidades do desenvolvimento econômico. A postura propagada pelos promotores é que a instituição não deve “travar os investimentos” e “impedir o crescimento econômico”. Mas como conciliar? Pois a instalação e operação de grandes empreendimentos causam muitas violações de direitos. E assim, a atuação do órgão pode acabar arbitrariamente, mesmo sem as intenções postas, por reproduzir o modelo desenvolvimentista criticado pelos promotores, pois a participação, a negociação e a mobilização não “equilibram o jogo” numa situação em que “o poder econômico passa por cima das pessoas” e invisibiliza os direitos coletivos e difusos de comunidades negras rurais. Portanto, quais os limites da intervenção? Até onde os promotores intercedem sem impedir o crescimento econômico e combater as violações de direitos? Só a análise de cada caso poderá trazer esta reflexão. Nas próximas páginas a proposta é destrinchar, via registros burocráticos, a atuação da MPMG no caso da mineração em Conceição do Mato Dentro.

## Capítulo 2 - Tecnologias participativas e registros de Estado: gestão da população e dos conflitos em defesa dos direitos humanos

O foco deste capítulo e do próximo será nos documentos do Inquérito produzidos durante o processo de instalação do empreendimento, com o propósito de investigar o campo de relações e o conjunto de práticas vislumbradas pela materialidade produzida pelo Inquérito. O intuito é estabelecer conexões entre os registros burocráticos por meio da análise das dinâmicas, dos efeitos e dos poderes mobilizados por meio dos procedimentos institucionais - Audiências e Reuniões Públicas, Recomendações Legais, Termos de Ajustamento de Conduta e Requisições – que produziram o Inquérito para investigar “a materialidade dos fatos potencial ou efetivamente lesivos a um direito transindividual”, bem como identificar “os responsáveis por sua prática” (Pinto 2014: 243). Os diversos procedimentos de gestão executados pela instituição e documentados no Inquérito visavam à participação social e à resolução negociada dos conflitos instaurados em defesa dos direitos humanos. Dessa forma, o Inquérito, um procedimento extrajudicial investigatório<sup>61</sup>, se constitui por uma série de registros administrativos que possibilitam vislumbrar práticas estatais de gestar e gerir agentes e conflitos. Minha intenção é apreender o Inquérito em sua força como constructo social, naquilo que o modela ativamente, isso é, o que lhe dá sentido como documento administrativo (Vianna 2014: 53).

Vianna (2014), discorrendo sobre a análise de documentos burocráticos, ressalta como esses são parte da dinâmica que relaciona a administração pública com diferentes atores sociais. A autora propõe refletir sobre processos judiciais por meio de suas “positividades”, aquilo que os faz simultaneamente artefatos e artífices de realidades sociais. Em primeiro lugar, o escrito deve ser considerado como “mecanismo de controle burocrático e construção ou afirmação de autoridade” (Vianna 2014: 53). O processo visa a construir representações, discursos e atos de burocracia gerando eficácia administrativa. Em segundo lugar, os processos são produtos de diferentes negociações, eles atualizam elaborações e reflexões. Pois bem, o que se sedimenta como relato escrito? O que é relevante de ser registrado? Quais as acusações? Quais as argumentações? E, por último, a autora argumenta que os processos são

---

<sup>61</sup> O Inquérito Civil é instrumento de investigação atribuído exclusivamente ao Ministério Público. É um procedimento inquisitório que não está submetido ao princípio da ampla defesa, não havendo, por isso, a realização do contraditório (Sampaio *et al* 2016). Segundo a resolução conjunta PGJ/CGMP nº 2, de 30 de julho de 2014, o Inquérito não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público.

redefinidores de valores, são experiências de embate moral e simbólico e, assim, oferecem riqueza de análise para compreender o confronto entre classificações.

Inspirada em Vianna (2014), apresentarei uma análise do Inquérito por meio das seguintes reflexões: primeiro, o processo documental demonstra duas dinâmicas instauradas pelas práticas do Ministério Público (MP)<sup>62</sup>: a participação social como gestão das populações e a mediação como gestão dos conflitos. Estes dois caminhos visavam a produzir legitimidade e autoridade para a instituição conduzir e costurar acordos estabelecendo a resolução negociada; segundo, o MP pode atuar acionando o Judiciário, por meio de Ação Civil Pública, ou realizando procedimentos administrativos na esfera extrajudicial. Foi por meio dessa segunda possibilidade que a instituição agiu na tentativa de pressionar, de persuadir e de ‘convencer’<sup>63</sup> a empresa a solucionar os problemas vividos pelas comunidades devido à instalação do empreendimento. Portanto, o Inquérito sedimenta o esforço empreendido pelo MP: a) na produção das atas, dos eventos públicos, com as denúncias das comunidades atingidas; b) no estabelecimento de ameaças relacionadas à judicialização das violações de direitos humanos; c) na formação de uma rede visando a um grande ‘pacto’ por meio do diálogo e da interlocução entre agentes; d) na construção de provas por meio de visitas, requerimentos e termos; e) e no silêncio do processo quando a instituição esteve estabelecendo negociações a portas fechadas com o empreendedor. E, por fim, o Inquérito produz um grande embate e confronto entre as representações, os discursos e as categorias que envolvem as noções de atingidos, impactos, violações, e outras. O Ministério Público é uma instância de autoridade superior às partes em conflito, no caso, comunidades atingidas e empresa. O Inquérito atesta a seguinte dinâmica: comunidades demandam atuações da instituição, que cobra respostas e ações da empresa. Assim, o Inquérito se constitui, em grande parte, de documentos produzidos por esses dois agentes que estão em conflito, reconfigurando representações e redefinindo valores. Nesse conflito, além das tentativas de acordos, a instituição se silencia<sup>64</sup>, alegando que não possui corpo técnico para produzir saberes jurídicos no campo dos direitos humanos, deslocando, assim, a disputa para o âmbito do licenciamento ambiental.

A análise empreendida percorre os mecanismos de poder visando a perceber quais os efeitos de saber produzidos a partir das disputas, das táticas e das lutas (Foucault 2008). A

---

<sup>62</sup> Farei, em alguns momentos, referência ao Ministério Público aglutinando o MPMG e o MPF, pois os documentos dos primeiros volumes do Inquérito são de autoria destes dois atores.

<sup>63</sup> Durante os capítulos 2 e 3, palavras utilizadas pelos promotores durante as entrevistas estarão entre uma aspa.

<sup>64</sup> Durante os capítulos 2 e 3, a referência a essa noção de instituição significa, como discuti no capítulo anterior, seus integrantes, normas, formas de atuação, procedimentos, relações, estruturas, valores e outros.

instauração do Inquérito Civil Público (ICP), ato jurídico-administrativo, ocorreu em junho de 2012. A primeira parte do Inquérito é formada por registros de práticas de uma “atuação conjunta”<sup>65</sup> empreendida pelo MPMG, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), entre fevereiro e junho de 2012. Apesar das comunidades atingidas procurarem o Ministério Público, desde 2008, para relatar e protocolar denúncias sobre as ações da mineradora foi somente no ano de 2012 que se instaurou o Inquérito e, mesmo assim, esse só foi iniciado depois que alguns recursos institucionais foram realizados, conforme veremos neste capítulo. Seguindo os registros do Inquérito, primeiro pretendo discorrer sobre os mecanismos de governo empreendidos na atuação conjunta: realização de uma Audiência Pública e proposição de três Recomendações Legais. No capítulo 3, apresentarei as dinâmicas instauradas, a partir dos registros, depois da data de abertura do Inquérito e que representaram uma frente de atuação do MPMG na tentativa de negociar e mediar os conflitos provocados pela implantação do empreendimento minerário por meio de acordos.

### **2.1. Tempo de Urgência: a formalização - via papel - do conflito entre atingidos e empreendedor**

Na data de 13/02/2012, o promotor de justiça de Conceição do Mato Dentro juntamente ao promotor da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos rios Jequitinhonha e Mucuri<sup>66</sup>, sediada em Diamantina/MG, enviou um ofício para o promotor de justiça, coordenador da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS/MPMG)<sup>67</sup>, sediada em Belo Horizonte, com o seguinte assunto: “Solicitação (faz) - URGENTE”. A solicitação dos promotores era o apoio da CIMOS para a realização de Audiência Pública<sup>68</sup> em Conceição do Mato Dentro com a finalidade de promover a “integração entre o Ministério Público e as comunidades atingidas” pelo empreendimento da Anglo American, na busca de “fomentar a organização da referida comunidade, visando a garantir seus direitos básicos” (ICP 2012: 7). O ofício discorre sobre a necessidade de “organização das comunidades”, e a CIMOS como “fomentadora”, por meio

---

<sup>65</sup> Termos e palavras entre aspas são expressões que aparecem no Inquérito Civil Público.

<sup>66</sup> Órgão de execução do MPMG, com atuação na defesa do meio ambiente, organizado por bacia hidrográfica.

<sup>67</sup> Órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

<sup>68</sup> A Audiência Pública, realizada pelo Ministério Público, é uma reunião aberta a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, tendo por finalidade coletar, junto à sociedade, elementos que embasem a decisão do órgão quanto à matéria objeto da convocação.



de tecnologias participativas que promovam a “interlocação” entre empreendedor, Ministério Público e comunidades. A partir dessa solicitação dos promotores que estavam na arena local dos conflitos, foi aberto um Procedimento de Apoio à Atividade Fim (PAAF)<sup>69</sup>, visando à realização de uma Audiência Pública, constando a seguinte área de atuação: “apoio comunitário”. A instauração desse processo foi o ato de Estado inaugurador da atuação do MPMG, no caso da atividade minerária em CMD, em referência à defesa dos direitos humanos. O ofício representou o reconhecimento da necessidade de “intervenção do Ministério Público” (idem *ibidem*) devido às denúncias apresentadas à instituição e ao conflito vivenciado entre as comunidades atingidas e o empreendedor.

Se esse processo se inicia mediante um ofício intitulado “URGENTE”, o que o *tempo da justiça* vai mostrar é que não se constituíram urgências necessárias capazes de impedirem e repararem violações de direitos humanos que foram enfrentadas pelas comunidades rurais na instalação do empreendimento. Dessa maneira, outra reflexão que o Inquérito possibilita é sobre o potencial das dimensões de espaço e tempo na experiência social (Teixeira & Chaves 2004)<sup>70</sup>. A chegada do empreendimento foi instauradora de uma configuração social de espaço e tempo experienciada pelos sujeitos atingidos pela atividade minerária. Defendo a ideia, inspirada em Teixeira & Chaves (2004), de que a relação entre a administração pública e as comunidades foi marcada por uma temporalização e espacialização operada por e geradora de interações, práticas, significações e conformação de sentidos, analisadas aqui a partir dos registros do Inquérito. Essa relação se configurou pela inserção socioespacial marcada em encontros, lutas e reivindicações com os diferentes níveis de constituição do aparato estatal, e pela temporalização, seja na espera das decisões burocráticas, seja na rotina de atividades: reuniões, audiências públicas, produção de documentos.

O Inquérito se consolidou por meio de uma disputa pela verdade sobre as violações de direitos humanos. A pergunta que guia a análise empreendida nesta dissertação é: se as denúncias de violações aos direitos humanos não se constituíram, durante a instalação do empreendimento, materialidades suficientes para construir saber técnico-jurídico (como me falou um promotor) como se produziu efeitos de verdade e de poder visando à solução dos problemas enfrentados pelas comunidades? Como ressaltou Foucault (2002), procedimentos,

---

<sup>69</sup> A abertura desse procedimento visava a auxiliar e a subsidiar a atuação da Promotoria de Justiça de Conceição do Mato Dentro. Posteriormente, os documentos juntados neste PAAF se tornaram o Inquérito analisado nesta dissertação.

<sup>70</sup> Considerando o “tempo da política” - noção cunhada por Palmeira e Herédia (1995) - Teixeira e Chaves (2004) propõem que além da ênfase na circunscrição ou delimitação das temporalidades socialmente significativas no fluxo da vida social, é importante refletir sobre a formulação e o exercício dessa atividade em espaços sociais distintos, se atentando para a espacialização política em articulação com as temporalidades da política.

técnicas e táticas governamentais permitem fazer circular os efeitos de saber-poder. Segundo o autor, a “verdade”<sup>71</sup> está ligada a sistemas de poder, que a produzem e a apoiam, e a efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem.

A dinâmica dos procedimentos administrativos, executados pelo MP, demonstra os caminhos percorridos pela instituição visando a enfrentar as denúncias: a fomentação da mobilização social, o convencimento por meio de ameaças à judicialização, a mediação via interlocução entre agentes, a resolução negociada dos conflitos, e outros. Assim, seguir os documentos do Inquérito é seguir a maneira como as denúncias de violações de direitos humanos foram, no tempo e no espaço, atualizadas, elaboradas e disputadas pelos diferentes agentes, configurando valores e embates moral e simbólico. O leitor perceberá que, durante este capítulo, a descrição sobre as violações de direitos humanos aparecerá algumas vezes, mas a finalidade é mostrar como elas são disputadas nos diferentes espaços: documentos gerados em Audiência Pública, em reuniões entre promotores e empreendedor, e em registros protocolados por comunidades; como também no tempo: processualmente, a disputa em torno das violações ocorreu por meio das ações e das reações dos diferentes atores. Portanto, o intuito é dar inteligibilidade às lutas, às estratégias e às táticas (Foucault 2002), a partir dos registros que constituíram o Inquérito.

A urgência, colocada no início do processo, foi sendo produzida pela prorrogação e lentidão de soluções que diziam respeito à vida das pessoas, e que são representadas pelos medos, expropriações e dramas narrados no Inquérito. O *tempo da justiça* se consolidou nas práticas do Ministério Público por meio da não efetivação da suspensão de violações de direitos humanos durante a instalação do empreendimento, mas, sim, de sua potencialização devido ao aprofundamento e intensidade dos danos e prejuízos causados pelo avanço das obras. Para as comunidades, em um primeiro momento, o *tempo da justiça* era esperado, havia grande expectativa com a atuação do Ministério Público; no entanto, com o desenrolar do processo, a esperança se tornou frustração. Já para o empreendedor, o *tempo da justiça* foi manejado e manobrado a seu favor, por meio do discurso da inexorabilidade do empreendimento e das promessas inalcançáveis do desenvolvimento.

Seguindo os registros do Inquérito, é possível perceber uma gestão da instituição marcada por procedimentos que visavam à “participação e mobilização social”. Se o processo

---

<sup>71</sup> Para Foucault, cada sociedade tem seu regime de verdade, isto é, “os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro” (2002: 10).

se inicia com um ofício para a realização de uma Audiência Pública, depois desta, mais 13 reuniões foram convocadas<sup>72</sup>. Como veremos, paralelamente aos eventos públicos, outros procedimentos administrativos foram realizados. Conforme atestam as atas, que são parte do Inquérito, os eventos foram marcados por relatos de sofrimento social e denúncias das práticas violadoras de direitos por parte da empresa, com a conivência da gestão governamental. Além disso, os eventos possibilitaram que os atingidos protocolassem incessantes papéis dirigidos ao Ministério Público.

Da data do ofício enviado pelos promotores até a realização da Audiência Pública, passaram-se dois meses. Nesse ínterim, o Inquérito foi se constituindo por e-mails de atingidos enviados ao promotor coordenador da CIMOS, nos quais constavam relatórios técnicos, correspondências da Comissão de Atingidos que haviam sido enviadas ao órgão ambiental, e reportagens e artigos científicos sobre o caso. Além de inúmeros ofícios e e-mails trocados por funcionários do MPMG, de diferentes cargos, que visavam a efetivar tarefas para a realização do procedimento administrativo: publicação de edital de convocação para a Audiência Pública; expedição de portaria de designação dos promotores para comporem a mesa diretora da Audiência Pública; e estrutura e divulgação do evento, tais como: montagem da estrutura, elaboração e confecção de peças publicitárias, cartazes, *flyers*, spots de rádio e convites, filmagem e gravação, de gravação da transcrição da Audiência Pública, policiamento para o local durante o evento, disponibilização de formulários para utilização durante o evento, e outros.

A Audiência Pública foi determinada por meio de um documento de deliberação, na data de 15 de março de 2012, no mês anterior ao evento, assinado pelo promotor de justiça coordenador da CIMOS, e justificada a partir de resoluções da instituição que consagram o ato da Audiência Pública como um “instrumento de atuação ministerial” que pretendia “identificar demandas sociais”. Os argumentos, descritos pelo promotor, são as “gravidades dos fatos” que constam nos registros como correspondências, relatórios e artigos científicos recebidos pelo órgão sobre o caso da mineração em CMD. A Audiência Pública é proposta com o fim de se alcançar uma “maior aproximação” entre Ministério Público e atingidos, a partir de uma atuação que visa a um “diálogo ministerial com as comunidades do lugar, em especial as pessoas em condição de vulnerabilidade que possam vir a ter violados seus direitos

---

<sup>72</sup> Enquanto a Audiência Pública é um procedimento mais formal pautada em legislações e resoluções institucionais, as reuniões públicas são um procedimento mais livre. No caso aqui analisado, as reuniões propostas pelo Ministério Público se configuraram em um espaço conduzido por representantes das comunidades atingidas, com debates e discussões que estabeleceram um regimento com regras, normas, organização e etapas da reunião. Para uma descrição etnográfica da dinâmica e da ação política dessas reuniões, consultar Ferreira (2015).

fundamentais” (ICP 2012: 43-45). E, por fim, o registro da deliberação anuncia que ouvir a “população interessada/atingida” é “democrático e salutar”, pois o Ministério Público precisa “formar suas convicções para os encaminhamentos necessários” (idem ibidem). Além da deliberação, há os registros que marcaram e produziram a presença estatal: a ata e a transcrição da Audiência Pública, ambos feitos pelo MPMG. As interações e os encontros face a face, baseados na oralidade, que também constituem a relação estabelecida entre Estado e comunidades atingidas, foram registrados no papel, em forma de escrita, tornando-se um produto burocrático.

Assim, o tempo presente, caracterizado pelos promotores como uma situação urgente e grave, foi vivenciado, principalmente, pelos eventos promovidos pela instituição nos quais as comunidades atingidas eram chamadas a participar, como as reuniões e a Audiência Pública. Os conflitos entre os agentes – empresa e atingidos – deveriam ser mediados, solucionados e, para isso, era preciso tornar os sujeitos atingidos – “vulneráveis” e que se encontravam ‘fragmentados’ - conscientes de seus direitos e ‘empoderados’, como escutei dos promotores.

### **Ministério Público em defesa da sociedade e da cidadania: participação social e interlocução entre agentes**

A primeira prática que inaugurou a atuação da instituição em defesa dos direitos humanos, em Conceição do Mato Dentro, foi a Audiência Pública. Posteriormente, dando continuidade a esse espaço de participação ocorreu uma reunião pública. O uso desses recursos pretendia fomentar tecnologias participativas que visavam ao “diálogo”, à “interlocução” e à “mobilização social”. Antes da deliberação da Audiência Pública constam, no Inquérito, registros de Resoluções e Normativas acerca deste procedimento. A seguir, apresentá-las-ei a fim de compreender o que a realização da Audiência Pública buscava alcançar, e pontuarei os princípios “democráticos” que balizaram a atuação da instituição.

Na Resolução PGJ/MG<sup>73</sup> nº 43, de 26 de junho de 2006, que “institui o sistema de realização de audiências públicas ordinárias e extraordinárias junto à sociedade civil”, a independência frente a outros poderes é assinalada pela postura institucional e vocacional do Ministério Público que, com o estabelecimento da Constituição de 1988, o “desloca da sociedade política, como órgão repressivo do Estado, para a sociedade civil, como legítimo e

---

<sup>73</sup> A Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ/MG) é Órgão que integra a Administração Superior do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e tem, em sua estrutura, as Procuradorias e Promotorias de Justiça. É chefiada pelo procurador-geral de Justiça, que a representa judicial e extrajudicialmente (MPMG 2018d).

autêntico defensor da sociedade”, sendo sua responsabilidade promover “o resgate da cidadania de todos os excluídos do processo democrático, de forma a integrá-los a uma nova ordem constitucional” (ICP 2012: 35-37). Dessa maneira, a vocação do Ministério Público é para a defesa dos “interesses da sociedade” e das “instituições democráticas”, sendo “função” do órgão promover Audiências Públicas e a participação da sociedade civil. Portanto, este procedimento institucional tem como objetivo “discutir, ouvir e colher sugestões, demandas e informações de forma democrática e direta” (idem *ibidem*).

A participação social é instituída na Resolução CNMP<sup>74</sup> nº 82, de 29 de fevereiro de 2012, que “dispõe sobre audiências públicas no âmbito do Ministério Público”. Segundo consta, as Audiências Públicas “são um mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público” no exercício de suas finalidades institucionais, sendo que a “participação popular” na condução dos interesses públicos garantiria o “princípio da eficiência” na defesa dos direitos difusos e coletivos (ICP 2012: 32-34). Dessa maneira, a Audiência Pública, realizada pelo Ministério Público, deve identificar demandas sociais e discutir situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, tendo por finalidade “coletar” junto à sociedade civil elementos que embasem a decisão da instituição quanto à matéria objeto da convocação (idem *ibidem*).

Portanto, a independência organizacional possibilitaria defender a sociedade, resgatar a cidadania e integrar os excluídos. Estes princípios constituem a postura institucional a ser alcançada, por meio da participação e do diálogo – “contato aberto e direto entre a sociedade civil e o Ministério Público” (ICP 2012: 35-37) – que, além de fortalecer o Estado Democrático de Direito e o exercício dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, asseguraria transparência e eficiência no exercício das finalidades institucionais. Como já ressaltou Mouzino (2007: 19), a demanda por independência e autonomia administrativa, frente a outros órgãos do Estado, foi articulada, argumentando-se que “numa sociedade democrática o Ministério Público deveria atender aos interesses da sociedade e não aos do Estado”. As Resoluções ainda ressaltam que a proteção dos direitos e interesses sociais é potencializada com a atuação preventiva do Ministério Público, sobretudo no campo

---

<sup>74</sup> O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realiza a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público do Brasil e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição. Ao Conselho, cabe orientar e fiscalizar todos os ramos do MP brasileiro: o Ministério Público da União (MPU), que é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); e o Ministério Público dos Estados (MPE). Entre suas atribuições, uma é expedir atos regulamentares (CNMP 2018).

extrajudicial. Os procedimentos extrajudiciais seriam capazes de propiciar a “participação da sociedade civil”, “legitimando” a atuação da instituição.

A Audiência Pública foi realizada pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), em conjunto com as promotorias de justiça das comarcas de Conceição do Mato Dentro e Serro, a Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente das bacias dos rios Jequitinhonha e Mucuri, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão - PRDC/MPF e a Defensoria Pública Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais – DPDH. Os discursos das autoridades, na primeira Audiência Pública, são bastante representativos das noções e dos pressupostos que mobilizaram uma atuação do Ministério Público em defesa dos direitos humanos no caso da mineração em CMD. Entre os documentos do Inquérito, esse evento público foi o único realizado pela instituição com produção de transcrição integral das falas. Em relação às reuniões públicas, constam apenas atas com os relatos escritos de forma indireta. Utilizarei, principalmente, das falas das autoridades, na Audiência Pública, para refletir sobre as concepções de participação, e de organização e mobilização social.

O procedimento foi anunciado pelas autoridades como o início de uma “atuação conjunta” entre MPMG, MPF E DPMG, com o objetivo de combater as violações de direitos humanos e de “afinar nossos discursos e afinar nossa atuação” (ICP 2012: 223). Segundo a procuradora, a união dos órgãos de fiscalização é para evitar que a fragmentação estratégica do procedimento de licenciamento ambiental “impeça uma resposta mais imediata” do Ministério Público (idem *ibidem*). De acordo com o promotor coordenador da CIMOS, “uma agenda de atuação conjunta” (ICP 2012: 227) entre as instituições pretendia construir diálogo e encaminhamentos com as comunidades. Era necessário um acompanhamento das “questões sociais”, segundo ele: “estar lado a lado com vocês, com a comunidade do local para construirmos juntos uma Conceição [do Mato Dentro] realmente sustentável” (ICP 2012: 228). O espaço da Audiência Pública foi declarado pelo promotor de justiça de CMD como um “local democrático, de debate, onde os senhores terão a oportunidade de trazer aqui as questões que afligem cada uma das comunidades” (ICP 2012: 220); ele ainda acrescentou que os atingidos não deveriam se sentir intimidados “por nada nem por ninguém”. Durante o evento, mais de uma autoridade pontuou que aquele espaço era democrático e de participação.

Além da “união” das instituições, as autoridades discorreram, enfaticamente, sobre a necessidade de organização e mobilização das comunidades. A “função primordial” da audiência era a participação das comunidades atingidas para que, a partir dos seus relatos, os promotores pudessem formar convicções e tomar encaminhamentos. Segundo o promotor de

justiça de CMD, os atingidos deveriam se organizar para serem ouvidos e não terem seus direitos desrespeitados. Segundo ele: “que cada um de nós assumamos as nossas responsabilidades e que passemos a ser, os senhores dos nossos destinos, não é?” (ICP 2012: 221). O promotor afirmou que a responsabilidade dos atingidos passava pela mobilização das comunidades. Assim:

Essa Audiência Pública serve para que os senhores, os senhores se fortaleçam, se unam, não é? Independente de ações ou do Ministério Público Federal, ou do Ministério Público Estadual, ou da Defensoria que os senhores tenham voz. E é isso que nos traz aqui hoje (...) E sobre a forma que vão ocorrer essa união, essa mobilização, essa forma de organização, isso vai ser após ouvirmos o que cada um dos senhores tem a dizer; nós iremos verificar a melhor forma de fazermos isso, isso não é um modelo pronto e acabado. Nós queremos construir juntos com os senhores uma forma disso ocorrer (idem *ibidem*).

Segundo o promotor da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente das bacias dos rios Jequitinhonha e Mucuri, todas as instituições presentes e representadas na Audiência Pública estavam ali imbuídas de um único objetivo que era zelar pelos direitos fundamentais. E, segundo ele, isso só seria alcançado se as comunidades se organizassem “para que as demandas cheguem até os órgãos de controle de uma forma racionalizada e para que os senhores possam também ter a possibilidade de uma interação e uma interlocução mais efetiva com o empreendedor. Só dessa forma os problemas poderão ser solucionados” (ICP 2012: 225). Para a promotora de justiça do Serro/MG, o êxito das soluções que seriam buscadas dependeria da participação e da tomada de consciência pelas comunidades dos direitos que estavam sendo violados devido à instalação do empreendimento. Segundo ela:

Não é apenas hoje que todos aqui devem exercer o direito de falar e de expor as reivindicações e de lutar; também, pelos direitos seus em relação à mineradora. Mas isso tem que ser feito no dia-a-dia, a partir de um comportamento coeso, unido, de todas as comunidades, e harmônico. (...) É preciso que todos se unam entre si e aos órgãos que estão aqui presentes, para que todos juntos consigam o êxito e o sucesso na solução de todos esses problemas que são causados. (...) Então, nós aguardamos, esperamos uma participação ativa e efetiva de todos hoje, todos os dias, auxiliando em parceria com o Ministério Público Federal, Estadual e a Defensoria Pública na solução dos problemas (idem *ibidem*).

Da mesma forma, segundo o promotor coordenador da CIMOS, o sucesso da atuação das instituições dependeria da mobilização e da articulação das comunidades, para que juntos construíssem uma agenda que interferisse de forma propositiva e positiva “nessa situação caótica que está, que nos apresenta nesse momento”. Para ele: “a gente tem que ter uma

atuação fundamentada e embasada, por isso que é importante essa troca com a comunidade, que as informações possam chegar a nós de forma embasada” (ICP 2012: 269).

Assim, nos discursos públicos dos promotores(as), os atingidos deveriam se comportar de modo “coeso” “unido” e “harmônico”, além de prestarem “informações embasadas” para que as autoridades formassem convicções e tomassem encaminhamentos. Como pontuou Cruikshank (1999), sujeitos são transformados em cidadãos pelo que a autora denomina de “tecnologias de cidadania”, que são modos de constituição e regulação de cidadãos por meio de discursos, procedimentos de governo, estratégias e táticas que visam a tornar os indivíduos politicamente ativos e capazes de autogoverno. Trata-se de dispositivos que buscam modelar ações e subjetividades, no caso, para constituir cidadãos de um tipo particular: cidadãos participativos coesos e harmônicos, ou seja, aptos para a produção de consenso e não de conflitos.

A atuação que um promotor de justiça denominou, em entrevista, de ‘Ministério Público social’ teria como premissa a participação, a interlocução entre agentes, e a mobilização social que, como um conjunto de técnicas de governo (Foucault 2008), compõe a democracia participativa. A esfera extrajudicial propiciaria uma atuação voltada para a participação e para a legitimação das ações da instituição; algo diferente do que ocorreria no judiciário, onde as decisões são tomadas sem que, obrigatoriamente, se ouçam as partes envolvidas, e com o pressuposto de que um terceiro há que decidir sobre uma disputa, para um lado ou para o outro. A Audiência Pública foi discursada como um lugar de colaboração, de debate e de diálogo. Além da importância dos relatos com as denúncias de violações de direitos, para os(as) promotores(as), as arenas públicas fomentariam a mobilização social visando a articulação das comunidades na busca por direitos e na luta por justiça. Isso significaria demandar das instituições, embasar o aparato estatal com informações fundamentadas e construir redes com apoiadores.

A participação é colocada como uma solução para a falta, a carência (Cruikshank 1999) de organização, de mobilização e de empoderamento das comunidades atingidas. Dessa maneira, na esfera dos direitos humanos, a instituição é fomentadora das carências e das faltas, pois é preciso produzir cidadãos que participam de maneira “ativa e efetiva” e que “tomem consciência de seus direitos”. Logo, as tecnologias de cidadania operam como racionalidade governamental para gestar e gerir os sujeitos promovendo engajamento político. E assim, a mobilização e organização das comunidades seriam necessárias não só para que os atingidos demandassem “de forma racionalizada” as instituições estatais, mas para que se tornassem aptos a constituir “interação e interlocução com o empreendedor”.



Entretanto, como bem notou Cruikshank (1999), a governança liberal democrática não se baseia na autonomia e nos direitos dos indivíduos, mas, sim, na fabricação social dos cidadãos, que são os efeitos e os instrumentos de poder político desta governança. Nos discursos dos promotores, o procedimento de governo que fomenta a participação social - a Audiência Pública - se conecta a noções de democracia e de justiça, sendo constitutivas de uma democracia participativa - uma tecnologia de poder com leis, princípios e mecanismos (Foucault 2008) -, na qual o Ministério Público tem vocação para a “defesa da sociedade e de seus interesses primaciais” (ICP 2012: 36). A fabricação social dos cidadãos, que são atingidos pela atividade minerária, é produzida pela responsabilização desses sujeitos de se organizarem e de prestarem informações “embasadas” que fomentem uma atuação da instituição em defesa dos direitos humanos. Dessa maneira, a cidadania democrática, como estratégia de governo, pretende transformar os sujeitos atingidos em cidadãos participativos capazes de serem responsáveis e empoderados, isto é, de se mobilizarem pelos seus direitos de maneira eficaz, racionalizada e engajada em negociar, colaborar e solucionar consensualmente.

A participação de atingidos, principalmente neste primeiro encontro entre agentes estatais e comunidades, esteve imbricada à concepção de convicção. Acredito que este pressuposto de “formar convicção” para a atuação do Ministério Público, anunciada pelos promotores(as), esteve relacionada a uma questão delicada nos contextos de grandes empreendimentos no que diz respeito às diversas transformações que ocorrem localmente e são geradoras de conflitos, divisões e brigas entre comunitários. No caso da mineração em CMD, desde os anos iniciais do licenciamento, um movimento local tem se articulado na luta por justiça e na busca por direitos. O não reconhecimento do universo sociocultural atingido, a não consideração da totalidade das comunidades como atingidas, as alegalidades do licenciamento ambiental e as estratégias do empreendedor na aquisição de terras e nas relações com os comunitários influenciaram diretamente o processo de luta, organização e mobilização dos atingidos. Conforme afirmou Antonietti (2017: 80), o movimento é caracterizado pela sua heterogeneidade e sua fluidez, principalmente em termos temporais, nos quais diferentes comunidades se mostram mais ou menos mobilizadas conforme se acentuam os efeitos do empreendimento e conforme as respostas estatais e empresarias.

Essa questão é imensamente complexa e poderia ser objeto de pesquisa de toda uma dissertação. Minha intenção aqui é apenas chamar a atenção para uma mobilização intermitente, no espaço e no tempo, mas que se sustentou por meio de ações e atores motivados por um sentido de justiça (Bebbington 2007) desde o chamado Fórum de

Desenvolvimento Sustentável de Conceição do Mato Dentro - Fórum CMD (Becker & Pereira 2011), até a atual Rede de Articulação e Justiça Ambiental dos Atingidos pelo Projeto Minas-Rio (REAJA), passando por articulações com os atingidos pelo porto do Açú e com outros movimentos sociais, e pelo diálogo com agências mediadoras diversas, oriundas da Igreja, da Universidade, e com o próprio Ministério Público (Santos *et al* 2017). Sem desconsiderar as dissoluções, conflitos e esvaziamentos durante estes mais de dez anos de luta.

Nos discursos da Audiência Pública e durante a realização das entrevistas, pude perceber como os promotores projetavam certa mobilização e organização que estabeleceria opiniões e posicionamentos em comum entre sujeitos atingidos, capazes, assim, tanto de formar as convicções dos representantes da instituição, quanto de alcançar soluções negociadas para os problemas enfrentados com a instalação do empreendimento. No entanto, em um cenário comum isso já é quase impossível, imagine no contexto tão complexo de concentração de poder, expropriações e intensos conflitos marcados pela chegada do *desenvolvimento*. Por isso, as limitações e dificuldades de “um comportamento coeso, unido, de todas as comunidades, e harmônico”, como propagado pela promotora, durante a Audiência Pública, em um cenário, em que aqueles que denunciavam a forma de instalação do empreendimento eram classificados como contra o progresso e aqueles que tinham emprego na mineradora não podiam lutar pelos direitos senão eram demitidos, só para ficarmos em um exemplo.

Por fim, importante pontuar que a Audiência Pública inaugurou uma atuação do Ministério Público em defesa dos direitos humanos na qual a participação das comunidades no evento deveria embasar os promotores, ou em suas palavras, formar convicções. A convicção é construída ouvindo e debatendo com a sociedade, pois as práticas da instituição devem legitimar o pressuposto de “guardiã da sociedade”. Como vimos acima, nos discursos dos promotores, a instituição é um órgão que fiscaliza e controla um processo de gestão estatal ao mesmo tempo que defende a sociedade.

### **Tempo de esperança: trilhando a justiça social**

As comunidades participaram intensamente da Audiência Pública denunciando insistentemente as violações de direitos. A poluição dos rios e a seca das nascentes, - a “água era cristalina” e se transformou em “lama” (ICP 2012: 238); o excesso de circulação de veículos pesados estragando, deteriorando e depredando as estradas; as explosões que causavam danificações nas casas e incômodo devido ao barulho; o excesso de poeira que

atrapalhava a criação de abelhas, a produção de polvilhos, além de causar doenças; o medo e a preocupação de viver abaixo da barragem de rejeitos; o cerceamento de caminhos, o fechamento de estradas e a violação sobre o ir e vir das pessoas; a falta de informação sobre o destino dos terrenos e da vida das pessoas; a incerteza sobre o futuro das comunidades. Segundo um morador, “esse pessoal daqui, gente, necessita de tudo, e não tem informação de nada” (ICP 2012: 233); e a falta de cumprimento pela empresa dos acordos feitos com as famílias reassentadas e as negociações injustas. Além disso, muitos moradores fizeram questão de falar que todas as comunidades eram profundamente atingidas, não havendo a diferenciação de atingida direta e atingida indireta conforme a classificação da empresa. E alertaram a instituição de que a empresa promete demais e cumpre de menos. Segundo um morador, as promessas são todas resolvidas no papel e no notebook, mas nada se concretiza (ICP 2012: 219-291).

Na Audiência Pública, compareceram cinco promotores(as) de justiça/MPMG, uma procuradora da República/MPF e uma defensora pública/DPMG. O evento representou, além da presença pública de autoridades estatais, de instituições do sistema de justiça brasileiro, que mostraram suas caras para as comunidades locais, uma série de interações, via papéis e documentos, tanto no dia da audiência quanto posteriormente a essa data, que geraram registros e constituíram o Inquérito Civil Público. Os papéis protocolados, no dia da Audiência Pública, levavam a assinatura de Associações de atingidos e de advogados das famílias atingidas. Além de um documento de 88 páginas (que será analisado em item específico) que pretendeu compilar as violações de direitos humanos vividas pelas comunidades e propor recomendações para solucionar os problemas gerados pela instalação do empreendimento; vários outros ofícios e documentos breves foram entregues à instituição. Os registros tinham formas variadas, um deles seguia a mesma formatação dos documentos produzidos pelo Ministério Público que se iniciam com uma série de “considerando”. Em geral, descreviam os mesmos problemas e transtornos aos modos de vida das comunidades, causados pela atividade minerária, que foram relatados no evento público, e exigiam que o Ministério Público intercedesse para a resolução definitiva dos problemas apontados e que a instituição realizasse uma “avaliação in loco”.

Um dos documentos se difere por ser uma Nota Pública da Comissão Pastoral da Terra/CPT-MG que visou a esclarecer que a Anglo American utilizou o nome da entidade “de forma equivocada e não autorizada, para legitimar sua ação junto aos atingidos, reassentados e órgãos ambientais” (ICP 2012: 393). Segundo a nota, a empresa divulgou uma “parceria social” com a CPT no intuito de “aliviar sua responsabilidade” pelo descumprimento de

condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental. A entidade cobrou que os órgãos responsáveis tomassem as providências necessárias para que “a empresa seja devidamente punida, corrija suas ilegalidades e passe a atuar de forma respeitosa com os atingidos por seu empreendimento” (idem *ibidem*).

Além dos protocolos ocorridos no evento da Audiência Pública, outra arena de interação foram os registros de atingidos, em forma de e-mail, que antes havia como destinatário apenas o promotor coordenador da CIMOS, e passaram a ser enviados às autoridades que participaram do evento. Os e-mails enviados prestaram agradecimento pela realização da Audiência Pública “que cumpriu seu papel na abertura do espaço para ouvir as aflições e anseios das comunidades atingidas” (ICP 2012: 173), segundo as palavras de um atingido. Uma atingida agradece “pela metodologia utilizada na condução da audiência” e ao promotor coordenador da CIMOS pela “sua participação, encorajando e tranquilizando as pessoas que fizeram uso do temido microfone” (ICP 2012: 181). O evento foi experienciado como um lugar onde se podia falar “livremente, sem se preocupar com o tempo” o que motivou os atingidos a relatarem sem muita “reserva” (ICP 2012: 182). Além disso, o evento foi percebido como um espaço de participação diferente dos já frequentados pelos atingidos, pois ali havia “o interesse de todos em ouvir”. Um e-mail ainda enfatiza a importância do relatar e do ser ouvido por agentes estatais: “acreditamos que foi um ótimo momento para que todos nós, atingidos, pudéssemos expor os impactos e violações que nos acometem” (ICP 2012: 185).

Importante perceber que, no período em que ocorreu a Audiência Pública, os registros evocaram a expectativa e a necessidade de atuação das instituições do sistema de justiça em um procedimento estatal denunciado pela sua irregularidade e ilegalidade. Os atingidos demonstraram expectativa por ações e práticas institucionais, no alcance da justiça: “espero que, mais adiante, esta iniciativa tenha seu objetivo completado quando alcançar a almejada justiça social” (ICP 2012: 174); na efetivação de direitos: “espero que os senhores(as) ajam no sentido de garantir os direitos fundamentais das pessoas, assim como também o direito coletivo que envolve todos os atingidos pelo empreendimento” (idem *ibidem*); como também no cumprimento da lei: “fico agradecida e esperançosa com a possibilidade deste processo passar a trilhar, a partir de agora, o caminho da legalidade” (ICP 2012: 183).

Como nos registros, as falas transcritas da Audiência Pública chamam atenção devido à esperança depositada na instituição e a responsabilidade colocada nas autoridades. Muitos pedidos foram feitos, relacionados à fiscalização, à investigação, à tomada de providências e à salvação – “Só eles podem nos salvar” (ICP 2012: 237). Para um atingido: “Até que enfim

Deus mandou alguém para nos ouvir, porque se procurarmos órgãos municipais, podemos esquecer” (ICP 2012: 232). Segundo outra atingida: “Eu acho que a gente está vivendo a calamidade. Eu conto com vocês. Eu acho que são os únicos mesmos, abaixo de Deus, são os únicos que vão poder dar um rumo nesse negócio” (ICP 2012: 281). Já outra atingida afirma: “Eu acho que hoje Maomé veio à montanha, porque nós vivemos numa montanha que tem ouro, tem diamante, mas não tem Justiça” (ICP 2012: 288).

Portanto, o alcance do *tempo da justiça* foi conclamado pelos atingidos e era esperado como o período em que as coisas passariam a andar nos trilhos, dentro da lei e da regularidade, em oposição ao *tempo das injustiças*, do desgoverno, da desordem que atropela, expropria e massacra a vida dos atingidos. Dessa maneira, o Inquérito foi sedimentando as experiências das comunidades com a justiça, que, em um primeiro momento, se configuraram como expectativa. Essa demarcação temporal, marcada pela esperança, foi produzida pela experiência de uma Audiência Pública que se diferenciou das reuniões do licenciamento ambiental, nas quais as comunidades se sentiam subjugadas pelo tempo limitado de fala. Assim, o processo documental se apresenta como analiticamente rico para refletir sobre uma temporalidade socialmente significativa que foi vivida numa espacialidade social singular (Teixeira & Chaves 2004), marcada pela sujeição desses sujeitos aos diferentes mecanismos de gestões empreendidas, seja pelo Estado, seja pela empresa. No próximo item, irei discorrer sobre a gestão social empresarial.

### **Tempo das “ocorrências”: iniciativas reais, ações sistemáticas e equilibradas, e cumprimento de condicionantes**

A empresa, que não teve direito à fala durante a Audiência Pública, apesar de ter requisitado, se dirigiu posteriormente ao promotor coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA/MPMG), - que não esteve presente no evento - para realizar uma apresentação, por meio de slides, com um levantamento das “ocorrências” relatadas pelas comunidades durante a audiência. A ida da empresa ao promotor que exerce um cargo de coordenação da estrutura de Meio Ambiente do MPMG demonstra não apenas com qual promotor a empresa se mobilizou para manter diálogo e negociações, mas mostra também que essa área de atuação da instituição é que representava algum tipo de ameaça para a instalação do empreendimento. Foi com o promotor que atua em defesa do meio ambiente que a empresa se viu motivada a prestar esclarecimentos sobre as denúncias de violações de direitos humanos. Assim, se a empresa

não pode fazer suas colocações, por meio da oralidade em Audiência Pública, ela procurou a instituição para apresentar documentos, por meio de uma apresentação de *power point* que, segundo afirma Bronz (2016), é a principal ferramenta de difusão do discurso sobre os empreendimentos, apresentados como símbolo do desenvolvimento econômico, utilizada pelo empreendedor. Ainda de acordo com a autora, o conjunto de operações discursivas pelas quais os empreendedores divulgam seus projetos é, em grande medida, a principal arma das empresas para conquistar a ampla aceitação de seus projetos, tanto da gestão governamental quanto dos atores e grupos envolvidos com o licenciamento. Vamos aos papéis que constituíram o Inquérito!

As denúncias das comunidades atingidas, durante um procedimento estatal realizado pelo Ministério Público, foram denominadas pelo empreendedor como “ocorrências”. Segundo os slides, os relatos das comunidades podem ser agrupados em 13 categorias, como: Negociação de Terras, Falta de Informação, Acesso à Água, Água Poluída, Compromissos não cumpridos, Comunidades Quilombolas, Impacto nas Rodovias, Poeira, Barulho, Responsabilidade Social, Detonação, Impacto na Fauna e Outras. E a partir destas categorias, a empresa se propôs a demonstrar que há programas, condicionantes e políticas empresariais que atendem as “ocorrências” enfrentadas pelas comunidades. Primeiramente, o registro discorre sobre o tema “Associando iniciativas reais às questões levantadas na Audiência Pública em 17 de Abril de 2012” e apresenta vários dos seus programas (exigidos pelo órgão ambiental no processo de licenciamento), afirmando que, por meio desses, a empresa atua “nas demandas específicas das comunidades de forma sistemática e equilibrada” (ICP 2012: 295-298). Com o slogan “Anglo American em ação nas comunidades”, as informações apresentadas sobre os programas se dão por meio de números, como o dinheiro que foi gasto e as estatísticas produzidas por meio de quantidade de pessoas “beneficiadas”, quantidade de instrumentos utilizados, vagas disponibilizadas, quantidades de amostragens, fornecimentos de serviços, alunos formados, imóveis alugados e outros. O que predomina de dados, em todos os programas apresentados, são os valores em dinheiro dos “investimentos” e das aplicações de recursos.

O segundo tema, denominado “Anglo American cumprindo obrigações”, diz respeito ao “processo estruturado para cumprir com as condicionantes estabelecidas no processo de licenciamento”, principalmente as condicionantes da “área social” (ICP, 2012: 299). De acordo com o documento, existem 40 condicionantes da área social e apenas duas estão pendentes. A única informação apresentada em relação às condicionantes foi um gráfico com números sobre quantidades de: condicionantes cumpridas, condicionantes entregues no prazo

e aguardando avaliação da SUPRAM, condicionantes a vencer, e condicionantes pendentes. O terceiro aspecto, denominado “Anglo American e seus valores”, discorre sobre as ações da empresa que seguem “o padrão internacional de implementação de projetos de grande escala” (ICP 2012: 300-301). Discorrendo sobre “iniciativas que vão além das condicionantes, e além das questões levantadas na última audiência pública”, o slide apresenta dados sobre melhorias e investimentos em infra-estrutura que somam R\$120 milhões, como doações de equipamentos pesados para os municípios impactados pelo empreendimento, construção deanel viário, pavimentação de rodovia, reforma de delegacia, de cadeia e de quartel, construção de balneário, implantação de rede de esgoto, e outros. Além de informações referentes a “melhorias no monitoramento do meio ambiente”, por meio de compra de equipamentos eletrônicos para as secretarias de meio ambiente dos municípios “impactados” pela implantação do empreendimento; e “Contribuições para a Educação, Saúde, Esportes e Lazer”, com dados sobre doações de ônibus, construção de quadras poliesportivas, centros de lazer, bibliotecas, ampliação de posto de saúde, e outros (idem ibidem).

Diferenciando-se do tempo contínuo e constante experimentado pelas comunidades como de expropriações, o documento da empresa nomeia violações de direitos humanos de “ocorrências”, instituindo a eventualidade, o acaso dos problemas, pois o que prevalece, conforme os títulos dos slides, são: “iniciativas reais”, “ações sistemáticas e equilibradas”, “cumprimento de condicionantes”, “investimento” e “pessoas beneficiadas”. O registro, apresentado pela empresa, classificou um processo de transformação social enfrentado por comunidades com particularidades históricas e singularidades socioculturais em categorias e em impactos destituídos de uma realidade social e política. As categorias como passíveis de serem investidas e beneficiadas, e os impactos como passíveis de serem administrados tecnicamente. Bronz (2016) afirma que a construção de dados técnicos é um processo de inclusão e exclusão de informações pelas quais os empreendedores profetizam verdades. Segundo a autora, as apresentações de *power point*, como *locus* de espetacularização do discurso, são uma marca fundamental da “gramática e da retórica dos grandes empreendimentos” (Bronz 2016: 116), pois são eficazes no uso de palavras e expressões de impacto, convincentes em suas conclusões e facilitam o esforço de “imaginação”, apresentados no discurso empresarial, durante o procedimento do licenciamento ambiental.

Nos slides, apresentados pelo empreendedor ao promotor do MPMG, a tecnologia de apresentação foi utilizada para expor compras e doações de equipamentos, investimentos e aplicações de recursos, quantidade de pessoas “beneficiadas”, e, assim, o discurso técnico quantitativo, pautado em números e indicadores, foi um poderoso operador de

“desumanização das relações sociais” (Teixeira & Chaves 2004). As condicionantes foram *desencarnadas* de seus conteúdos e apresentadas numa escala em que não haveria condicionantes descumpridas (o que caracterizaria uma ilegalidade), mas apenas pendentes. Os “números”, os “gráficos” e as “estatísticas” ocultam as expropriações dos modos de vida e as lutas por reconhecimento e por direitos em um processo denominado de *progresso*, que nada mais é que a reprodução de um discurso econômico desenvolvimentista que proporciona uma “ilusão da objetividade pela via da “matematização” e da quantificação” (Bronz 2016: 161).

Até aqui, procurei mostrar como se iniciou a atuação do MPMG em defesa dos direitos humanos e as respostas dados pelos agentes – atingidos e empreendedor – a atuação conjunta das instituições no procedimento administrativo da Audiência Pública. A disputa pela verdade, por meio dos documentos do Inquérito, se consolidou, em um primeiro momento, em denúncias versus ocorrências. Os atingidos relataram experiências vividas transformando-as em denúncias, no espaço público da audiência, configurando o início da atuação das instituições de justiça em um tempo marcado pela esperança. A expectativa gerada foi pontuada também por meio de e-mails enviados às autoridades. Já a empresa, após a audiência, em um espaço restrito com um promotor específico, do meio ambiente, classificou as denúncias como ocorrências, instituindo certezas por meio da quantificação dos dados técnicos apresentados em slides de *power point*. Se ocorrências não possuem sujeitos de ação, no espaço/tempo da Audiência Pública, foram as experiências dos sujeitos atingidos que embasaram as convicções dos promotores(as) e da procuradora, e como veremos na próxima seção, posteriormente ao evento, a instituição apontou a empresa como violadora de direitos humanos.

## **2.2. Recomendações Legais: produção de ameaças em defesa dos direitos humanos**

Na data do dia 3 de maio de 2012, foi apresentado um Relatório Preliminar, devido à determinação do promotor de justiça, coordenador da CIMOS, “com vistas a compilar, preliminarmente, as demandas sociais mais prementes, extraídas da Audiência Pública, realizada em 17 de abril de 2012”, a partir de dados obtidos em visita técnica do sociólogo do MPMG à região do empreendimento (ICP 2012: 175). Para formar “convicções para os encaminhamentos necessários” foi preciso, além da Audiência Pública que registrou denúncias das comunidades atingidas, a visita técnica que compilaria o que se denominou de



“demandas sociais”. O sociólogo discorreu e apresentou fotografias sobre os danos decorrentes da implantação do empreendimento minerário, que serviram de base para a produção das Recomendações Legais<sup>75</sup>.



**Figura 4: Foto que consta no Relatório Preliminar do MPMG com a seguinte legenda: “Porteira arrancada”.**

Assim, um segundo recurso do qual o Ministério Público fez uso foram as três Recomendações Conjuntas MPF/MPMG/DPMG dirigidas à empresa Anglo American objetivando “promover a reparação dos direitos humanos violados na área de implementação do empreendimento minerário”, por meio de “celeridade e eficiência na resolução de questão afeta à área de atuação ministerial” (ICP 2012: 456-486). A proposição das Recomendações foi o primeiro ato das instituições, em relação à defesa dos direitos humanos, que notificou a empresa Anglo American sobre suas práticas de violações de direitos na instalação do

<sup>75</sup> Segundo a Resolução CNMP, nº 164/2017, que disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, a Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

empreendimento minerário, sob pena de responsabilização, civil e/ou criminal, de seus representantes legais e funcionários. As Recomendações anunciaram que o não cumprimento do que foi solicitado implicaria “na adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis inertes em face da violação dos direitos das pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social” (idem *ibidem*). Dessa maneira, além de governar populações promovendo a participação e a mobilização social, o MP também lançou mão de outros procedimentos. No caso em foco, as referidas Recomendações geraram ameaças à judicialização ao anunciar que soluções deveriam ser adotadas pelo empreendedor, para a efetivação do que foi recomendado, acrescidas da afirmação “sob pena das providências judiciais”.

A Recomendação é um mecanismo “para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea” (CNMP 2017), visando a “estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça” (idem *ibidem*). Segundo a Resolução CNMP, nº 164/2017, que disciplina a expedição de Recomendações pelo Ministério Público brasileiro, o objetivo é “persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos”. No caso da mineração em CMD, as Recomendações expedidas pretendiam persuadir por meio de ameaças à judicialização das violações de direitos humanos. Parte das obras de instalação do empreendimento já estava paralisada devido à judicialização de questões afetas ao meio ambiente, e enfrentar o Judiciário mais uma vez, era para a empresa correr o risco de ter a obra totalmente suspensa.

A intenção, nesta seção, é refletir sobre o próprio Estado como gerador de ameaças. Em entrevista com um promotor, ele discorreu que, em algumas situações, o trabalho do promotor é apenas utilizar do seu ‘poder’ e do seu ‘capital social’ exigindo que se faça algo, declarando aos agentes: ‘vamos fazer ou vou ter que entrar com Ação [Civil Pública]?’’. Durante os anos que acompanhei o caso de mineração em CMD, eram recorrentes essas ameaças, principalmente, nas falas públicas dos promotores e dos procuradores(as), sobre a possibilidade de judicialização, caso a empresa não realizasse o que estava sendo demandado pelo Ministério Público; no entanto, apesar da empresa não cumprir a maioria das medidas recomendadas, as questões relativas aos direitos humanos não foram judicializadas durante a instalação do empreendimento minerário.

As Recomendações Legais foram documentos governamentais que instituíram a Anglo American como violadora de direitos humanos. Isso deve ser ressaltado, pois no campo de

disputa política do licenciamento ambiental, enquanto a empresa negou esse tipo de prática, as comunidades atingidas lutavam pelo reconhecimento dessas violações pelo poder estatal. O tornar público, por meio da escrita como tecnologia de Estado, é exercer a violência simbólica legítima, que é própria do Estado, com o fim de produzir eficácias capazes de interromper práticas violadoras de direitos humanos (Bourdieu 1996). As recomendações expuseram, em ato formal, as “razões fáticas e jurídicas” com o objetivo de “persuadir” a Anglo American a deixar de praticar determinados atos e de corrigir suas condutas (CNMP 2017). Dessa maneira, as denúncias de violações de direitos humanos se desdobraram em ameaças produzidas pelo Ministério Público, visando ao ‘convencimento’, como me disse um promotor.

Segundo as Recomendações, a instalação do empreendimento causou uma série de violações de direitos humanos como: risco e insegurança aos alunos que transitam pelas margens das estradas; aumento significativo de doenças respiratórias nos alunos, principalmente, a gripe; incômodos decorrentes da detonação de explosivos; impedimento dos diferentes usos dos córregos e rios como o lazer, a dessedentação de animais, a irrigação de hortas e outros costumes domésticos; e rompimento de redes de solidariedade comunitária, religiosa e de vizinhança fundamentais para a coesão social e, mesmo, para a subsistência do grupo. As Recomendações foram dirigidas à empresa Anglo American visando à “defesa de direito fundamental e social” como educação e saúde, além de diversos direitos relacionados à “dignidade da pessoa humana” assegurados na Constituição Federal e na Constituição do Estado de Minas Gerais. Portanto, os documentos afirmam que a implantação do projeto minerário “tem propiciado, de maneira recorrente, graves violações de direitos humanos” que acentuam as já graves desigualdades sociais, “traduzindo-se em situações de miséria e desestruturação social, familiar e individual”, e que é “função institucional do Ministério Público a assistência e a proteção dos interesses difusos e coletivos” (ICP 2012: 456-486).

O poder estatal, como lugar por excelência do exercício do poder simbólico (Bourdieu 1996), exigiu solução para os “graves impactos sociais sobre as comunidades tradicionais”, os “prejuízos às atividades tradicionalmente desenvolvidas na região” e as “externalidades negativas do empreendimento”, tais como: o significativo aumento do trânsito de veículos pesados e a enorme quantidade de poeira produzida; a interdição de acessos como estradas, caminhos e passagens; a destruição arbitrária de estradas vicinais, mata-burros, cercas e porteiras; a poluição e assoreamento dos recursos hídricos da região e a piora significativa da qualidade das águas dos córregos à jusante da área do empreendimento (ICP 2012: 456-486).

As Recomendações Legais mencionaram as materialidades e os instrumentos coercitivos de Estado que vinham registrando as violações ou que estavam sendo desconsideradas nas práticas do empreendedor como, por exemplo, Boletins de Ocorrência, Auto de Infração lavrado pelo órgão ambiental, condicionantes concedidas na Licença de Instalação, Estatuto da Criança e do Adolescente, artigos do Código Penal e artigos do Código Civil. Sendo o campo jurídico baseado em produção de verdade (Foucault 2002), as Recomendações que instituíram em documentos governamentais as violações foram artefatos construídos fazendo referências às provas e aos registros de Estado (boletins e infrações). Logo, “a iterabilidade da escrita, a citabilidade de seus enunciados” (Das 2004) visaram a produzir efeitos de racionalidade, técnico-jurídico, nas formas de governança que se instituem por meio de tecnologias de escrita. Isso significa que as referências constantes nas Recomendações aos mecanismos estatais, que produzem materialidades técnicas, pretendiam gerar efeitos que convenceriam a empresa a suspender as violações e solucionar os problemas enfrentados pelas comunidades sem que fosse necessário acionar práticas coercitivas como a Ação Civil Pública. Chamo atenção para as tecnologias estatais de escrita, porque escutei de um promotor que, no campo dos direitos humanos, é complicado e complexo materializar as violações de direitos humanos, pois só as denúncias das pessoas atingidas não são suficientes para construir um saber jurídico.

E, portanto, a instituição pelo Estado das violações como passíveis de serem condenadas não ocorreram, citando os relatos que as comunidades experienciaram durante o evento promovido pela instituição. Apesar de todas as Recomendações respaldarem o evento da Audiência Pública, realizada pelo Ministério Público, “cuja finalidade precípua foi ouvir as populações atingidas pelo empreendimento minerário” (ICP 2012: 456-486), como um momento importante que ensejou as práticas implantadas pela atuação conjunta, os documentos que foram protocolados pelos atingidos, a ata e a transcrição da audiência pública não foram citadas nas Recomendações. Os danos e as perdas sofridas pelas comunidades foram citados, principalmente, pelo saber técnico-científico, por meio do relatório produzido pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que descreve “problemas vivenciados pelas comunidades” devido à implantação do empreendimento, e do Diagnóstico Socioeconômico da Diversus<sup>76</sup>, que

---

<sup>76</sup> O relatório da empresa Diversus Consultores Associados Ltda, denominado “Diagnóstico Socioeconômico da Área Diretamente Afetada e da Área de Influência Direta do empreendimento Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A. (Ex-MMX Minas-Rio Mineração S.A.)”, foi realizado por meio de etnografia e dados socioeconômicos.

descreve “diversas situações de intimidação por parte do empreendedor e seus funcionários sobre a população atingida” (ICP 2012: 456-486).

Mais uma vez é preciso ressaltar que essas Recomendações geraram efeitos de ameaças, pois mesmo a empresa não cumprindo o que foi demandado não houve judicialização das questões relacionadas aos direitos humanos. A potência de entender este mecanismo, utilizado pelo MP, como ameaças é perceber como as questões de direitos humanos se relacionam a práticas de não punição, de não condenação, de não paralisação do empreendimento, e de não judicialização. Também considero frutífero refletir, que sendo a responsabilidade de como gerir os direitos humanos uma disputa que envolve agentes e instituições estatais – como SUPRAM, MP, DP, Judiciário – ligadas ao licenciamento ambiental, o próprio Estado lançou ameaças que pretendiam induzir a responsabilização empresarial e a gestão do conflito. Como não houve efeitos concretos para a suspensão das violações, e muito menos para a reparação, as práticas institucionais se mostraram insuficientes, provocando a perpetuação das violações de direitos humanos. Dessa maneira, quais foram os desdobramentos da prática estatal que, como ameaças, visariam ao convencimento? Um deles foi a resposta da empresa às instituições que será apresentada no próximo item.

### **Anglo American: gestão e performance “socialmente justa”**

As respostas da empresa às Recomendações Legais foram redigidas em três registros diferentes, mas com partes que se repetem. Ao fim dos registros, foram anexados diversos relatórios, monitoramentos e cartilhas que discorrem sobre as políticas sociais da empresa. Nesta seção, irei discorrer sobre aquilo que se repete nos documentos denominado de “Gestão Social da Anglo American”. As respostas se iniciam com os nomes dos destinatários – às autoridades das instituições MPMG, MPF, DPMG -, e são assinadas pelo gerente jurídico e por uma advogada especializada da Anglo American.

O começo dos textos tece comentários acerca da magnitude do Projeto Minas-Rio, caracterizando-o como “de grande relevância não só para os Estados e Municípios envolvidos, mas sim para todo o país”, sendo um empreendimento marcado pela implantação de novas tecnologias e a “criação de novos postos de empregos diretos e indiretos, em áreas carentes dos Estados envolvidos” (ICP 2012: 685).

Em seguida, os documentos discorrem sobre os valores da Anglo American, uma empresa que “zela pelo real conceito de desenvolvimento sustentável” e busca conciliar

princípios da Constituição da República “no sentido de garantir o meio ambiente ecologicamente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (idem *ibidem*). Além de discorrer sobre pressupostos politicamente corretos em relação ao meio ambiente, a documentação afirma que a “preservação da cultura local está presente no cotidiano da Companhia”, e que devido às suas ações diferenciais, “notadamente sob o aspecto social”, recebeu prêmio, em junho de 2011, de destaque empresarial do FOREA - Fórum Empresarial de Educação Ambiental - por conta da adoção de programas de sustentabilidade e socioambientais desenvolvidos ao longo dos municípios onde estava sendo construído o mineroduto (ICP 2012: 686).

O que aparece, nestes registros, é um agente social, a Anglo American, que se sedimenta na escrita não a partir de ações humanas, mas a partir de princípios e valores. Como por exemplo:

ao elaborar a **Política de Integridade Empresarial** e manifestar de forma clara e inequívoca o seu compromisso, a Anglo American registrou que a **integridade** e **responsabilidade** são valores fundamentais na condução de suas atividades, priorizando, por igual modo, as relações de **confiança** e pautando-se em **condutas justas e éticas**, sendo isso o que ocorre na prática (idem *ibidem*).

As respostas apresentam princípios, compromissos e políticas do que é denominado “performance social” da Anglo American. Afirmam que a mineradora segue diretrizes previamente estabelecidas na “defesa dos direitos humanos fundamentais e práticas trabalhistas justas e alinhadas com padrões reconhecidos internacionalmente” e na “contribuição” para o bem estar econômico e social das comunidades. Não concordam com “a assertiva Ministerial” de que a Anglo American viola os direitos humanos das comunidades, pois “possui uma série de políticas e programas que garantem a idoneidade de sua conduta nas operações e implantação dos empreendimentos” (ICP 2012: 687). Além disso, a empresa reitera “transparência e boa vontade em resolver os impactos decorrentes da implantação de seu empreendimento”. Assim, além de pontuar com tranquilidade que os valores da empresa ocorrem “na prática”, as respostas afirmam que as Recomendações conjuntas das instituições dispõem “sobre supostas violações aos direitos humanos”, o que causou “considerável estranheza” à Anglo American que procura adotar uma postura “correta e íntegra, divulgando esses valores a todos os seus funcionários e colaboradores” (ICP 2012: 689).

Depois que as Recomendações Legais das instituições acusaram a empresa de violadora de direitos humanos, as denúncias passaram a ser nomeadas de impactos e de reclamações, e não mais de ocorrências, como no documento anterior. Segundo consta, a Política de Direitos Humanos da Anglo American pretende alcançar o respeito à dignidade

humana por meio da “avaliação completa dos impactos potenciais, por meio de consulta livre, prévia e informada” (idem *ibidem*). Foram duas as estratégias e justificativas percorridas pela empresa nas respostas: uma foi tratar danos, perdas, expropriações, bruscas transformações sociais como impactos eventuais; e a outra foi discursar que as comunidades são “partes interessadas”<sup>77</sup>, - e não atores sociais em conflito com a mineradora - e, que por isso, são consultadas, informadas e beneficiadas pelos programas e políticas da empresa. Veremos agora como isso foi feito.

As violações de direitos humanos, na instalação do Projeto Minas-Rio, são negadas pelo fato de que a empresa de “forma inovadora e rara” considera metas sociais em seus contratos, o que significa dizer que o “bônus financeiro” está diretamente ligado a “eficiência da performance social”. Ainda assim, a empresa reconhece que suas atividades “podem afetar a dinâmica das comunidades locais” e, por isso, possui um “Sistema de Gestão Social” que visa a minimizar “eventuais” conflitos e impactos. Partindo desta perspectiva de que conflitos e impactos são ocasionais e passíveis de serem geridos, a empresa afirma que desenvolve procedimentos, recursos e mecanismos que proporcionam uma “gestão efetiva das questões sociais”.

A gestão da empresa é apresentada por meio de uma cartilha, denominada “Anglo Social Way”, que discorre sobre a conduta, os valores e as normas da Anglo American em relação aos “impactos sociais positivos e negativos sobre as comunidades “associadas” (ICP 2012: 646). O registro possui um número expressivo de fotos que visam a ilustrar o “desempenho social” da Anglo American. As imagens são, majoritariamente, de pessoas, algumas nos momentos de trabalho na atividade minerária e outras desenvolvendo atividades da cultura local, como agricultura familiar. Os trabalhadores são, em sua maioria, homens, sendo uma quantidade maior de homens negros; já nas fotos sobre a cultura local são, principalmente, mulheres que aparecem. A cartilha sintetiza conceitos e valores do que é entendido como uma “Licença social para operar”, isso significa a “importância do amplo consentimento comunitário para grandes projetos”. Assim, a licença social é um adicional “às licenças formais, permissões de planejamento e permissões de órgãos governamentais”, pois

---

<sup>77</sup> Entre as técnicas de gestão e planejamento estratégico, há uma denominada “metodologias de stakeholders” que, segundo Bronz (2016), é traduzida no mundo empresarial como partes interessadas e faz parte da linguagem empresarial da responsabilidade social para se referir ao conjunto de atores pelos quais as empresas são consideradas responsáveis. Segundo a autora, “As abordagens [de *stakeholders*] combinam teoria e prática, estudos diagnósticos e prognósticos com atividades participativas e métodos de interação controlada, utilizados para identificar, selecionar e excluir os atores que serão considerados relevantes para a ação das empresas e, conseqüentemente, classificados nos processos de licenciamento ambiental. Cada uma destas vertentes fornece subsídios ao planejamento e à aplicação do que se difundiu chamar no meio empresarial de relacionamento com as comunidades” (Bronz 2016: 195).

não tratar dos “interesses comunitários” e não conquistar o apoio da comunidade pode resultar em “grave perturbação” ou “fechamento” de grandes projetos de investimento da indústria de mineração (ICP 2012: 661).



**Figura 5: Fotografia que consta na Cartilha “Anglo Social Way”.**

A cartilha discorre sobre as políticas e ferramentas desenvolvidas pela empresa em relação à “Gestão de Impactos Sociais”. A começar, afirma que os pressupostos que balizam a atuação da empresa são a responsabilidade, a transparência e a consulta às partes interessadas (no caso as comunidades). Além disso, dois aspectos chamam a atenção. Discorre que os impactos mais significativos “para as estruturas sociais, culturas, modos de vida e tradições de nossas comunidades associadas” são frequentemente indiretos; e que algumas preocupações das “partes interessadas podem não se basear em uma avaliação factual ou científica” (ICP 2012: 647). Discursando que impactos são indiretos e que as partes interessadas não estão aptas a realizarem uma avaliação factível, a empresa afirma que Direitos Humanos são um valor a ser adquirido, propagado e gerido e, assim, o documento discorre sobre a Visão, Princípios, Política e Sistemática de Gestão Social que levam a Anglo American a ser responsável e transparente.

Ainda de acordo com a cartilha, a “Visão Social da Anglo American” pretende que a empresa seja “líder da indústria na gestão de questões sociais”, contribuindo para a “boa governança” e para a busca do “consentimento das pessoas do local”. Assim, a “gestão precária de questões sociais está inconsistente com os valores da Anglo American”, pois a empresa acredita que a mineração se conduzida com responsabilidade “tem o potencial de agir



como um motor para maior desenvolvimento, incluindo a mitigação da pobreza” (ICP 2012: 648). Entre os “Princípios de Gestão Social da Anglo American”, a empresa estabelece o envolvimento respeitoso com as comunidades associadas e a responsabilidade “pelas nossas partes interessadas” (idem ibidem).

A “Política Social da Anglo American” se propõe a “encorajar uma cultura socialmente responsável” e agir de uma maneira “eticamente e socialmente responsável” (ICP 2012: 649). Para isso, a empresa apoia a Declaração Universal dos Direitos Humanos e empenha-se ao máximo para proteger e concretizar os direitos das comunidades associadas. Entre os aspectos da Política se destacam: 1) “Respeitaremos e protegeremos a cultura, as crenças e a herança das comunidades nas quais operamos”; 2) “Demonstraremos uma administração ativa da biodiversidade e da terra, dos sistemas de água potável e do mar com os quais interagimos”; 3) “Cumpriremos a legislação social e outras normas e princípios externos aos quais nos submetemos”; 4) “Iremos desenvolver uma cultura de compartilhamento de conhecimento e melhoria contínua” (idem ibidem). Já a “Sistemática de Gestão Social da Anglo American” compreende procedimentos e recursos para proporcionar a gestão efetiva de questões sociais. A sistemática deve se estabelecer por três caminhos: 1) procedimentos de “Queixas e Reclamações” para receber, gerenciar, investigar e responder “as queixas das partes interessadas” visando a “uma cultura de integridade, abertura e responsabilidade” (ICP 2012: 655); 2) desenvolver “planos de gestão específicos” para circunstâncias que envolvem “povos indígenas”, “herança cultural”, “reassentamento”, e outros (ICP 2012: 656); 3) e realizar “Monitoramento, Auditorias e Análises” visando a reconhecer, reforçar e recompensar resultados sociais desejados (ICP 2012: 660).

Dessa forma, as respostas da empresa às Recomendações de violação de direitos humanos discorrem sobre uma “nova ética corporativa” de administração das empresas, denominada de “Responsabilidade Social Empresarial”, que incorpora preocupações da sociedade para estabelecer o desenvolvimento sustentável, isto é, viabilizar “o desenvolvimento econômico de forma ambientalmente correta e socialmente justa” (ICP 2012: 685). Segundo Bronz (2016), a nova ética corporativa, denominada nos procedimentos do licenciamento ambiental de responsabilidade social empresarial, é executada por meio da incorporação de tecnologias de gerenciamento. Em sua tese de doutorado, a autora demonstra como a obtenção de licenças ambientais para a instalação dos empreendimentos ocorre por meio da formulação de estratégias que incorporam as noções internacionalmente difundidas no meio empresarial, se tornando técnicas de gestão. Essas são um conjunto de tecnologias de conscientização sobre os papéis e responsabilidades das empresas, assim como de formulação

dos discursos que as justifiquem visando a legitimar os modos de ação e as disposições coerentes com as opções econômicas desenvolvimentistas dos grandes empreendimentos e com o conjunto de crenças a estas associadas. Assim, os empreendimentos são instalados utilizando um conjunto de operações discursivas e de tecnologias de gestão que visam a conquistar uma ampla aceitação dos projetos por meio de argumentos voltados à valorização dos “benefícios” que os processos capitalistas propiciam individualmente e ao bem comum. Ainda segundo Bronz, o cumprimento das etapas do licenciamento “se tornou um *locus* privilegiado para as empresas darem visibilidade às suas próprias ações e apresentarem-se em conformidade com os pressupostos morais da nova ética empresarial da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável” (2016: 33).

De maneira semelhante, o Inquérito também se tornou um espaço, no qual os documentos produzidos pela empresa, além de dar visibilidade a algumas de suas ações que foram estrategicamente anunciadas, afirmaram que não violam direitos porque cumprem com as conformidades requisitadas para os financiamentos dos bancos nacionais e multilaterais de desenvolvimento. Em relação especificamente à instalação da mina em Conceição do Mato Dentro, a Anglo American afirmou ter desenvolvido procedimentos de implementação das práticas de gestão social, por meio do Plano de Engajamento com a Comunidade (PEC) “que consiste em um verdadeiro plano de ação aplicado sobre as comunidades envolvidas no âmbito do Projeto Minas-Rio”. O que chama a atenção é que este Plano ainda estava previsto para implementação ao longo do ano, ou seja, o programa não havia sido realizado, mas foi citado para justificar a não violação aos direitos humanos. Dessa maneira, o agente social Anglo American se sedimentou não em experiências, mas em afirmação de compromissos. Princípios, valores, políticas e programas representaram o compromisso que afirmou o feito não realizado, e as imagens e fotos dos sujeitos locais que constam no documento da Anglo American se tornaram um simulacro do registro vivido, isto é, uma imagem que buscava substituir a experiência das comunidades atingidas pelo empreendimento relatadas e discursadas em reuniões públicas e por meio de documentos. Se as experiências das comunidades são violentamente desconsideradas e classificadas como ocorrências e impactos supostos, as imagens criam uma aparência sem realidade.

Assim, para responder sobre acusações de práticas violadoras de direitos humanos, os documentos apresentaram um agente Anglo American como socialmente transparente, responsável e respeitável, que protege e concretiza os direitos das comunidades. As pessoas que fazem parte da Anglo American e que aparecem no registro são os trabalhadores que estão nas imagens e exercendo funções relacionadas à extração de minério. As respostas às

Recomendações afirmam que os direitos humanos são assunto “considerado de alta relevância para a Anglo American” e que os inúmeros programas, ações e políticas da empresa evidenciam “gerenciamento apropriado da questão social” e “exercício da melhoria contínua em conflitos isolados” (ICP 2012: 664). Dessa maneira, a empresa propôs, como respostas às instituições, manter um “diálogo transparente”, tanto com a comunidade, quanto com os representantes dos órgãos e entidades envolvidas, e afirmou que as “reclamações” feitas por representantes das comunidades mereciam ser esclarecidas.

Portanto, nesses registros, produzidos pela empresa, a verdade foi construída apresentando os valores da Anglo American que tornam a empresa responsável e transparente. Agora o uso não é mais dos dispositivos alcançados pelo *power point*, acionam-se as condições valorativas e morais da Anglo American, que afirma zelar pelo real conceito de desenvolvimento sustentável e de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, pois além de não violarem direitos humanos, contribuem para o bem estar econômico e social das comunidades.

O tempo foi manejado pela empresa, discorrendo sobre a importância da continuidade do empreendimento devido a sua “relevância econômica” e a “criação de empregos”; como também, citando programas que nem haviam sido realizados, ou seja, existiam somente nos papéis. As denúncias que foram classificadas, em outro registro, como ocorrências, passaram a ser denominadas de impactos e reclamações, e assim, as violações se tornaram supostas e os conflitos se tornaram isolados. Os impactos reais são do âmbito da técnica e não da experiência. O empreendedor classificou a experiência de sujeitos como suposição e a técnica como realidade. Os impactos supostos são reclamações (não violações) que merecem ser esclarecidas pelo empreendedor por meio da real e verdadeira realidade.

Afirmando que direitos humanos são um valor a ser adquirido, propagado e gerido, a estratégia da empresa foi tratar as denúncias como impactos para justamente demonstrar os instrumentos técnicos e a gestão empreendida em torno desses impactos. Uma gestão, feita por consulta livre prévia e informada, que beneficia as partes interessadas por meio de programas e políticas da empresa. Assim, a eficiência da performance social seria alcançada gerindo impactos e conflitos por meio de procedimentos, recursos e mecanismos que visariam ao consentimento comunitário, e à conquista de apoio da comunidade.

Apresentados os programas e políticas da empresa, as respostas passaram a discorrer sobre as violações que constam nas Recomendações. Nas próximas seções, apresentarei a segunda parte das respostas da Anglo American às Recomendações de suspensão das violações de direitos humanos, juntamente ao documento protocolado pelas comunidades com

as denúncias, visando a compreender como os diferentes agentes discorreram sobre as questões e quais os argumentos utilizados por meio dos documentos. Antes, gostaria de chamar a atenção para a questão de que as páginas dos registros da empresa destinadas a, de fato, discorrerem sobre os problemas enfrentados pelas comunidades são poucas em vista das páginas destinadas a apresentarem os valores da Anglo American e das páginas anexadas com os programas, os monitoramentos e as cartilhas<sup>78</sup>.

### **Direitos Humanos em disputa: violações versus reclamações**

Nos documentos protocolados, os atingidos denunciaram as estratégias executadas pela empresa, bem como as perdas, os transtornos, os prejuízos, os danos, os conflitos e os problemas enfrentados com a instalação do empreendimento minerário. Um documento “Denúncia das violações de Direitos Humanos nas Áreas pelo empreendimento”, de 88 páginas, foi protocolado na Audiência Pública, do dia 17 de abril de 2012, assinado por 4 associações comunitárias da região e por 2 movimentos sociais com atuações no estado de Minas Gerais. O documento se aprofunda em algumas denúncias, utilizando, também, dados presentes no Diagnóstico da Diversus e nas Informações Técnicas do MPF. O registro traz informações referentes a 14 direitos humanos que estavam sendo violados com a instalação da atividade minerária, além de “recomendações para garantir e preservar os direitos humanos dos atingidos, bem como solucionar os problemas, principalmente, os de ordem socioambiental detectada pelas entidades” (ICP 2012: 302). O documento é dirigido ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em nome do promotor coordenador da CIMOS, e ao Ministério Público Federal, em nome da procuradora dos Direitos do Cidadão - PRDC/MPF.

Proponho refletir sobre este documento, que é parte do processo de “mobilização do direito” (Losekann & Bissoli 2017)<sup>79</sup>, e que pretendeu reivindicar, na chave de defesa dos direitos humanos, violações que não são consideradas e reconhecidas no processo administrativo de licenciamento ambiental estatal, perpetuando o racismo ambiental, por meio da invisibilidade das denúncias e da repressão e criminalização das lutas, e por todo tipo de

---

<sup>78</sup> A título de exemplo, enquanto a resposta à primeira Recomendação Conjunta possui quinze páginas, sendo que somente na sétima começam a discorrer sobre os problemas enfrentados pelas comunidades, há 106 páginas de anexos.

<sup>79</sup> Segundo Losekann & Bissoli (2017), mobilizar o direito não é somente usar estrategicamente a lei, mas também, envolve a interação com atores operadores do direito (advogados, promotores, procuradores, juízes etc), e implica a constituição de um repertório específico de ação coletiva e de mecanismos por meio dos quais elementos simbólicos dos direitos são acionados.

situação em que essas pessoas, que se sentem violadas em seus direitos, são constrangidas a passarem. Além disso, a ação coletiva de compilar as violações sofridas, produzindo papéis/denúncias, pretendeu mobilizar as instituições de justiça e provocar efeitos sobre seus representantes; o registro reitera que “nada pode justificar violações de Direitos Humanos”, e que as autoridades estatais precisavam suspender, reparar e prevenir essas violações, pois isso se constitui como um “objetivo inarredável e prioritário dos responsáveis pelas políticas afetas a esta área” (ICP 2012: 388).

O registro denuncia que “as ações do Estado” se destacam para garantir a implementação do empreendimento Minas-Rio, mas que este mesmo Estado demonstra “uma clara “incapacidade”” em atuar na defesa dos direitos fundamentais e no atendimento às demandas dos atingidos. Discorre que o conflito, gerado pela implantação do empreendimento, decorre da “usurpação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais das comunidades”, sendo o Estado “negligente” e ainda legitimador do “desrespeito às leis” e do “descumprimento sistemático” de condicionantes e de compromissos assumidos com os atingidos, efetivando, assim, a “injustiça social e legal” (ICP 2012: 304-305). O registro relatou uma gestão estatal experimentada “pela presença ostensiva do aparato policial”, que intimida “a atuação de militantes e defensores de direitos humanos”, e não investiga nem apura “forças paralelas que, desde 2008, atuaram abertamente por meio de ameaças e controle a militantes e atingidos pelo empreendimento” (ICP 2012: 306). Apresenta uma compilação da violação sistemática dos direitos humanos das comunidades atingidas, no período de seis anos, do processo de licenciamento ambiental da mina - 2006 a 2012 - visando a “subsidiar a tomada de decisão e encaminhamentos por parte do Ministério Público” (idem *ibidem*). O documento foi produzido por meio de figuras, fotografias, links para documentários no *youtube*, relatos que constam em atas do órgão ambiental, trechos de boletins de ocorrência policial, termo de declaração prestado à Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, trechos de reportagens de revistas, recibos de contrato de aquisição de posse pela mineradora, trechos de pareceres emitidos pelo órgão ambiental, ações de servidão minerária contidas no Diário Oficial de Minas Gerais, e outros.

Apresentarei o documento dividido em três itens. As violações foram agrupadas, por mim, ressaltando os seguintes aspectos: no primeiro item, são as denúncias relativas aos mecanismos democráticos de participação e acesso à informação vivenciadas pelas comunidades; no segundo, são denúncias relativas ao subdimensionamento dos impactos e a desconsideração, no procedimento de licenciamento ambiental, dos modos de vida de comunidades com trajetórias históricas, socioculturais e territoriais específicas. Já no terceiro

item, as denúncias dizem respeito ao direito de acesso à justiça. Portanto, os primeiros dois itens se relacionam, principalmente, às experiências destas comunidades com as práticas estatais, em âmbito executivo, mais especificamente, relativa ao procedimento de gestão do licenciamento ambiental; e o terceiro está relacionado às práticas do Judiciário. No entanto, é preciso ressaltar que o conjunto das denúncias demonstra que a gestão estatal além de se constituir pelos efeitos de como as práticas institucionais são experimentadas pelas comunidades, por meio das políticas de desenvolvimento, também são percebidas pela permissividade em relação às ações adotadas pela empresa e prestadoras de serviços no que diz respeito à vulnerabilização das condições de vida, e intimidação e marginalização dos atingidos.

### **Experiências, na prática, de acesso à informação, à participação e à reunião**

O documento relata a violação ao direito à informação e à participação, e ao direito à liberdade de reunião, associação e expressão, além de denunciar os aparatos de violência policiais e privados que intimidam e coagem os atingidos. Segundo o documento, as famílias atingidas não possuem informações suficientes sobre os avanços da instalação do empreendimento, como também não participam da definição das medidas a elas destinadas. Essa situação de desconhecimento e incerteza para planejar projetos de vida presente e futuro provocaria angústias e ansiedades nas famílias que não só acabam paralisadas, interditadas e impedidas de realizarem suas atividades na roça, como se sentem fragilizadas e amedrontadas com a situação. Ainda afirma que as demandas por informações e o atendimento das reivindicações dos atingidos foram inaudíveis no procedimento de licenciamento. O registro discorre sobre como o avanço com o processo, para garantir as concessões de licenças, esteve como prioridade para a empresa e para o governo de Minas Gerais, que juntos excluíam qualquer debate com a sociedade civil, principalmente, com aqueles que questionavam e contestavam o projeto minerário. E assim, essa estratégia perversa teria criado um clima de “caça às bruxas”, “que impediu e ainda vem impedindo/intimidando as pessoas de produzirem argumentos críticos e de contestação às injustiças socioambientais geradas na implantação do empreendimento na região” (ICP 2012: 321).

Segundo o documento, as comunidades atingidas, juntamente aos seus apoiadores, na maior parte das situações, têm o cuidado de protocolar ofícios contendo questionamentos, sugestões e solicitações que, além de não serem levados em consideração nas arenas deliberativas, não são nem mesmo respondidos. O documento ainda problematiza o conteúdo

dos textos informacionais produzidos pela empresa que “dão ênfase à projeção positiva do empreendimento”, “ao discurso sobre o bom relacionamento social que a empresa afirma ter com a sociedade local” (ICP 2012: 314), e omite os aspectos que interessariam as comunidades no que diz respeito a prazos, a acordos e a proposições de soluções dos danos e perdas socioambientais.

O documento relata a violência vivida por atingidos, que foram conduzidos arbitrariamente por seguranças da mineradora, junto a policiais, à delegacia de Conceição do Mato Dentro por ocuparem terrenos de herança familiar, sobre os quais a empresa alegava domínio. Também discorre sobre intimidações e perseguições sofridas por atingidos quando estes se reúnem para relatarem e discutirem as violações de direitos impostas a eles: seguranças da empresa impedem a passagem de moradores, vigiando estradas e caminhos que dão acessos às comunidades, além de permanecerem nas imediações “anotando as placas dos carros estacionados e supostamente comunicando à empresa por telefone/rádio quem estava presente e o que falavam na reunião”. Ainda relata que, quando ocorrem reuniões públicas convocadas por instituições estatais, representantes da empresa procuram atingidos com o fim de desmobilizá-los a irem às reuniões ou inibi-los a relatarem no evento. Portanto, o documento denuncia o “contexto de perseguição e intimidação” enfrentado pelos atingidos, que se sentem discriminados e marginalizados, além de cansados e desapontados “com a postura da empresa e do Estado que não apresentam soluções para os diversos problemas” (ICP 2012: 322).

Segundo as respostas da Anglo American às Recomendações Conjuntas, a assertiva relativa à “suscitada” falta de informação e transparência nas ações implementadas pelo empreendedor “não condiz com a realidade”, pois a empresa disponibiliza diversos canais e meios de comunicação previstos no Programa de Comunicação Social. Além de anexar o relatório desse programa, produto exigido pelo órgão ambiental, o registro lista as principais ações de comunicação que visam “o recebimento e a gestão de manifestações de suas partes interessadas” (ICP 2012: 696): Fórum com Comunidades; Escritório local estruturado para atendimento à comunidade; Sistema Fale Conosco; Rotina de Comunicação com a Imprensa; Boletim Diálogo Mina e Beneficiamento; Diálogo Extra; Publieditoriais; Programetes de rádio; Spots de rádio; Carro de som; e Comunicação para empregados e terceiros. Segundo o registro, os diversos meios e programas de comunicação previstos visam a, além de receber “manifestações, reclamações, sugestões e dúvidas da comunidade”, estabelecer “um ambiente favorável ao diálogo” (idem *ibidem*).

Denominando as comunidades como partes interessadas, os programas são apresentados por meio de pressupostos de “diálogo”, “proximidade” e “abertura” para discussão de temas relevantes para as comunidades; de “interlocução” “interação” e “bom relacionamento” entre empresa e comunidade; e de divulgação de informação que “retrata a realidade local” e é “de interesse da comunidade”. Afirmando, assim, que a empresa agiu de forma “clara e transparente”: ouvindo demandas, esclarecendo dúvidas, respondendo, satisfatoriamente, às solicitações e prezando e reforçando a disponibilização do máximo de informações sobre o empreendimento Minas-Rio (ICP 2012: 695-698).

### **Experiências, na prática, de expropriações e transformações dos modos e projetos de vida**

Devido ao não reconhecimento dos modos de vida das comunidades e de suas singularidades socioculturais, no processo estatal de instalação de empreendimento minerário, o documento ressalta as violações: do direito ao trabalho e a um padrão digno de vida, do direito à moradia adequada, do direito à melhoria contínua das condições de vida, do direito à educação, do direito a um ambiente saudável e à saúde, do direito de ir e vir, do direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais, e do direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária.

O registro chama atenção para as “consequências nefastas e incomensuráveis” geradas pela implantação do empreendimento na vida das comunidades atingidas. Pontua os recursos e as produções que não são consideradas no cadastro e no cálculo da indenização, durante o reassentamento, e nem para a reparação das perdas e danos nas comunidades que vivem no entorno do empreendimento como: os quintais, as pequenas roças, os pomares, os moinhos, as várias nascentes, os pequenos rios, bem como as relações sociais, sobretudo quando implicam em rupturas de laços de solidariedade indispensáveis para a família atingida. Isso, além de “desestabilizar os modos de vida de forma irreversível” (ICP 2012: 361), expropriando as formas de produção/reprodução econômica e de todo um sistema sociocultural construído ao longo do tempo, viola o “direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais” (ICP 2012: 362).

Em relação ao deslocamento compulsório, o documento denuncia o não cumprimento por parte do empreendedor dos prazos. Além de não cumprir suas responsabilidades com as comunidades reassentadas, o “encurrallamento” teria sido uma grande estratégia da empresa



para desestabilizar as famílias, coagindo-as a negociarem o mais rápido possível. Segundo consta, a empresa pressionou diversas famílias para que deixassem suas terras por meio da permanência de segurança no entorno e de policiais rondando as comunidades. Além disso, afirma que seus representantes discursavam sobre a inexorabilidade do avanço das obras causando uma sensação de isolamento e solidão nas famílias que queriam negociar de maneira cautelosa. Outra prática da empresa denunciada foi gerar conflitos entre familiares adquirindo posses de terras de herança por meio de negociação com apenas alguns herdeiros, excluindo direitos de familiares que se encontravam ausentes ou que faziam um uso distinto do território. O registro também relatou a precariedade das instalações domésticas para as quais os atingidos foram removidos: “pode-se destacar que as novas moradias, já construídas pelo empreendedor, não atenderam às especificidades dos atingidos, tampouco demonstram que foram observados o *modus vivendi* local e regional” (ICP 2012: 336).

Já em relação às comunidades que não inviabilizavam a instalação do empreendimento, o documento registra que essas são obrigadas a sobreviver cheias de incertezas, inseguranças e impossibilidades devido à “diminuição da vazão de cursos d’água”, “poluição atmosférica e hídrica”, “diminuição das áreas agrícolas”, “nascentes secas”, “ruídos excessivos” e “excesso de circulação de veículos, principalmente pesados, estragando as estradas e mata-burros”. Esses transtornos causados pela instalação do empreendimento afetariam profundamente as produções e as fabricações das famílias, desestruturando completamente o modo de vida. E ainda, com as obras, muitas das moradias teriam sido comprometidas em sua estrutura física devido ao desmonte de rochas realizado pelo empreendedor; além dos problemas enfrentados devido à instalação inadequada e o funcionamento comprometido de fossas sépticas postas pelo empreendedor em uma das comunidades.

Assim, o documento denuncia a exposição aos riscos ambientais que as comunidades estão submetidas, pois a alteração nos recursos hídricos e na qualidade do solo e do ar causa problemas de saúde nas comunidades, que dependem desses recursos para sobreviver. Denuncia a violação do direito ao acesso dos bens comuns como rios, plantas medicinais, lenhas e da utilização de estradas tradicionalmente usadas pelos moradores locais para acessar serviços públicos, casa de parentes e vizinhos, evento religioso, promover trabalhos de mutirão, dentre outros. Portanto, segundo o documento, as comunidades passaram por diversos prejuízos materiais e imateriais e tiveram suas condições de vida degradadas e precarizadas, o que viola o direito à melhoria contínua das condições de vida.



**Figura 6: Foto apresentada no documento destinado ao Ministério Público mostrando a grande quantidade de lama em trecho de estrada, no município de Conceição do Mato Dentro, no ano de 2011.**

Segundo as respostas da empresa às Recomendações, no aspecto referente à “suposta” ausência de acompanhamento às famílias reassentadas, o Programa de Reestruturação de Atividades Produtivas (que teve seus relatórios anexados à resposta) tem a finalidade de reconstrução de condições similares ou mais adequadas no novo local de moradia para a transferência das culturas/criações para a sobrevivência das famílias. Assim, os relatórios seriam capazes de demonstrar “o monitoramento do processo de adaptação e reorganização da vida das famílias removidas em todas as suas dimensões, sobretudo econômica” (ICP 2012: 701). Ainda, o Programa atenderia os requisitos básicos da Política operacional do Banco Mundial e os procedimentos do IFC (International Finance Corporation) parâmetro de desempenho 5 - Aquisição de Terras e Reassentamento Involuntário. Portanto, em relação aos deslocamentos compulsórios, o registro afirma que os programas e ações contradizem “a assertiva de que a empresa teria desconsiderado as formas tradicionais de posse da terra e de produção como hortas, quintais, pomares e fabricação de quitandas” (idem *ibidem*).

No que se refere à assistência à saúde das comunidades atingidas, o registro afirma que a Anglo American firmou 4 Convênios de Saúde com os municípios onde estava sendo instalado o empreendimento e, portanto, “a documentação anexa representa muito bem os investimentos realizados em infraestrutura, recursos humanos, veículos, dentre outros” (ICP 2012: 702). Em relação aos “transtornos decorrentes da detonação de explosivos”, o registro afirma que há um procedimento de comunicação do desmonte destinado às comunidades mediante avisos verbais e escritos. E que o “Programa de Monitoramento de Ruído” executa monitoramentos periódicos no entorno das instalações do empreendimento Minas-Rio.

No que diz respeito à poluição, assoreamento e diminuição dos recursos hídricos de toda a região do empreendimento e adjacências, o registro afirma que são realizados monitoramento e que os resultados obtidos demonstram que, no tocante aos parâmetros turbidez e sólidos em suspensão, “os cursos de água da região estão dentro dos limites normativos, tomando-se como referência a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH, nº 01, de 05.05.2008” (ICP 2012: 714), não sendo verificada citada “poluição”. Portanto, segundo o registro, o empreendimento não contribui “diretamente para a alteração da qualidade da água”, e que o acompanhamento sistemático dos cursos hídricos visa, quando pertinente, a desenvolver “propostas de medidas preventivas para evitar efeitos negativos nos usos de recursos hídricos existentes ou para correção de eventuais problemas pontuais detectados” (idem *ibidem*).

Em relação aos problemas de acesso e permanência enfrentados pelos alunos da zona rural, a Recomendação orientou que a Anglo American deveria tomar medidas que propiciassem segurança, bem-estar, educação de qualidade e proteção à saúde dos alunos. Nos registros de respostas, a empresa esclareceu que “em virtude do intenso período de chuvas no final de 2011 e início de 2012, o acesso à referida escola foi prejudicado” (ICP 2012: 560) o que impossibilitou o tráfego de veículos leves. Assim, segundo consta, foi o alto índice pluviométrico que causou os problemas enfrentados no trajeto para a escola, sendo que a empresa “não mediu esforços para a implementação de ações destinadas a solucionar os problemas” ainda que “os fatores causais preponderantes foram alheios a sua vontade” (idem *ibidem*). O documento também afirma que a empresa firmou convênio com o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER, para execução de obras de melhoramento e pavimentação da MG-10. E sobre o controle da poluição, a empresa declarou que “já adota uma rotina de umectação das vias próximas às obras e, com especial preocupação, junto à comunidade e à escola da região” (ICP 2012: 561), além de monitorar as

partículas (poeira) diariamente e mandar os resultados ao órgão estadual de meio ambiente, para integrar o processo de licenciamento ambiental.

Importante ressaltar que, nos itens discorridos pela empresa no que diz respeito aos transtornos e problemas decorrentes da detonação de explosivos, da diminuição e contaminação dos cursos de água, do significativo aumento do trânsito de veículos e da quantidade de poeiras, os registros relatam longamente as metodologias e as frequências: dos monitoramentos, coletas e análises relacionadas às águas; das umectações, manutenções, conservações, apoio a veículos, melhoramento de sinalização e execução de capina relacionadas às vias e estradas; e do Plano de Fogo, monitoramento, medição e comunicação relacionados à detonação. Apresentam os dados, sem fazer, praticamente, nenhuma menção de como estas ações atenuam as transformações vivenciadas pelas comunidades.

### **Experiências, na prática, de negociações e de judicialização**

O registro denunciou a violação do direito à justa negociação, do tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados e do direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial. Enfatizou-se uma preocupação muito grande com as regularizações fundiárias que estavam ocorrendo na região. As desigualdades postas por um saber jurídico nas negociações fundiárias entre empresa e comunidades deslocadas, bem como as condições em que as negociações ocorriam – de um lado, advogados gabaritados representando a Anglo American, de outro, pessoas pertencentes a comunidades rurais, em alguns casos, analfabetas -, foram amplamente relatadas.

O não reconhecimento do universo atingido<sup>80</sup> gerou diversas situações de transtornos, prejuízos e danos morais e econômicos e, em alguns casos, geraram disputas judiciais entre a Anglo American e famílias atingidas, proprietárias de terrenos de interesse da mineradora, e até mesmo ação de interdito proibitório contra herdeiros que reivindicavam suas terras. O documento relata insistentemente os transtornos e as violações enfrentados pelas famílias reassentadas: a desconsideração do princípio de herança familiar e da conjugação de direitos baseados no parentesco, excluindo herdeiros que teriam direito à negociação, como os filhos

---

<sup>80</sup> Terra de herança, no mundo agrário brasileiro, com frequência abrange sistemas de uso ou posse comum da terra por grupos de herdeiros. Nas terras de herança mantidas em comum, o acesso à terra e apropriação dos recursos naturais não se encontram sob o controle de um único núcleo familiar, mas de um conjunto de famílias relacionadas entre si – no caso em questão, uma comunidade de herdeiros -, sendo regulados por valores e normas compartilhados por todo o grupo social (Santos 2009). Segundo Ellen Woortmann (1983), o uso comum das terras é um dos fatores que ainda permitem a sobrevivência do campesinato, pois a forma de sucessão vigente se dá no plano consensual.

ausentes que, no momento da negociação, não estavam morando na terra, isto é, não detinham a posse, mas eram proprietários; e a desconsideração dos direitos das famílias afetadas pela perda de emprego e ocupação nas fazendas compradas pela Anglo American.

Segundo o documento, muitas das negociações relacionadas a desapropriações para as áreas de passagem de linhas de transmissão, minerodutos, estações de bombeamento, alojamentos, estradas, áreas de disposição de rejeitos e estéreis, entre outros, se deram à margem do licenciamento, não havendo nenhum acompanhamento dos órgãos ambientais. E, para agravar a situação, a empresa judicializou algumas dessas negociações, requisitando a posse da terra, e levando a disputa da propriedade para o âmbito do Judiciário. Portanto, o registro denuncia as ações relativas a servidões minerárias interpostas pela Anglo American como forma de pressionar os atingidos a negociarem, pois, em sua maioria, não poderiam arcar com advogados. Em abril de 2012, havia “73 ações em curso na Comarca de Conceição do Mato Dentro” (ICP 2012: 379), sendo que, na maioria delas, a empresa requeria precipitadamente ação de servidão minerária com liminar de imissão de posse da propriedade. Em todas as ações houve deferimento do juiz em favor da empresa; o documento afirma que essa situação se estabeleceu como uma “ameaça velada, criando o pânico e sentimento de insegurança nos atingidos”.

Além do Judiciário pouco se atentar para as especificidades que devem ser levadas em consideração no momento de conceder uma liminar de desapropriação, o documento denuncia outra questão que deixa as comunidades atingidas em situações de fragilidade: o descumprimento de condicionantes e modificações de condicionantes relacionadas às negociações fundiárias “para beneficiar o empreendedor”. Algumas condicionantes que já estavam com o prazo esgotado foram recolocadas em pauta para modificação, assim medidas sobre o deslocamento compulsório que estavam asseguradas, por meio de condicionantes, foram transformadas, no órgão ambiental, por solicitação da empresa.

Enfim, o documento relata a “intimidação” e “discriminação” dos atingidos, que se sentem impedidos de lutar por seus direitos e de terem acesso à justiça, por meio de situações que os deixam amedrontados: como a falta de titulação e registro definitivo de terra para onde as famílias são reassentadas; e como a imposição, por parte de representantes da empresa, de silêncio dos atingidos que estão em processo de negociação. Além disso, a empresa não estaria cumprindo com os acordos celebrados com famílias atingidas no que diz respeito ao reassentamento, ao pagamento de indenizações, à destinação de cestas básicas, e à assistência técnica, médica e social.

As instituições recomendaram que a Anglo American adotasse providências em relação às negociações diferentes ou insuficientes para as diversas famílias atingidas, ao não cumprimento dos prazos acordados nas negociações e à desinformação geral sobre quais famílias ainda seriam reassentadas. Segundo as respostas do empreendedor, a aplicação do Programa de Negociação Fundiária (PNF) “impede a existência das supostas negociações diferentes” (ICP 2012: 698). As diretrizes e ações adotadas nas negociações visariam a “evitar, atenuar e compensar os impactos negativos sobre as pessoas afetadas” (ICP 2012: 699). Segundo o documento, o programa garante que a definição de atingidos e “a negociação propriamente dita” ocorra de forma “transparente” e assegure o direito dos atingidos. O registro ressaltou que o programa foi apoiado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais e pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, além de seguir as diretrizes do Banco Mundial, “o que fortalece a assertiva de que a empresa agiu com a mais lúdima clareza” (idem *ibidem*). O documento também cita várias das diretrizes postas nos programas que são parâmetros para as negociações, entre elas constam: “evitar o recurso da desapropriação judicial, priorizando sempre a melhor forma de entendimento” (ICP 2012: 670).

Por fim, é importante ressaltar que, nas respostas às Recomendações Conjuntas das instituições, no momento em que a empresa discorre sobre os “impactos negativos”, acionam-se, continuamente, sua responsabilidade e transparência em torno de um discurso técnico-científico de que os impactos causados às comunidades são “frequentemente indiretos” e de que as denúncias dos atingidos não se baseiam “em uma avaliação factual ou científica”. Logo, não são mais valores e moralidade que justificam sua conduta; a verdade passa a ser autorizada por um tipo de saber. Assim, se a empresa apresentou um diagnóstico da questão, com números, estatísticas e avaliações; os atingidos, nos emails e relatos, trouxeram suas dores, trajetórias e experiências com a instalação do empreendimento, e, nos papéis, se esforçaram para propor soluções, caracterizar cada violação e trazer elementos que mostrassem como as violações eram coletivas, - pois não era uma família ou outra; eram recorrentes e se estendiam no tempo, - pois não eram ocasionais nem eventuais; e eram danos morais - e não ocorrências, impactos ou reclamações. O papel, como bem notou Ferreira (2013), articula singularidade e generalização, pontuando uma experiência coletiva marcada pelo sofrimento social, pela incerteza e pela interdição da vida.

### **2.3. Convicções em disputa: um debate sobre gestão estatal e gestão empresarial**

Neste capítulo, a análise dos documentos de autoria do Ministério Público que constituíram o Inquérito visou a compreender as práticas de poder estatais por meio tanto de uma “presença racional” (Das 2004), por meio das normas e regulamentos, quanto por meio das ameaças à judicialização e das tecnologias participativas. O esforço empreendido foi o de captar as resoluções, normativas, justificativas e argumentos que são descritos nos documentos como “considerando” – a maioria dos registros produzidos pelo Ministério Público possui uma série de “considerando” anterior à apresentação da demanda -; como também de refletir sobre os registros que cancelaram as práticas e eventos estatais, tais como as deliberações, as atas, as transcrições, as recomendações e os relatórios de visita técnica.

O Ministério Público é uma instituição que representa os princípios e pressupostos de uma democracia participativa. Neste capítulo, apresentei as práticas da instituição em defesa dos direitos humanos, baseadas em ações que visavam à mobilização social, e em ações que, como ameaças, estabeleciam a possibilidade de judicializar, caso a empresa não executasse o demandado, e levar a disputa para o campo jurídico da lei. Nesse primeiro momento, a presença estatal, representada pelo Ministério Público, se apresentou ameaçadora para a continuidade da instalação do empreendimento.

O ofício de urgência dos promotores do MPMG se desdobrou em práticas da instituição em defesa dos direitos humanos. As experiências das comunidades atingidas relatadas como denúncias de violações de direitos humanos se estabeleceram como retórica legítima e formaram as convicções dos promotores(as) no tempo/espaço da Audiência Pública. No tempo/espaço das Recomendações Legais, as experiências dos atingidos, relatadas na Audiência Pública, não prevaleceram como linguagem eficaz, na escrita - como tecnologia de Estado - a verdade requereu mediadores autorizados e foi construída por meio de saberes técnico-jurídicos. Ademais, se as experiências das comunidades, que se tornaram denúncias na arena pública, foram classificadas como ocorrências pelo empreendedor, as violações que se transformaram em ameaças à judicialização, via documento estatal, foram classificadas pelo empreendedor como impactos supostos que se diferenciam dos impactos reais aferidos pela técnica em monitoramentos, coleta, medição e relatórios. Assim, para verdadeiros impactos existe “gestão efetiva de questões sociais”. A estratégia do empreendedor ao disputar os sentidos das transformações bruscas decorrentes de um mega empreendimento foi tornar a experiência como algo do âmbito da suposição e a técnica como algo verdadeiro do âmbito da realidade.

Logo, nos documentos do empreendedor, o propósito foi afirmar impacto como uma questão que não diz respeito à experiência. Em um espaço restrito com um promotor

específico, do meio ambiente, a empresa classificou as denúncias como ocorrências, instituindo certezas por meio da quantificação dos dados técnicos apresentados em slides de *power point*. Já as respostas da Anglo American às Recomendações Legais, propostas pelas instituições – MPMG, MPF e DPMG -, apresentaram princípios e valores relacionados aos direitos humanos, afirmando que a empresa atua “embasada nesta convicção”; posteriormente, quando a empresa discorre sobre as violações apontadas pelas instituições nomeia-as, o tempo todo como algo suposto, fictício, e hipotético. E ainda afirma que os esclarecimentos prestados pela empresa se apresentam “por meio de evidências” e de certezas manifestadas pelas “diversas” e “consistentes” práticas e ações que a Anglo American desenvolveu no âmbito do empreendimento Minas-Rio.

Portanto, o que se sedimentou, na escrita, foi uma defesa apresentada pela empresa, acusada de violadora, que pontuou que realiza ações na “área social” e é signatária de políticas de direitos humanos. Os registros, produzidos pela empresa, visavam a instituir a verdadeira realidade que se consolida por monitoramentos e análises técnicas, e se diferencia das suposições às violações de direitos humanos apresentadas em documentos estatais embasadas pelas convicções dos representantes das instituições do sistema de justiça brasileiro e em saber técnico-jurídico, e das experiências denunciadas pelos atingidos. Por meio de um discurso técnico, ora a empresa se embasa em indicadores quantitativos sobre investimentos, ora se embasa em seus monitoramentos, análises e procedimentos. Um processo de transformação de relações sociais de sujeitos com particularidades histórica, cultural e socioambiental foi enquadrado como um problema de ocorrência, impacto e reclamação a serem solucionados tecnicamente e esclarecidas pela verdadeira realidade. Ocultando a complexidade de experiências concretas dos sujeitos, o que se consolidou, na arena dos papéis, foram dados e dimensões destituídos de agência e luta política a serem geridos pelos programas e ações sociais da empresa. A disputa de realidade pautada pelo discurso empresarial - *violações supostas versus monitoramentos e avaliações reais* - visou a legitimar um projeto mineral de uma empresa responsável, transparente e preocupada com a preservação dos direitos humanos. Os registros da Anglo American transformaram um agente violador de direitos humanos em um agente de gestão pautado por valores e moralidades de “responsabilidade social”, fabricadas via documentos.

Por outro lado, os documentos, produzidos pelos atingidos, expõem a “disjunção entre fatos e valores” (Teixeira & Chaves 2004), relatando a realidade concreta enfrentada por sujeitos portadores de modos e projetos de vida específicos, e questionando a legitimidade dos valores e práticas propagados pela Anglo American. Aqueles que foram sujeitados às



violações se colocaram na condição de sujeitos políticos reivindicadores de direitos humanos pautados em valores universais, e denunciadores da violência imposta às pessoas humanas nas políticas desenvolvimentistas de gestão estatal e de gestão social empresarial.

Neste primeiro momento, as práticas da instituição geraram expectativas nas comunidades e isso foi apresentado tanto por meio dos relatos públicos no dia da Audiência Pública quanto por meio de papéis/escritas protocolados e enviados por e-mail. Os documentos, protocolados pelas comunidades atingidas, na Audiência Pública, pontuam a necessidade, indispensável e urgente, de ações das instituições do sistema de justiça para combater as violações aos direitos humanos, “intoleráveis para uma sociedade que, desde o processo de redemocratização, avançou na direção de um aparato legal-institucional (constitucional e infraconstitucional) e compromissos internacionais” (ICP 2012: 387) que são incompatíveis com as denúncias relatadas pelas comunidades. Clamam por ações do Ministério Público de proteção aos direitos humanos e de punição, investigação e criminalização de abusos, ilegalidades, irregularidades ou desleixos no exercício da autoridade pública, bem como aqueles cometidos por particulares e empresa. Nas palavras de um atingido, registradas em e-mail, a instituição deveria tomar as necessárias providências para que a empresa parasse “de lesar, de oprimir e de perturbar o emocional de cada atingido como vem acontecendo. Os atingidos têm o direito de ter um norte em suas vidas, de continuar vivendo, e em paz” (ICP 2012: 174).

Em síntese, a atuação do Ministério Público, por meio de tecnologias de cidadania, instituiu a participação social a fim de formar as convicções para os encaminhamentos necessários. Por um lado, as denúncias foram geridas pelo Ministério Público por meio de ameaças à judicialização, e por outro, foram geridas pelo empreendedor como ocorrências, impactos e reclamações. Ao fim, as denúncias produziram classificações, explicitaram moralidades e potencializaram uma gestão estatal e empresarial sob a roupagem da humanização (Lemões 2017). A escolha analítica de refletir sobre a atuação do MP, por meio de práticas que geraram ameaças, se mostrou importante para mostrar que o empreendedor respondeu a ameaças categorizando as violações como suposições. Assim, o campo dos direitos humanos se consolidou em torno de ameaças e suposições que, além de se diferenciarem de provas e verdades, perpetuou o sofrimento social, o medo, e a incerteza em que já se encontravam os atingidos. As noções que compõem a democracia participativa foram acionadas tanto pelo MP, quanto pelo empreendedor. Se, no âmbito estatal, o que Cruikshank (1999) denominou de fabricação social dos cidadãos, deveria ser alcançado por meio da participação; no âmbito empresarial, por meio dos princípios da nova ética

corporativa, a empresa não se poupou de acionar as concepções de diálogo, participação e interação.

### **Capítulo 3 - Pacto entre poderes e a não participação social: o atropelo do Estado e o rolo compressor da Anglo American**

Neste capítulo, a análise dos documentos do Inquérito pretende refletir sobre os procedimentos administrativos executados pelo MPMG voltados a constranger, a persuadir e a pressionar a empresa Anglo American a “solucionar” e a “reparar” os problemas enfrentados pelas comunidades rurais devido à instalação do empreendimento minerário. Depois da Audiência Pública e das Recomendações Legais, os promotores formaram suas “convicções” e, como pretendo mostrar, por meio dos documentos do Inquérito, foram dois os mecanismos instituídos que visaram à resolução negociada dos conflitos: a mediação via interlocução entre agentes e a persuasão via construção de provas materiais.

Primeiramente, abordarei como os registros do Inquérito demonstram a interação entre agentes sociais, por meio da criação da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), uma tecnologia de mediação de conflitos que representou uma “estratégia de atuação ministerial proativa e resolutiva” que além de “evitar a judicialização e contribuir para a pacificação social” teve como finalidade “minorar e prevenir violações a Direitos Fundamentais, decorrentes de grandes empreendimentos” (ICP 2012: 473).

Na segunda parte do capítulo, a análise do Inquérito permite vislumbrar os procedimentos administrativos de junta de provas realizados pela promotoria de justiça de Conceição do Mato Dentro (CMD) em relação aos problemas de abastecimento de água enfrentados pela comunidade de Água Quente. O intuito é perceber como a persuasão, por meio da construção de provas materiais, paralelamente à mediação do conflito, por meio da interlocução entre atores, da participação social e da mobilização das comunidades, visavam ao estabelecimento de soluções negociadas com a empresa. A negociação é, de acordo com Sampaio *et al* (2016), o meio extrajudicial de solução de conflitos de maior destaque na esfera ambiental. Para os autores, o papel de negociador do Ministério Público, na resolução de conflitos ambientais, visa a simplificar as relações sociais e jurídicas de forma desburocratizada e informal, como também a atender uma nova forma de atuação jurídica condizente com o século XXI: participativa, informal e negocial. Os mecanismos consensuais de resolução de conflitos são “uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso” (CNMP 2014) e são capazes de efetivar a “pacificação social” e o “empoderamento” (*idem ibidem*). Para Nader (1994), como já observado no capítulo 1, esse estilo conciliatório que visa a colocar em prática um projeto de pacificação por meio de uma harmonia coercitiva se desenvolveu nos Estados Unidos, durante

a década de 70, e a partir daí passou a ser exportada para o mundo inteiro. Para a autora, esse processo significa uma mudança no modo de se discutir direitos e justiça, pois o que predomina são as relações e não as causas, a capacidade de resolver conflitos e não as desigualdades de poder ou a injustiça.

Em um terceiro momento do capítulo, abordarei como o Inquérito se consolida pela produção de silêncio do MPMG, marcado por um intervalo de tempo caracterizado por manifestações realizadas pelas comunidades. A análise dos documentos de autoria dos atingidos demonstra os modos de ação mobilizados por estes sujeitos políticos. Se, como vimos, no capítulo anterior, a interação, via documentos, ocorreu por meio de protocolos nas promotorias de justiça e envio de e-mails aos promotores, em um tempo marcado pela esperança e pela expectativa, neste capítulo, veremos que o que marcou as ações das comunidades atingidas foram as peregrinações a diferentes instâncias de poder e a produção de manifestos públicos. Tempo marcado pela espera, pelo desapontamento com o Ministério Público e pela experiência espacial de percurso e caminhada rumo à formação de redes de luta. Assim, a apresentação dos documentos do Inquérito também pretende mostrar como os agentes envolvidos no conflito - empresa e atingidos - responderam, via papéis, aos mecanismos de mediação, de persuasão e de negociação.

Por fim, apresentarei o último procedimento administrativo executado pela instituição: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A assinatura deste acordo entre MPMG e empresa constituiu a não resolução dos conflitos e levou a disputa para a arena estatal do licenciamento ambiental com o prevailecimento de um saber autorizado e a despolitização do debate. O Estado aparecerá no Inquérito mediante mais de uma instituição, e, como veremos, seus representantes abordaram de maneira diferente o enfrentamento dos problemas vividos pelas comunidades, em “uma tensa interseção entre competências e responsabilidades mutuamente atribuídas” (Ferreira 2013)<sup>81</sup>. Pretendo mostrar, por meio dos registros, como as responsabilidades e as competências foram distribuídas e envolveram a produção de classificações sobre funcionamento da burocracia, deveres, dificuldades, justificativas, obrigações, e outros.

A continuidade da análise empreendida sobre o Inquérito – essa técnica de “saber-poder”, como argumenta Foucault (2002) -, pretende refletir sobre as relações entre os “conflitos de conhecimento e as determinações econômico-políticas” (idem *ibidem*: 78). O

---

<sup>81</sup> Segundo Ferreira (2013), o desaparecimento de pessoas no Brasil se estabelece como um problema social, a ser combatido, em uma espécie de vazio plural decorrente da maneira como responsabilidades são mutuamente atribuídas entre gestores governamentais, mães de desaparecidos e policiais.

argumento que baliza as ideias do autor é que práticas sociais engendram domínios de saber e, por isso, a necessidade de uma história política “do conhecimento, dos fatos de conhecimento e do sujeito do conhecimento” (idem *ibidem*: 23). Dessa perspectiva, práticas administrativas de gestão definem subjetividade, formas de saber e relações com a verdade. Seguir os documentos do Inquérito é travar relações entre os mecanismos de estabelecimento de saber, de verdade e os jogos políticos de poder. O Inquérito sedimenta as formas e condições de possibilidade do saber-poder jurídico pela busca de provas e da produção de verdade por meio de técnicas governamentais de persuasão, de mediação e de negociação. E assim, o procedimento do Inquérito, como prática de gestão, é também uma maneira do poder se exercer.

### **3.1. A atuação extrajudicial do MPMG e a não judicialização do conflito**

A Audiência Pública inaugurou a “atuação conjunta” das instituições MPMG, MPF e DPMG, com a presença de promotores(as), uma procuradora e uma defensora pública. Um mês após esse evento, foi marcada uma reunião pública, no dia 17/05/2012, com a presença das autoridades, além dos membros das comunidades atingidas. A reunião contou com o comparecimento do novo promotor de justiça de Conceição do Mato Dentro, que havia chegado à comarca no mês de maio, e se apresentou aos atingidos<sup>82</sup>. O promotor que abre o documento do Inquérito requisitando uma Audiência Pública, depois do evento, saiu da comarca de CMD para atuar em outra promotoria.

O Inquérito, por meio de um documento denominado “Sugestão de roteiro”, que foi digitado no computador e impresso não constando assinaturas nem carimbos, registra a preparação dessa primeira reunião pública. Entre os objetivos do encontro, o registro pontua que era preciso “esclarecer que não se trata de outra Audiência Pública, mas sim de uma reunião para encaminhamentos práticos a respeito das manifestações feitas na Audiência Pública” (ICP 2012: 452-453). Não era mais o momento de participar relatando denúncias, agora era necessário participar para fazer “encaminhamentos práticos”. Foi também nessa

---

<sup>82</sup> De maio de 2012 a março de 2018 o mesmo promotor ocupou o cargo na comarca de CMD. Isso não é algo muito comum, pois em comarca de primeira entrância (de menor porte, que tem apenas uma vara judiciária instalada) geralmente há muita troca de promotores. Segundo Lemgruber *et al* (2016: 17), todos os promotores recém-ingressos começam trabalhando em comarcas de primeira entrância, que abrangem cidades pequenas do interior, em substituição a promotores removidos para cidades maiores, classificadas como de segunda entrância. Após alguns anos, se houver vaga para remoção, pode passar à segunda entrância, onde tenderá a desenvolver um trabalho mais especializado, com menor abrangência temática. Cerca de uma década depois do ingresso, torna-se viável a candidatura a uma comarca de terceira entrância, geralmente situada na região metropolitana. Só então o(a) promotor(a) pode especializar-se numa área principal de atuação.

reunião, de maio de 2012, que os representantes do MPMG anunciaram a criação da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), e assim, nesse registro, também constam informações sobre a proposta da REASA. A Rede deveria possuir um canal virtual “para divulgar informações produzidas pelo MP acerca do caso” (idem *ibidem*), baseado na Lei de acesso à informação nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; além de reuniões itinerantes nas comunidades para “discutir os problemas enfrentados, buscar soluções conjuntas e acompanhar o cumprimento das condicionantes e outras medidas e compromissos assumidos pela empresa” (idem *ibidem*). Segundo consta na “Sugestão de roteiro”, ocorreria uma pauta de discussão, nesta primeira reunião, para definir quais agentes seriam convidados a integrar a Rede. No entanto, havia uma sugestão no registro que contemplava além das autoridades do MPMG, MPF e DPMG, representantes: das comunidades, de universidades envolvidas no caso, de secretarias municipais na área do meio ambiente, da secretaria de meio ambiente em nível estadual, e por fim, representante da empresa “indicado pela presidência, cujas atribuições e escopo de atuação permitam dar encaminhamentos às demandas apresentadas pelas comunidades” (idem *ibidem*).

A proposta da Rede coloca em ação o princípio de “interlocação” entre os diferentes agentes de *dentro* e de *fora* do Estado. A REASA, uma tecnologia de mediação e de negociação, pretendia instituir a interlocação entre os diferentes agentes e a distribuição de competências e responsabilidades criando fronteiras entre Estado, sociedade e mercado. Lembremos que, segundo Mitchell (2006), as práticas geram efeitos que fazem esses domínios parecerem existir de maneira autônoma, no entanto, são arranjos e representações que operam por meio de práticas sociais criando o efeito estrutural contemporâneo do Estado como uma esfera independente. Produzir e manter estas fronteiras são um mecanismo de poder e uma forma de articular o poder ao Estado, segundo o autor, “the appearance that state and society or economy are separate things is part of the way a given financial and economic order is maintained. This is equally true of the wider social and political order” (idem *ibidem*: 175).

Como veremos mais à frente, a REASA, também como a Audiência Pública, estabeleceu relações entre agentes pela via dos documentos (ofícios, e-mails, e outros) que, mais uma vez, constituíram o Inquérito. Assim, posteriormente à abertura de um Procedimento de Apoio à Atividade Fim (PAAF) “com o objetivo de fornecer apoio comunitário às populações atingidas” (ICP 2012), e à mobilização das instituições – MPF, MPMG E DPMG – por meio de: a) realização de Audiência Pública com o fim de se alcançar uma “maior aproximação” entre Ministério Público e comunidades atingidas; b) produção de

um Relatório Preliminar com vistas a compilar demandas sociais; c) confecção de três Recomendações “cujo objetivo é a adequação voluntária da empresa Anglo American e de seus prepostos aos dispositivos constitucionais e legais que resguardam os direitos humanos e fundamentais das comunidades” (ICP 2012: 467); d) e criação de uma Rede com a presença de diferentes agentes de *dentro* e de *fora* do Estado “que consiste em um grupo de discussão e ação”, por meio de “reuniões periódicas, físicas e virtuais”, com o objetivo de “acompanhar e propor soluções para os conflitos e impactos” gerados pela implantação do empreendimento minerário (ICP 2012: 452-453); foi, enfim, instaurado um Inquérito Civil Público. Tendo mobilizado capital simbólico<sup>83</sup>, acumulado por meio de recursos, práticas de poder e atos de autoridade, o MPMG iniciou um processo administrativo para “acompanhar os desdobramentos/recomendações e encaminhamentos relativos às eventuais violações a direitos humanos e fundamentais e lesões aos interesses coletivos das comunidades atingidas” (ICP 2012: 3).

O Inquérito, conforme Foucault (2002), é uma modalidade de exercício de poder e de aquisição e transmissão do saber, é um modo de gestão que autentica a verdade, consolidando uma forma de saber-poder. As práticas governamentais instituídas que produziram o Inquérito se consolidariam como uma atuação da instituição frente à violação de direitos humanos geradas pela instalação da atividade minerária por meio do que foi denominado como “diligências”: participação, coleta de informações, depoimentos, certidões e perícias. O Ministério Público é uma instituição responsável por tutelar direitos coletivos; a tutela, como exercício de poder, se constitui no gestar e gerir (Lima 2002): administrar segmentos sociais ‘vulneráveis’ e ‘despossuídos de condições sociotécnicas para reivindicar direitos’; bem como pacificar a sociedade, mediar conflitos, empoderar agentes sociais, e outros.

A instauração do Inquérito, além de ser uma consequência dos procedimentos administrativos descritos até aqui – Audiência Pública, Recomendações Legais e criação da REASA -, também esteve relacionada à entrada de um novo promotor de justiça na comarca de CMD. Estas autoridades públicas possuem o que eles nomeiam de ‘independência funcional’ que lhes dá autonomia para instaurar ou não Inquéritos Cíveis Públicos. Nos primeiros volumes do Inquérito, os documentos demonstram o registro dos atos e práticas da “atuação conjunta” dos órgãos MPMG, MPF e DPMG. A instauração do procedimento administrativo investigatório transformou os documentos de um Procedimento de Apoio à

---

<sup>83</sup> Segundo Bourdieu (1996: 107), o capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social) que surge “como a condição ou, pelo menos, como o acompanhamento de todas as outras formas de concentração”, e dispõe de meios para impor e inculcar princípios duráveis de visão e de divisão acumulados em toda a rede de relações de reconhecimento, constitutivas do universo burocrático.

Atividade Fim (PAAF) em Inquérito Civil Público (ICP). A abertura desse processo ocorreu em 27 de junho de 2012 e, segundo Pinto, “é no âmbito do Inquérito Civil que o promotor de justiça formará a convicção acerca do caminho jurídico a ser trilhado” (2014: 244). Na esfera extrajudicial, uma maneira de solucionar e de reparar danos coletivos é por meio de acordos, como o TAC. Já na esfera judicial, a instituição dispõe da Ação Civil Pública (ACP). Até a licença de operação, concedida em setembro de 2014, não houve ACP em defesa dos direitos humanos, pois a possibilidade de judicialização nesta esfera era sempre *um poder ser, uma consequência futura*, uma ameaça que estava presente para pressionar a empresa a negociar. Como veremos mais à frente, em julho de 2013, o MPMG assinou um TAC com a Anglo American que contemplou medidas futuras para as comunidades atingidas.

### **3.2. Tempo de Mediação: o agente protetor Anglo American para além de máquinas e de procedimentos**

Nesta seção, discorrerei sobre a mediação<sup>84</sup>, via interlocução entre agentes, proposta pelo Ministério Público, por meio da REASA, a partir de três recursos que constam nos registros do Inquérito: primeiro, os ofícios; depois, as atas de reuniões e, por último, os e-mails. A formação da Rede foi um desdobramento, pautado pelas convicções dos promotores e da procuradora, depois da realização da Audiência Pública - espaço onde as comunidades atingidas fizeram denúncias. A proposta era formar uma rede institucional com diferentes atores no intuito de dar visibilidade e construir soluções para as questões relacionadas aos direitos humanos violados na instalação da mina do empreendimento Minas-Rio. Segundo o promotor de justiça de CMD, a ideia inicial da REASA era estabelecer ‘um grande pacto’ por meio de uma ‘mesa de negociação com todos os atores envolvidos’.

Zhoury *et al* (2005a) discorrem que, a partir da década de 1990, tornou-se hegemônica, em nível mundial, a noção de desenvolvimento sustentável, que apresentou como uma das chaves para solucionar os problemas socioambientais, gerados por grandes empreendimentos, o envolvimento da população no processo. Essa concepção defende que os efeitos não-

---

<sup>84</sup> No texto “The Triad” (1964), Simmel propõe uma análise sobre as interações sociais triádicas ressaltando a importância do significado sociológico do terceiro elemento. A mediação ocorre quando um terceiro funciona como um elemento “não-partidário” que atua produzindo um acordo entre os elementos em conflito. Esse terceiro elemento é considerado um mediador com pretensa capacidade de agir com “neutralidade” e “objetividade” em relação às duas partes envolvidas. No debate sobre instalação e operação de grandes empreendimentos, alguns autores já discorreram como a proposta, das instituições financeiras, de mediação e resolução de conflitos propaga a possibilidade de “equilibrar os interesses”, rejeitando o pressuposto de “vencer ou perder” e adotando a ideia do “vencer ou vencer” (Lopes Pinto 2012; Viégas *et al* 2014).



sustentáveis do desenvolvimento, como os problemas sociais e ambientais, são solucionáveis por meio da utilização de novas tecnologias e de um planejamento racional. A premissa da participação sugere a possibilidade da conciliação entre interesses divergentes por meio do diálogo entre os atores, com a finalidade de se alcançar um consenso. Para Zhouri, no contexto da globalização econômica, “governança aparece como uma categoria-chave no campo semântico que recobre a discussão sobre desenvolvimento sustentável” (2008: 97), e remete à ideia de *gestão*, numa aposta de possível conciliação entre os *interesses* econômicos, ecológicos e sociais, abstraindo, para isso, as relações de poder que permeiam a dinâmica social. De acordo com a autora, “a governança ambiental, entendida como consenso e gestão dos recursos e dos sujeitos, elide as considerações sobre os conflitos que permeiam os processos sociais.” (idem *ibidem*: 105). Portanto, no campo ambiental, a governança é entendida como um modelo político em que vários atores sociais - da administração pública, da iniciativa privada e da sociedade civil - se juntam para apresentar soluções em novos arranjos e instâncias. Esses espaços são vistos como agências de arbitragem ou de mediação de conflitos.

Ainda, segundo Acsehrad & Bezerra (2010), a disseminação de tecnologias de resolução na América Latina, na maioria dos casos, são iniciativas de instituições sediadas em países centrais - que pressupõem que a *falta de instituições* nos países periféricos estaria na origem dos conflitos ambientais. Como exemplo, os autores citam que, na década de 1990, o Banco Mundial propôs reformas nos sistemas judiciários da América Latina e Caribe, “com vistas a adequar o próprio poder judiciário aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre-mercado” (idem *ibidem*: 5), e para tanto sugeriu mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, que tratariam os conflitos de *modo amigável* e de maneira mais ágil do que se os mesmos viessem a ser judicializados. Os autores chamam atenção para o fato de que o discurso proponente da resolução negociada enfatiza os *ganhos mútuos* para os agentes, que leva a resultados *vencer-vencer*, por meio de uma perspectiva que concebe o desenvolvimento econômico como uma demanda social universalista “que não poderia ser “travada” por processos judiciários “idealistas” que, supostamente, desconsideram os interesses “reais” dos entes envolvidos nas disputas” (idem *ibidem*: 20).

Assim, as práticas e noções que se consolidaram, sob a concepção de desenvolvimento sustentável, possuem, como ideia básica, a crença de que é possível estabelecer mecanismos, técnicas e estratégias que visam a criar um novo sistema de regulação, atendendo premissas de participação, de debates e de discussões públicas, com a finalidade de estabelecer consensos. Logo, na nova configuração da política ambiental, centrada na lógica econômica

do desenvolvimento, os preceitos da adequação ambiental – nos quais os problemas socioambientais são passíveis de solução por medidas compensatórias e mitigadoras, e por meio da resolução negociada de conflitos -, se tornaram um verdadeiro paradigma (Zhouri *et al* 2005b).

Como uma espécie de experimento/desdobramento desse modelo de governança e de resolução negociada de conflitos, o Ministério Público criou a Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), que pretendeu instituir o diálogo em alternativa à via da judicialização, no caso específico dos conflitos deflagrados pela implantação da mina do empreendimento Minas-Rio. A negociação para resolução dos conflitos deveria contar com a “organização da sociedade civil e o engajamento cidadão” (Sampaio *et al* 2016: 9). Assim, além das práticas de participação e de alcance de consenso consolidadas a partir da década de 1990, essa arena de negociação, proposta pelo MP, tinha também como propósito que a instituição fomentasse a mobilização social e o empoderamento político das comunidades.

No entanto, durante o funcionamento da Rede não houve consensos e resoluções do conflito. Seguindo os registros do Inquérito, o intuito é mostrar, primeiramente, como a empresa se posicionou na arena da escrita em relação ao conflito que se potencializou nas reuniões públicas da REASA. Se, no capítulo anterior, o agente Anglo American se apresentou como capaz de exercer políticas, programas e monitoramentos para combater os “eventuais” impactos e conflitos, nos registros analisados aqui o debate ocorreu em torno das práticas dos funcionários que atuavam na arena local representando o agente de decisão Anglo American.

Durante as reuniões da REASA, como constam nas atas, inúmeras denúncias foram feitas em relação às práticas e ações da Anglo American. Na reunião de dezembro de 2012, as comunidades exibiram vídeos disponíveis no *youtube* nos quais aparecem seguranças armados da empresa. Os atingidos relataram como ocorria o relacionamento entre empresa e comunidades. Em 14/01/2013, o empreendedor enviou ofício, assinado por uma advogada especialista da Anglo American, ao promotor de justiça de CMD prestando esclarecimentos “diante das manifestações apresentadas na última reunião da REASA sobre a suposta segurança armada” (ICP 2012: 740). O ofício, que foi uma iniciativa da empresa, pois não houve requisição do MPMG, se inicia afirmando que, desde junho de 2009, a empresa não utiliza segurança privada na modalidade armada. Diz que, no início do projeto, em 2008, foi necessário esse tipo de serviço devido “às tentativas de invasões em suas propriedades”, mas esclarece que não houve registros de “confronto, violência, saque de armas ou outras alterações que possam ter produzidos ferimentos a quaisquer pessoas” (*idem ibidem*).

O ofício qualifica elogiosamente os seguranças da empresa, que agem “com a tranquilidade e serenidade, próprias de pessoas cômicas de suas responsabilidades, na preservação da vida e dos desideratos dos Direitos Humanos” (ICP 2012: 741). E pontua que, opostamente, ocorrem invasões às propriedades privadas da empresa, denominando moradores locais de invasores e agressores. Ainda ressalta que a empresa não compactua com “desvio de conduta” de seus funcionários no que tange ao trato com as comunidades onde atuam. Além disso, o ofício discorre sobre a tentativa de “invasão” em propriedade da Anglo American de um atingido que, segundo consta, “atirou seu veículo sobre os vigilantes”, que quase foram feridos “pelo gesto do agressor”. A calma e a serenidade dos seguranças demonstraram “o compromisso da empresa em não entrar em confronto com os moradores locais, mesmo a despeito desse grave incidente” (idem *ibidem*).

Por fim, segundo o registro, além de ser signatária dos “Voluntary Principals On Security and Human Rights”, a empresa o adaptou voluntariamente no “Guia de Direitos Humanos para os vigilantes da Anglo American”. O que reforça o compromisso da empresa com a “promoção dos Direitos Humanos”, além de significar “que uma empresa, e tudo aquilo que a envolve, não é feita apenas de máquinas e procedimentos, mas, principalmente, de pessoas” (ICP 2012: 742).

Em ofício enviado ao promotor de justiça de Conceição do Mato Dentro, no dia 06/03/2013, os atingidos, assinando o ofício como REASA, declararam que a participação da empresa, nas reuniões da Rede, ficaria condicionada ao envio de representante de hierarquia superior ao representante que vinha se manifestando até então nas reuniões. O novo funcionário da empresa deveria ter “autonomia e governança suficiente para posicionar frente às demandas bem como para assumir compromisso daquilo que for pactuado” (ICP 2012: 796). O ofício denuncia que o representante da Anglo American, em diversas ocasiões, “descumpriu as regras estabelecidas”, não respondendo nem esclarecendo as solicitações que são parte das pautas e dos encaminhamentos propostos durante as reuniões. A participação da empresa ocorria por meio de manifestações marcadas por “discursos de que cumprem padrões técnicos”, e de táticas como protocolar “pastas de pilhas de papéis” que demonstravam um “claro exercício de burocratização do processo de não solução dos conflitos socioambientais gerados” (ICP 2012: 795). As estratégias do empreendedor de não responder discorrendo sobre outros assuntos, e de mostrar desconhecimento sobre problemas relacionados às comunidades foi caracterizada no ofício por meio de exemplos retirados das atas das reuniões.

Em 08/03/2013, o Diretor de Operação do Projeto Minas-Rio enviou ofício de resposta aos “Representantes da REASA, Defensoria Pública e Promotoria de Conceição do Mato

Dentro”. Segundo a resposta, a empresa não iria enviar outro representante, pois o Gerente Geral de Desenvolvimento Social era o legitimado pela diretoria da Anglo American, e “que todas as informações levadas por ele representam a decisão da empresa. Independente do interlocutor e sua hierarquia, o posicionamento será o mesmo. Mudar as pessoas, não mudará a posição da empresa” (ICP 2012: 797). A Anglo American, ainda segundo o ofício, é uma empresa quase centenária e reconhecida mundialmente pela sua forma responsável de atuação junto às comunidades, e por isso o Diretor de Operação do Projeto Minas-Rio reitera a “disponibilidade, “intenção” e “compromisso” da empresa em discutir os assuntos que envolvem as comunidades, principalmente em relação aos “impactos” do empreendimento Minas-Rio.

O documento ressalta que, na última reunião da REASA de fevereiro de 2013, houve “agressões verbais” contra os representantes da empresa, e esclarece que “não houve recusa por parte da empresa em responder as questões levantadas, houve sim recusa em ouvir as explicações dadas pelos representantes da empresa” (idem *ibidem*). Além de afirmar que a empresa estaria à disposição para participar de toda e qualquer reunião, o Diretor disse esperar que os representantes da Anglo American “sejam tratados com respeito e educação”. Para finalizar o ofício, o funcionário afirmou que a Anglo American espera que sua presença na região de Conceição do Mato Dentro “seja percebida como parceria na busca por um futuro promissor para todos” (ICP 2012: 800).

Nos registros analisados, no capítulo anterior, as denúncias das comunidades atingidas relatavam as práticas de representantes do empreendedor na arena local, como as intimidações em relação aos processos de negociação fundiárias. Durante as reuniões públicas da REASA, essas denúncias vieram à tona com detalhes por meio dos relatos dos atingidos. Além disso, a participação de funcionários do empreendedor nas reuniões representava ali o agente Anglo American, que, nos registros, são constituídos por políticas, valores, monitoramento e análises. Logo, como apresento neste capítulo, quando os registros foram discorrer sobre essas pessoas que também fazem a Anglo American, além de prestar só elogios, esses sujeitos sociais foram caracterizados como um mero instrumento que exerce “a posição da empresa” e que foram agredidos verbalmente por atingidos. Essas pessoas, funcionários da empresa, representavam o compromisso da Anglo American em não confrontar moradores locais e em promover os Direitos Humanos, e por isso agiam com calma, tranquilidade e serenidade em relação aos atingidos.

O agente Anglo American ainda continuava com “disponibilidade”, “intenção” e “compromisso”, empenhado ao “diálogo” e à “solução efetiva” em relação aos assuntos que

envolviam as comunidades, principalmente em relação aos “impactos” do empreendimento Minas-Rio. No capítulo anterior, apresentei uma disputa em torno das denúncias de violação de direitos humanos. A empresa classificou as denúncias de violação como algo suposto, caracterizando-as como eventuais impactos, reclamações e ocorrências. E apresentou cartilhas sobre seu sistema de gestão social, nas quais as comunidades atingidas eram denominadas de partes interessadas e comunidades associadas. Neste capítulo, os documentos discorrem sobre os sujeitos envolvidos nas violações, assim, a empresa passou a nomear os atingidos de agressores, invasores, que não possuem respeito nem educação no trato com os funcionários, sendo esses, pessoas cômicas de suas responsabilidades com a preservação da vida e os desideratos dos Direitos Humanos.

### **Empoderamento e mobilização social na REASA**

No total, ocorreram 11 reuniões públicas da REASA. Em cada mês, a reunião da Rede ocorria em uma comunidade, na segunda segunda-feira do mês, e eram abertas para o público em geral. As reuniões duravam em torno de seis a sete horas e contavam com a participação de vários moradores da região. Algumas reuniões ocorreram em escolas ou numa associação da comunidade. Outras, nos terrenos das casas dos moradores e, para isso, era montada uma estrutura com toras de madeiras sustentando a cobertura de lona, e um participante da reunião que tinha um caminhão transportava as cadeiras. Os aparatos técnicos, como painel, projetor, computador e microfone, eram levados pelo MPMG. Os únicos representantes do Ministério Público que participaram de todas as reuniões foram o promotor de justiça da promotoria de CMD e o sociólogo<sup>85</sup>.

As atas das reuniões, que integram o Inquérito, foram apropriadas pelos atingidos, no sentido de cobrar do MPMG o registro do que era dito e acordado pelo empreendedor e de inscrever as inúmeras denúncias dos atingidos de maneira detalhada. Além disso, no final das atas se convencionou estabelecer os encaminhamentos por meio de proposições, feitas pelos atingidos, para as atuações das instituições estatais, sendo o Ministério Público, o principal receptor. As cobranças foram aumentando com o decorrer das reuniões, exigindo-se a

---

<sup>85</sup> Em relação à participação nas reuniões da REASA das autoridades, o promotor, coordenador da CIMOS, compareceu somente à primeira, e a promotora do Serro compareceu somente à terceira. O promotor de Diamantina, que atuava como conselheiro no COPAM, a procuradora da República e a defensora pública, durante o processo da REASA, foram substituídos por outros colegas que passaram a atuar no caso da mineração em Conceição do Mato Dentro e região. O promotor de Diamantina compareceu à primeira e à sexta reunião e seu substituto à sétima; a procuradora da república compareceu à primeira, à quinta e à sexta reunião e seu substituto à nona, e a defensora pública compareceu à primeira, à segunda, à quinta e à sétima, sendo substituída por uma colega na oitava reunião.

interrupção das violações aos direitos humanos e a fiscalização do cumprimento das diversas ações previstas no licenciamento ambiental que não estavam sendo executadas. A Rede de Acompanhamento Socioambiental se consolidou como um espaço utilizado pelas comunidades atingidas para pressionar o Ministério Público a recorrer ao recurso administrativo judicial disponível no Estado Democrático de Direito, propondo Ações Cíveis Públicas, que paralisassem totalmente o empreendimento, até que se investigassem as denúncias feitas pelos atingidos e que se resolvessem os problemas causados pela implantação do empreendimento.

De alguma maneira, a REASA cumpriu um dos quesitos pretendidos pelas tecnologias de participação, e que é parte das funções da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS): a mobilização social e o ‘empoderamento’, mesmo que essa mobilização tenha se prestado a efeitos não esperados, como a exigência dos atingidos pela atuação da instituição na esfera jurídica em defesa dos direitos humanos. O espaço das reuniões marcou a presença estatal, com o comparecimento de promotores e procuradores(as) evocando a lei, quando a ausência de regularidades conferidas pela racionalidade de Estado era evidente, vigorando um violento conflito entre empresa e comunidades atingidas e a prevalência do sofrimento social devido às mudanças impostas pela mineração. Nas palavras do procurador do MPF:

E eu quero dizer que, depois de tantos relatos, realmente, eu estou perplexo, eu estou impressionado com a conduta que eu acho que não merece outro adjetivo que não seja conduta criminosa dessa empresa. Os danos são inquestionáveis, os depoimentos são uniformes, não ouvi um único depoimento que destoasse dos demais depoimentos. A prova é claríssima, é robusta, é definitiva sobre o que está acontecendo, ou seja, qualquer processo judicial redundará, sem nenhuma margem de dúvida, na condenação dessa empresa, disso não tenho a menor dúvida (Procurador da República, 9ª reunião da REASA, grifo meu).

Na leitura das atas das reuniões é possível perceber os posicionamentos públicos de promotores e procuradores(as). No entanto, as falas dessas autoridades na arena pública das reuniões não reverberaram em ações das instituições (MPMG e MPF) na esfera judicial. O dito não foi feito (Teixeira 2000), e apesar das ameaças, a não judicialização das questões relativas aos direitos humanos era justificada pelas autoridades, fora da arena pública da REASA, devido à ‘não sensibilização do judiciário’ para essa esfera e sua ‘lentidão’ devido ao acúmulo de processos. Logo, aquilo que as comunidades demandavam como a possibilidade de cumprir a lei e fazer justiça, não se constituía, segundo as autoridades, como saber-poder suficiente para acionar o Judiciário, sendo esse percebido, pelas comunidades atingidas, como capaz de punir a empresa. Por mais que a lei seja percebida como distante para criminalizar poderosos e reparar grupos subalternos, é também experimentada como

possibilidade de esperança e desejo de justiça, que são projetadas dentro do Estado (Das & Poole 2004).

As atas das reuniões da REASA, a eficácia e a significação política e simbólica das reuniões, devido ao grande número de atingidos e apoiadores que as frequentaram, foram usadas pela instituição para pressionar a empresa. As atas foram enviadas pelo promotor de justiça, coordenador da CIMOS, ao presidente da Anglo American no Brasil, e partiu desse a proposta de reunião com as autoridades do MPMG envolvidas com a defesa dos direitos humanos. O e-mail de solicitação da reunião iniciou-se com a seguinte afirmação: “a empresa garante que não houve violação de direitos humanos e enfatiza que tem trabalhado para solucionar as demandas das comunidades”, principalmente por meio da REASA, “com representantes capazes e responsáveis”. (ICP 2012: 762).

Segundo o e-mail, a empresa tem como premissa básica o desenvolvimento social e sustentável, priorizando “a implantação segura e responsável do Projeto Minas-Rio” e a “convivência harmônica” entre “todas as partes interessadas”. Afirmou-se que o esforço da empresa já era perceptível “através da solução de várias reclamações citadas nas atas das reuniões públicas”, como a melhoria no abastecimento de água na comunidade de Água Quente. Visando a estabelecer “um trabalho conjunto” entre MPMG e empresa, com foco no objetivo de “moldar um futuro melhor para a região onde o empreendimento se instala”, o presidente da Anglo American, no Brasil, solicitou o agendamento de uma reunião com o promotor de justiça coordenador da CIMOS “de forma a alinhar melhor as questões aventadas pela comunidade” (ICP 2012: 763).

A possibilidade de reunião foi descrita por um dos promotores, em troca de e-mails somente entre representantes do MPMG, como “uma boa oportunidade para avançarmos nas conquistas socioambientais que almejamos com a REASA” e enfatizou que a instituição deveria estabelecer uma “pauta objetiva de reivindicações básicas para serem encaminhadas na reunião” (ICP 2012: 760). As reivindicações para a reunião com a presidência da empresa deveriam contemplar, segundo o sociólogo do MPMG, “todas as demandas apresentadas pelas comunidades nas reuniões da REASA e em demais documentos, estudos, etc” (ICP 2012: 785).

Não há nenhum registro nos papéis do Inquérito sobre o conteúdo da reunião, nem quando ela ocorreu. A Rede não atendeu à finalidade da “pacificação social”, do consenso, nem da resolução dos conflitos entre empresa e atingidos. A manifestação da empresa foi questionada e impedida em algumas reuniões; os conflitos se potencializaram por meio de ofícios e do embate público entre representantes do empreendedor e comunidades atingidas; e,

a cada reunião, mais denúncias de violações de direitos humanos constavam nas atas. Os e-mails descritos acima encerram a parte do Inquérito que se refere ao espaço da REASA que denominei de tempo de mediação. Se a interlocução entre os agentes na arena pública pretendia fomentar a participação social e estabelecer a mediação do conflito, os documentos que registram o desfecho desse tempo/espaço excluiu a participação das comunidades na busca por soluções dos problemas enfrentados decorrentes da instalação do empreendimento.

Em síntese, pretendi apresentar nesta seção o desdobramento, via papéis, da proposta de mediação do conflito planejada pelo MPMG por meio da criação da REASA. Se houve um avanço no diálogo entre MPMG e empresa com a proposição de uma reunião com os representantes da área de defesa dos direitos humanos da instituição, paralelamente, a empresa não se mostrou aberta ao diálogo e às proposições dos atingidos, produzindo um registro que negava a possibilidade de mudança do representante da Anglo American nas reuniões da REASA. Assim, a mediação não teve êxito na resolução dos conflitos aqui abordados.

Na arena dos registros, o espaço de mediação, via interlocução entre agentes, possibilitou visualizar as ações e reações dos atores no decorrer do tempo. Os ofícios da empresa mais uma vez deslegitimavam os atingidos: além das denúncias de violações de direitos serem taxadas de experiências supostas, os relatos desses sujeitos, na arena pública, foram classificados como não reais, e assim, os ofícios pretendiam descrever a verdadeira realidade. E, se durante as reuniões, os promotores ameaçaram com a judicialização das questões relacionadas aos direitos humanos, as comunidades levaram a sério e se mobilizaram cobrando a responsabilidade da instituição em propor Ações Cíveis Públicas e repudiando o consenso. Já a manifestação, via e-mail, do presidente da Anglo American no Brasil visava a estabelecer diálogo apenas com o MPMG.

A análise sobre os registros produzidos relacionados à REASA possibilita refletir sobre como responsabilidades são construídas, eximidas, distribuídas e atribuídas (Ferreira 2013). A Anglo American atribuiu, textualmente, seu comprometimento com a “promoção dos Direitos Humanos” e espontaneamente se manifestou sobre segurança armada para afirmar sua responsabilidade por não ter causado “confronto” nem “saque de arma” que pudessem gerar “ferimentos”. Também afirmou a responsabilidade de seus funcionários com os “desideratos dos Direitos Humanos”. Ainda, a empresa afirmou que é reconhecida mundialmente por sua “forma responsável de atuação junto às comunidades”, além de ser comprometida com os assuntos que envolvem as comunidades na busca “por um futuro promissor”. O funcionário de “hierarquia superior”, requisitado pelas comunidades para



participar das reuniões da REASA, solicitou uma reunião apenas com os promotores de justiça visando a estabelecer “um trabalho conjunto” sobre “as questões aventadas pela comunidade” com a exclusão dessa.

Os atingidos que, na Audiência Pública analisada no capítulo anterior, durante a fala de um promotor, foram cobrados em termos de suas responsabilidades na busca por direitos, participaram, se articularam e se mobilizaram durante o funcionamento da REASA, cumprindo seus deveres de cidadãos. Além de discorrerem, via ofício, como a empresa não estava cumprindo com sua responsabilidade desrespeitando as regras sobre as manifestações de representantes da empresa estabelecidas na REASA.

O Ministério Público, com a criação da REASA, deslocou as denúncias de violações de direitos humanos para uma ‘mesa de negociação’ visando a um ‘grande pacto’. Não tendo havido êxito na proposta, a atuação conjunta das instituições de justiça se dispersou, não havendo mais nenhum encaminhamento. Já mesmo durante a realização das reuniões, promotores, procurador(a) e defensora pública deixaram de frequentar o espaço da REASA. Em entrevista, o promotor de justiça de CMD disse que a proposta inicial não se concretizou, porque alguns dos atores que foram chamados a participar da Rede – órgãos ambiental estadual e municipal, academia, e outros - não aderiam ao formato da REASA, alguns não compareceram às reuniões e outros que eventualmente frequentavam as reuniões se portavam ‘numa condição de expectador e de convidado’. Assim, para o promotor, a REASA se transformou em ‘um movimento dos próprios atingidos’, e o Ministério Público funcionou como um catalisador. Para o promotor, que foi coordenador da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), a instituição fomentou a organização das comunidades que resultou numa maior articulação com apoiadores e com a realização de denúncias em âmbito internacional. Segundo o promotor, a instituição acompanhou ‘lado a lado’ e ‘não capitaneando: eles mesmos criando as possibilidades’. Logo, a responsabilidade da instituição foi construída por meio da função de fomentadora, e distribuída em meio à recusa dos agentes em aderir e na fabricação de cidadãos responsabilizáveis.

Por meio das interações que agentes estatais estabeleceram com outros agentes e, nesse trânsito entre exercer o papel do Estado com o objetivo de defender grupos sociais, que as fronteiras entre Estado, sociedade e mercado foram atualizadas, configuradas e produzidas (Mitchell 2006). Se por um lado, o MPMG não entrou com Ação Civil Pública e foi tentar a resolução do conflito em negociações fechadas, sem a presença de atingidos, com o Presidente da Anglo American no Brasil, por outro lado, como veremos mais à frente, os atingidos se mobilizaram em outras frentes, como a organização de manifestações públicas.

No Inquérito, depois do fim da REASA, em abril de 2013, não aparecem ofícios ou documentos protocolados por atingidos dirigidos nominalmente ao Ministério Público, o que há são manifestos denunciando o poder estatal e proclamando a sociedade a se juntar aos atingidos na luta por justiça.

### **3.3. Tempo de persuadir: produção de artefatos documentais em defesa dos direitos humanos**

Como pontuei no início do capítulo, os documentos do Inquérito analisados mostram, além de registros relacionados à REASA, os procedimentos administrativos realizados pela promotoria de justiça de Conceição do Mato Dentro. Esta seção pretende refletir sobre a atuação da instituição em relação ao abastecimento de água na comunidade de Água Quente, por meio da análise das práticas estatais que pretendiam persuadir o empreendedor, via produção de provas materiais, a solucionar os problemas de abastecimento de água enfrentados na comunidade. Como as ameaças à judicialização não surtiram efeitos nas práticas da Anglo American e o conflito não foi mediado pela interlocução entre agentes, o objetivo do MPMG passou a ser o alcance da negociação via assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A confecção do TAC deveria contemplar tanto a questão relativa ao meio ambiente quanto aos direitos humanos. Para o alcance da negociação, além dos processos judiciais relativos à defesa do meio ambiente que deveriam ser finalizados por meio de acordos, a instituição mobilizou outros mecanismos estatais de investigação visando a juntar provas materiais no Inquérito. Já haviam os relatos dos atingidos, as reportagens de jornais, os boletins de ocorrência, os relatórios técnicos, pareceres do órgão ambiental, e assim, a promotoria de justiça de CMD pretendeu construir outras materialidades: vistoria, certidão, notificação e assinatura de termo de declarações, como veremos logo abaixo. A persuasão não se deu mais por meio de ameaças à judicialização, mas sim pela construção de provas materiais mediante a escrita como tecnologia de Estado.

A comunidade de Água Quente se encontra às margens dos córregos Pereira e Passa Sete e está localizada a 4 Km à jusante da barragem de rejeitos do empreendimento. Segundo Tôres (2014), após inúmeras denúncias, mediante boletins de ocorrência e ofícios ao Ministério Público, a mobilização da comunidade conseguiu evidenciar, para os órgãos públicos, a situação precária em que vivia a comunidade, pois a falta de água afetava o cotidiano das famílias de maneira drástica e inquestionável.

Uma das transformações graves, denunciadas pelas comunidades durante a instalação da mina do empreendimento Minas-Rio, foi o secamento e destruição de nascentes, e o assoreamento e poluição dos cursos hídricos, recursos fundamentais ao modo de vida tradicional das famílias atingidas. Muito embora o abastecimento de água das comunidades estivesse gravemente comprometido, a empresa não realizou, durante toda a licença de instalação, medidas compensatórias satisfatórias. Os documentos de autoria dos atingidos, que integram o Inquérito, demonstram os prejuízos, danos e perdas causados pela interrupção aos usos tradicionais da água nas comunidades de Água Quente, São Sebastião do Bom Sucesso, Turco, Beco, Cabeceira do Turco, Córregos, Itaponhoacanga, São José da Ilha, Gondó, São José do Jassém e Passa Sete.

Seguindo os registros do Inquérito, as transformações vivenciadas pela comunidade de Água Quente apareceram no processo quando um atingido enviou ao promotor de justiça de CMD um e-mail constando um documento produzido pela própria instituição. Denominado “TERMO DE AUDIÊNCIA”, o registro estabeleceu em 7 de julho de 2010, que a comunidade de Água Quente era “atingida emergencial em relação ao abastecimento e à qualidade da água dos córregos utilizado pela comunidade”. O Termo foi assinado pelo promotor da comarca de CMD, que exercia o cargo na época, e representantes da Anglo American. Como veremos mais à frente, em uma reunião da REASA, a superintendente regional do meio ambiente de Minas Gerais disse que o ‘*estado não tinha memória*’ do processo, devido às constantes trocas dos técnicos no órgão ambiental, e que os atingidos se mostravam mais atualizados com certas informações. O e-mail enviado pelo atingido ao promotor demonstra a não *memória das instituições estatais*, mas sobretudo a atribuição dessa responsabilidade às pessoas que passam a ser atingidas por um projeto minerário, pois além de terem seus modos de vida interrompidos e interditados, precisam se desgastar continuamente produzindo *memória para o Estado*. O atingido precisou enviar ao promotor, que ocupava o cargo, um termo assinado por outro promotor que ocupou o cargo no passado, mas que representa a mesma instituição.

Posteriormente ao Termo assinado entre MPMG e Anglo American, uma medida do órgão ambiental estadual exigiu a instalação de um sistema de abastecimento de água pela empresa para atender aos moradores da comunidade de Água Quente, que até a chegada do empreendimento utilizava os córregos e nascentes para diversas finalidades: banho, consumo humano, preparação de alimentos, dessedentação de animais e agricultura familiar. Em 2011, a Anglo American construiu um poço artesiano, quatro caixas d’água na comunidade e instalou fossas sépticas e banheiros externos em quase todas as casas (Tôres 2014).

Durante os anos de 2012 e 2013, nas atas das reuniões da REASA, constam inúmeros relatos de que o sistema de abastecimento implantado pela empresa não funcionava de maneira constante e que os moradores da comunidade de Água Quente ficavam sem água até para beber por dias consecutivos. Além disso, as fossas sépticas e os banheiros não foram bem projetados atraindo insetos e exalando mau cheiro. O Inquérito apresenta dois procedimentos administrativos executados pelo MPMG, que colocaram em prática outros instrumentos de Estado<sup>86</sup>.

O primeiro foi uma Vistoria, em 27/02/2013, realizada pelo promotor de justiça de CMD e pelo oficial do MPMG na comunidade em um dos dias de falta de abastecimento de água. A Vistoria foi seguida de produção de um documento denominado “CERTIDÃO” em que se relata a visita, os problemas encontrados e algumas informações acerca da comunidade como o número de idosos e crianças. O registro possui três páginas de texto e duas páginas com fotografias do poço artesiano e das caixas d’água, que se encontravam vazias, retiradas “*in loco*”. Esse documento foi enviado ao órgão estadual responsável pelo licenciamento e à empresa. Nas correspondências, em 01/03/2013, o promotor requisita da Anglo American “informações e tomada de providências urgentes no sentido de solucionar o problema” (ICP 2012: 771); e ao órgão ambiental que tome ciência da visita do promotor à comunidade de Água Quente “para fins de conhecimento e providências que entender cabíveis” (idem *ibidem*: 772).

O segundo procedimento foi uma Notificação, em 20/03/2013, para comparecimento do Gerente de Recursos Hídricos da empresa Anglo American à sede da promotoria de justiça de CMD para tratar de assunto referente à falta de água na comunidade de Água Quente, seguida da produção de um documento denominado “TERMO DE DECLARAÇÕES”, em 02/04/2013, para responsabilização de pessoa física. O funcionário da Anglo American que prestou declarações estava acompanhado “espontaneamente” do Gerente Geral de Desenvolvimento Sustentável e Licenciamento Ambiental e mais dois advogados(as). O termo foi redigido em linguagem indireta sendo que o representante da empresa declarou as mesmas informações técnicas e as mesmas justificativas para o não funcionamento contínuo do sistema que aparecerão no próximo item do capítulo quando apresentarei os documentos da empresa sobre o abastecimento de água da comunidade de Água Quente. Além disso, suas

---

<sup>86</sup> O Inquérito Civil instaurado e presidido pelo órgão do Ministério Público prevê a realização de atos relativos à sua instrução tais como ouvir pessoas, requisitar informações, requisitar exames periciais e documentos, fazer ou determinar vistorias e inspeções, acompanhar buscas e apreensões, designar e presidir audiências, bem com expedir notificações e requisições, a qualquer pessoa, órgão ou autoridade, nos limites de sua atribuição funcional (CSMPF 2010).

afirmações não se diferenciaram em nada das que o mesmo funcionário fazia nas reuniões públicas da REASA.

A dinâmica do Inquérito visou produzir efeitos de poder e de verdade por meio da construção de provas: a visita do promotor à comunidade, as fotos tiradas *in loco*, o relato escrito pelo promotor, o envio de documentos aos responsáveis requisitando providências, a convocação do representante da Anglo American e suas declarações constando no papel. A dimensão organizacional do que faz Estado é engendradora tanto por redes de agentes, quanto pelo estabelecimento de regras de enunciação, de padrões retóricos e de linguagens específicas (Castilho *et al* 2014). Ao tentar persuadir a empresa a solucionar os problemas de abastecimento de água na comunidade de Água Quente, o MPMG estava também juntando materialidades que forneceriam mais argumentos para convencer a empresa a negociar ao invés de enfrentar o Judiciário. As implicações desses recursos de Estado eram a solução momentânea dos problemas, mas não ocorreu outra frente de atuação da instituição, durante a instalação do empreendimento, que visaria à reparação dos danos sofridos pela comunidade durante a falta de abastecimento de água. As práticas estatais de vistoria, certidão, notificação e assinatura de termo de declarações, além de constituí-lo na arena local, geraram documentos respostas de outro agente, como os relatórios produzidos pela empresa e enviados ao MPMG sobre visitas técnicas à comunidade de Água Quente.

### **Os (não)benefícios e as (não)melhorias: o exemplo da comunidade de Água Quente**

Veremos, neste item, como a empresa foi processualmente fabricando suas ações na comunidade de Água Quente. A questão do abastecimento de água na comunidade perpassa praticamente todos os documentos de autoria da empresa. No documento apresentado, após a Audiência Pública, nos slides com o tema “Associando iniciativas reais às questões levantadas na Audiência Pública em 17 de Abril de 2012”, afirma-se que o sistema de abastecimento de água na comunidade beneficia diretamente 120 pessoas, e que os investimentos adicionais em torno de R\$500 mil possibilitaram “aumento da capacidade de reserva”, além de “gestão autônoma do sistema – desenvolvimento sustentável” (ICP 2012: 296).

Nas três respostas às Recomendações Legais das instituições, o sistema de abastecimento de água na comunidade é apresentado como uma ação implantada pela Anglo American que visa ao “desenvolvimento regional e a melhoria da qualidade de vida nos locais em que atua”. Os mesmos dados são apresentados repetidamente nos três registros com as

mesmas informações: “vazão de abastecimento de 1,6 m<sup>3</sup>/h”; “captação por cerca de 7 horas”; “sistema de poço tubular perfurado”; “tratamento por meio de clorador de linha”. E, segundo consta, essas assertivas estão embasadas no Manual de Saneamento da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, importante ressaltar que os índices apresentados estão relacionados ao consumo médio em área urbana.

As respostas às Recomendações também afirmam que os relatórios da empresa “demonstram tecnicamente” que a maior parte das comunidades não estão localizadas à jusante da área de obras de implantação do Projeto Minas-Rio, e que, por isso, Água Quente foi a única comunidade que precisou de implantação de sistema alternativo de uso de água para abastecer as famílias. Segundo consta, as outras comunidades não tiveram “seus sistemas de usos da água afetados pelas obras”, de modo que “não sofrem”, em relação à qualidade da água, “nenhum impacto decorrente das obras”. Assim, além da empresa excluir a existência de outras comunidades à jusante das obras da barragem de rejeito, como São José do Jassém e Passa Sete, havia uma recusa de admitir que a diminuição das nascentes se deu em decorrência da instalação da atividade minerária. O abastecimento por meio das nascentes para o uso doméstico era recorrente em todas as comunidades do entorno até a chegada do empreendimento. Nos documentos do Inquérito não aparece a informação de que o desaparecimento das nascentes é resultado da falta de chuva e do aquecimento global, no entanto, nas reuniões públicas este argumento foi utilizado pelos representantes da Anglo American. Nos registros do Inquérito, a empresa apenas afirmou que as comunidades do entorno do empreendimento não sofriam impactos devido à quantidade e à qualidade da água.

Além disso, as respostas discorreram que o sistema objetiva solucionar, de modo definitivo, possíveis problemas decorrentes da falta de abastecimento de água em Água Quente, e pontua que a comunidade “hoje, conta com abastecimento de água de qualidade superior à utilizada no passado”. A instalação desse sistema foi utilizada pela empresa para vangloriar seus programas na área social, como se esses gerassem melhorias e benefícios na vida das comunidades. Nos escritos, esse fato não aparece como uma reparação de um modo de vida que foi impedido; estrategicamente quando o impacto não é “suposto”, ele passa a ser ocultado.

Como vimos anteriormente, em ofício de 04/01/2013, para tratar de uma reunião com as autoridades do MPMG, o presidente da Anglo American no Brasil afirmou que “várias reclamações citadas nas atas das reuniões da REASA” já estavam solucionadas, como a “melhoria no abastecimento de água na comunidade”. No entanto, no dia 01/03/2013, o promotor de justiça de CMD enviou ofício à empresa sobre os problemas enfrentados pela

comunidade devido ao não funcionamento do abastecimento de água em Água Quente. Depois deste documento do promotor, mais três registros, que contêm esse assunto, foram encaminhados pela empresa à promotoria de justiça de CMD.

Em 08/03/2013, em ofício resposta para os membros da REASA - sobre manifestação da Anglo American nas reuniões -, a empresa discorre que a comunidade de Água Quente está na área de influência do empreendimento Minas-Rio e que, por isso, está sendo atendida “pelos programas sociais previstos no licenciamento ambiental”. Nesse registro, além dos dados já disponíveis nas respostas às Recomendações, mais informações técnicas sobre o sistema de abastecimento da comunidade são prestadas. Segundo consta, ao longo do ano de 2012, foi realizada “aquisição de bomba reserva para caso de pane da bomba em funcionamento”, “instalação de hidrômetros”, e “aquisição e instalação de gerador para o caso de falta de energia”. O ofício ressaltou que, em todo processo de abastecimento de água, “seja público ou privado, ocorrem intercorrências no fornecimento”, mas que a busca pela melhoria do sistema da comunidade era contínua, sendo importante “que a comunidade participe ativamente nos cuidados com o uso da água e na vigilância do sistema de abastecimento para que o mesmo seja ainda mais eficaz” (ICP 2012: 798). Aqui, aparece ocultamente outro argumento utilizado pela empresa nas arenas públicas e nas visitas de funcionários da empresa à comunidade: diziam que a falha no abastecimento ocorria porque a comunidade não sabia usar o sistema, pois deixava a torneira aberta.

Já o documento resposta, do dia 18/03/2013, sobre a visita do promotor de justiça à comunidade de Água Quente é composto por várias partes. Na primeira, a empresa apresenta mais uma vez todos os dados que já haviam sido apresentados em documentos anteriores sobre o abastecimento de água em Água Quente. O texto é praticamente o mesmo do ofício resposta para os membros da REASA; no entanto, são acrescentadas tabelas com mais dados técnicos sobre abastecimento de água, figuras que esquematizam o sistema de abastecimento, além de fotografias do sistema de abastecimento. A segunda parte apresenta uma análise sobre a demanda de abastecimento da comunidade, com dados do Manual de Saneamento da Fundação Nacional de Saúde. Nesse aspecto, o texto também é o mesmo já apresentado em ocasiões anteriores, acrescenta-se apenas uma tabela. A terceira parte apresenta uma justificativa para a falta de abastecimento de água que foi detectada pelo promotor de justiça em sua visita à comunidade. Segundo consta, em um primeiro momento houve desarmamento do sistema de bombeamento de água, que voltou a funcionar com uma manutenção realizada pela empresa. Mas como depois o consumo da comunidade superou “em muito a média prevista pela Fundação Nacional de Saúde e, por outros fatos constatados in loco, verificou-se

que o sistema de abastecimento não conseguiu estocar a água enquanto a bomba voltava a funcionar” (ICP 2012: 824). E após nova manutenção, constatou-se que “as torneiras localizadas nas caixas de água próximas à igreja estavam abertas e a tubulação encontrava-se obstruída por um pedaço de madeira” (idem ibidem). Assim, alguns dias depois, a empresa substituiu duas peças do quadro elétrico para suportar a “variação de tensão” e instalou “um contador de 16A (ampères) e um relé térmico 12-16<sup>a</sup> que permitirá o funcionamento correto da bomba d’água” (idem ibidem: 825).

O documento finaliza afirmando que a empresa “vem promovendo melhorias, ampliações e manutenções” no referido sistema, e que não se furta “de promover novas melhorias em caso de necessidade”. Além disso, informa que sua equipe está “a disposição para atender imediatamente qualquer demanda desse aspecto” (idem ibidem: 826).

Em 05/07/2013, um relatório sobre monitoramento da qualidade da água e limpeza de fossa, na comunidade de Água Quente, foi enviado à promotoria de justiça de CMD. Esse documento não era uma resposta nem uma solicitação do Ministério Público; foi uma iniciativa do empreendedor. O relatório informa que, a partir de março de 2013, foram realizadas visitas diárias à comunidade de Água Quente visando a “oferecer um atendimento eficaz para o sistema implantado”, pois, segundo consta, o “acompanhamento diário identifica problemas e soluções imediatas para que a comunidade não sofra maiores impactos” (ICP 2012: 1046). Assim, o relatório descreve as atividades realizadas pela empresa na comunidade por meio das seguintes denominações: Manutenção; Monitoramento; Reparo; Rebaixamento; Limpeza e desinfecção; Esgotamento; Fornecimento e Correção. O relatório conclui que durante os três meses de visitas na comunidade de Água Quente foi possível estabelecer “ações de melhoria acordadas anteriormente em reuniões com a comunidade”; e que “a partir do início do monitoramento diário não foram verificadas reclamações de falta de água e todas as demandas levantadas junto à comunidade foram corrigidas” (idem ibidem: 1050). O documento possui 18 registros fotográficos que incluem o sistema de abastecimento de água e as visitas dos funcionários da empresa à comunidade.

Este relatório é o último documento referente ao abastecimento de água na comunidade de Água Quente. O mecanismo de governo, posto em prática pelo MPMG, por meio da fabricação de materialidades que construiu provas resultou em inúmeros relatórios e ofícios apresentados pela Anglo American que, além de discorrerem sobre como sua atuação beneficia a qualidade de vida das comunidades, gerou visitas diárias de representantes da empresa em Água Quente. Pouco tempo depois, a comunidade proibiu a entrada e a visita de funcionários da Anglo American no local.



Retomando, pretendi descrever os efeitos de um tempo que se estabeleceu por práticas de persuadir e atribuir responsabilidades. A começar, o comprometimento de um atingido em colaborar com o MPMG fornecendo subsídios. Posteriormente, o promotor de justiça distribuiu responsabilidades exigindo tomada de providências urgentes: para o representante da empresa “no sentido de solucionar o problema”, e para a superintendente do órgão ambiental estadual as medidas que “entender cabíveis”. Além disso, o promotor de justiça produziu um termo para responsabilização de pessoa física sobre informações prestadas pelo representante da Anglo American.

Quando ocorreu a visita do promotor de justiça à comunidade de Água Quente, a REASA já fazia encontros periódicos há, pelo menos sete meses, e os problemas vividos pelas comunidades não eram resolvidos. Assim, de alguma maneira, as tecnologias de escrita estatal convenceram a empresa Anglo American, que resolveu a situação pontual de abastecimento de água para as necessidades básicas. No entanto, Água Quente e outras comunidades do entorno do empreendimento possuem um modo de vida rural, não sendo possível realizar várias atividades ligadas à agricultura familiar nessas condições.

Já a empresa construiu sua responsabilidade nos registros discursando que executa ações de melhoria da qualidade de vida nos locais em que atua e que atende as comunidades por meio dos programas sociais previstos no licenciamento ambiental; e assim, pontuou que a comunidade de Água Quente conta com um abastecimento de água de qualidade superior à utilizada anteriormente. Por duas vezes, a empresa se eximiu de suas responsabilidades, primeiro dizendo que para o sistema de abastecimento de água ser eficaz é preciso contar com os cuidados e a vigilância dos moradores; e depois afirmando que o consumo da comunidade superou “em muito” a média prevista pela Fundação Nacional de Saúde.

### **3.4. Tempo das mobilizações: manifestos públicos e trajetos em luta**

Durante o funcionamento da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), a protelação da resolução sobre as graves condições de vida das comunidades atingidas foram mantidas por meio dos procedimentos administrativos estatais que instituíam mediações e persuasões constituindo um Inquérito com inúmeros documentos respostas da Anglo American, preocupados em negar violações de direitos, ocultar comunidades e danos, promover seus programas sociais, nomear impactos de supostos, e ostentar saberes técnicos como o monitoramento e a avaliação. Já no âmbito administrativo do processo de licenciamento ambiental, a existência das comunidades foi mantida “no limbo”, com o

engavetamento do Diagnóstico da Diversus<sup>87</sup>; e sem a discussão e a deliberação de quais eram os atingidos pela mina e quais danos, perdas e prejuízos estavam sendo enfrentados pelas comunidades. Nas experiências com as diferentes esferas estatais, o tempo presente, que foi caracterizado como de urgência pelos promotores de justiça, se configurou como de espera para as comunidades, mas também de muita luta por justiça e busca por direitos. Uma mobilização marcada pela exigência da paralisação do empreendimento, visando à investigação das denúncias de violações de direitos humanos, antes que a licença de operação fosse concedida, pois essa seria a terceira e última etapa do procedimento.

Nesta seção, irei discorrer sobre a mobilização dos atingidos por meio dos manifestos públicos e das suas caminhadas e presenças que visavam a pressionar as esferas de poder. A atuação conjunta das instituições do sistema de justiça em defesa dos direitos humanos não surtiu efeito no processo de licenciamento ambiental da mina do empreendimento Minas-Rio. Como veremos, com o fim da REASA, a falta de ações concretas do Ministério Público relacionadas às demandas dos atingidos se sedimentaram na produção do silêncio vislumbrada no Inquérito, tanto em relação à inação da instituição, como também pela mobilização dos atingidos com novas estratégias de busca por reconhecimento e por justiça.

O Diagnóstico da Diversus estava engavetado no órgão ambiental desde sua finalização em 2011. Com a criação da REASA, além da apresentação desse documento, pelos consultores que o produziram, em uma das reuniões da Rede; houve uma movimentação via e-mail para que o Diagnóstico fosse analisado e discutido pelo órgão ambiental. Entre as trocas de e-mail, que são parte do Inquérito, um dos consultores da Diversus indaga, aos promotores e atingidos, quando as questões socioambientais seriam incluídas nas discussões do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e o que seria preciso para que o Diagnóstico da Diversus se tornasse pauta das reuniões da Unidade Regional Colegiada (URC/Jequitinhonha)<sup>88</sup>. O e-mail, do dia 22/02/2013, chama a atenção para o fato da situação

---

<sup>87</sup> O relatório da empresa Diversus Consultores Associados Ltda, denominado “Diagnóstico Socioeconômico da Área Diretamente Afetada e da Área de Influência Direta do empreendimento Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A. (Ex-MMX Minas-Rio Mineração S.A.)”, foi realizado por meio de etnografia e dados socioeconômicos. Os detalhes sobre como este Diagnóstico foi demandado no processo de licenciamento ambiental da mina do empreendimento Minas-Rio foi apresentado no Capítulo 1 desta dissertação.

<sup>88</sup> De 2007 até 2016, o processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais era instruído nas Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAM's) - unidades regionais da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) -, e era julgado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Este conselho era composto por Unidades Regionais Colegiadas (URC's), isto é, unidades regionais do COPAM, formadas por conselheiros representantes de instituições das regiões em que estavam instaladas. As URC's julgam os requerimentos de licenciamento e a SUPRAM fornece assessoria técnica e jurídica (Fonseca 2011). O processo de licenciamento ambiental da instalação da mina do empreendimento Minas-Rio ocorreu na URC/Jequitinhonha, sediada no município de Diamantina/MG.

das comunidades estarem se agravando, “sem ações efetivas por parte do empreendedor ou dos órgãos ambientais” (ICP 2012: 764).

Em resposta, no dia 28/02/2013, um atingido discorre que sempre que essa questão vem à tona, no órgão ambiental, a superintendente regional de meio ambiente aciona a mesma “desculpa” de que o Diagnóstico não é “conclusivo para a caracterização da ADA (Área Diretamente Afetada)” (ICP 2012: 786). Com as pressões, via membros da REASA, para que o estudo fosse discutido em âmbito estatal, o mesmo atingido respondeu também via e-mail, que a superintendente garantiu, em reunião da URC, que a equipe técnica do órgão ambiental daria “uma posição sobre o estudo” (idem ibidem), colocando-o em pauta, mas não se comprometeu com uma data concreta.

A princípio, o Diagnóstico da Diversus seria apresentado ao COPAM em abril de 2013 e por isso ocorreu toda uma mobilização via e-mails, para que a reunião mensal da REASA se realizasse no município de Diamantina/MG, com a presença de técnicos da Superintendência Regional de Meio Ambiente (SUPRAM), no mesmo dia e em período diferente, da reunião da URC/Jequitinhonha. A reunião da REASA foi marcada para acontecer em Diamantina, no entanto, poucos dias antes a pauta da URC/Jequitinhonha foi disponibilizada sem que o Diagnóstico da Diversus fosse incluído para discussão entre os conselheiros. Mesmo assim, os atingidos se deslocaram até Diamantina para realizar a reunião da REASA.

Diante desses fatos, foi produzida uma nota pública, em 16/04/2013, denominada “GOVERNO DE MINAS NÃO SE DISPÕE A RECONHECER ATINGIDOS PELA MINERAÇÃO EM CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO”, visando a denunciar a protelação do órgão ambiental na discussão e no reconhecimento das comunidades como atingidas pelos diversos impactos, danos e perdas causadas pela instalação da atividade minerária. A nota assinada como “Atingidos pelo Projeto Minas-Rio em Conceição do Mato Dentro, Minas Gerais” fez um histórico do processo que culminou no não reconhecimento do universo sociocultural atingido pela mina do empreendimento, por meio de “inaceitáveis fatos” que se perpetuaram atingindo as condições de reprodução social das comunidades. Segundo a nota, mesmo o Governo do Estado de Minas Gerais estando ciente da insuficiência dos estudos apresentados pelo empreendedor em relação à caracterização do universo sociocultural, que seria transformado pela instalação da mina, concedeu as licenças prévias e de instalação. Portanto, após dois anos da conclusão do Diagnóstico que se propôs ao levantamento e caracterização desse universo, “nós, atingidos, ainda aguardamos a sua discussão no âmbito da URC, sendo surpreendidos pela não inclusão do estudo na pauta da próxima reunião” (ICP 2012: 926).

Além disso, o manifesto público chama a atenção para o fato de que o não reconhecimento de comunidades como atingidas foi possibilitado pela “omissão de impactos potenciais”, pela “desconsideração de fatores socioambientais relevantes”, e por “possível incapacidade técnica” dos estudos apresentados pelo empreendedor (ICP 2012: 925). O documento pontuou a gravidade da situação que as comunidades estavam enfrentando e da tentativa de manter “**nossa existência no limbo**”. Também afirmou a importância de um Diagnóstico independente, como o da Diversus, ser acatado pelo órgão ambiental e exigiu, publicamente, que o Governo do Estado de Minas Gerais “se comporte dignamente e propicie a ocasião para o nosso reconhecimento” (ICP 2012: 926).

Além da mobilização até Diamantina para a realização da reunião da REASA, outro encaminhamento, surgido a partir da Rede, foi a realização de uma Audiência Pública promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais<sup>89</sup>. O evento ocorreu no dia 6 de maio de 2013, em Belo Horizonte, e foi também um momento de grande mobilização das comunidades atingidas, que fizeram um protesto por meio de uma caminhada no entorno da Assembleia Legislativa entoando, por meio de um megafone, as atrocidades cometidas pela mineradora, e reivindicando o reconhecimento das violações de direitos devido à instalação do empreendimento.

Uma petição online, que também constituiu o Inquérito, inaugurou uma campanha internacional que pretendia a “Paralisação Total e Imediata do empreendimento da Anglo American” para a investigação de suas diversas irregularidades e a penalização dos culpados pelos direitos violados e pelos danos morais a que famílias e comunidades atingidas estavam submetidas. A petição, que se iniciou em setembro de 2012, juntamente com as assinaturas, foram entregues aos deputados da Comissão de Direitos Humanos, durante a Audiência Pública, marcada pela participação de inúmeros atingidos que além de fazerem o grito, encheram o auditório da Assembleia Legislativa com cartazes, exigindo a “PARALISAÇÃO JÁ”!

Seguindo os documentos do Inquérito, como resultado da referida Audiência Pública na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, foi produzido o requerimento 4765/2013, assinado pelo deputado e presidente da Comissão de Direitos Humanos e enviado a representantes do Ministério Público de Minas Gerais e a autoridades da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O requerimento pedia

---

<sup>89</sup> A Audiência Pública realizada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais visa a instruir matéria legislativa em trâmite, a acompanhar a execução de políticas públicas e do planejamento do Estado, e a tratar de assunto de interesse público relevante, a requerimento de Deputado ou comissão, assegurando a participação do público no debate (ALMG 2016).

providências para suspender as atividades da Anglo American, na região de Conceição do Mato Dentro, “em face das diversas denúncias apresentadas na referida reunião, acerca da atividade dessa unidade de negócios, incluindo questões ambientais, sociais, de propriedade e de direitos fundamentais” (ICP 2012: 1021). As comunidades se deslocaram até a capital para realização de um evento com representantes políticos na tentativa de dar visibilidade às violações de direitos humanos no âmbito da esfera política, e os encaminhamentos propostos pelos deputados foram justamente a cobrança de atuações da instituição do Sistema de Justiça - MPMG - e do Executivo – órgão ambiental -, esferas nas quais as comunidades já demandavam e pressionavam.

Ainda no silêncio produzido pelo Inquérito, em relação à atuação do MPMG na defesa dos direitos humanos após o fim da REASA, as comunidades deram continuidade as suas mobilizações por meio das manifestações públicas, em um tempo marcado não só pela espera, mas também pelo desapontamento com as não respostas do aparato estatal. Em 27/05/2013, um segundo manifesto público foi produzido pelas comunidades atingidas que assinaram o documento não somente como “*Atingidos pelo Projeto Minas-Rio/Anglo American*”, mas também como “*atingidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais*”. A “Nota de Esclarecimento à Imprensa e à Sociedade” visava a explicar que a declaração dada pelo governador do estado de Minas Gerais, em Nova York, durante evento para investidores e líderes empresariais, de que os “problemas de atrasos de licenciamento enfrentados pela mineradora Anglo American estão resolvidos” (ICP 2012: 1006), mostrava desconhecimento do não cumprimento de condicionantes pela empresa e das diversas denúncias de violações de direitos humanos devido à instalação do empreendimento.



**Figura 7: Foto que constitui a “Nota de Esclarecimento à Imprensa e à Sociedade” e foi retirada do jornal Mato Dentro por dentro – Agosto de 2007.<sup>90</sup>**

A nota chama a atenção para o fato de que, no mês anterior, em reunião da REASA, realizada em Diamantina/MG, a superintendente regional de meio ambiente admitiu a existência de um total de 341 condicionantes do empreendimento, sendo que 162 estavam ou em análise ou dependendo de análise. As seguintes declarações prestadas pela superintendente na reunião estavam no manifesto: “Se o secretário do Meio Ambiente, Dr. Adriano, chegar hoje e me perguntar: ‘- Eliana, quais são as condicionantes que estão cumpridas e quais estão descumpridas’ - eu não tenho esta resposta” (ICP 2012: 1008). Ainda, a autoridade declarou que os atingidos estariam “muito mais atualizados com relação ao empreendimento que a

<sup>90</sup> Consta-se o seguinte texto em referência a foto: “O conflito envolvendo a mineradora Anglo American, o governo estadual de Minas Gerais e atingidos pelo Projeto Minas-Rio começou com um acordo palaciano, sem a devida consideração sobre os impactos ao povo, ao meio ambiente e às tradições culturais da região de Conceição do Mato Dentro e Alvorada de Minas, no Médio Espinhaço de Minas Gerais” (ICP 2012: 1005).

própria SUPRAM” (idem *ibidem*), pois *o órgão não possuía memória do processo*, devido às rotineiras trocas dos técnicos nos diferentes licenciamentos de responsabilidade do órgão ambiental.

O manifesto discorre que, apesar da situação das condicionantes, isto é, daquilo que condiciona a legalidade e regularidade do licenciamento ambiental, contraditoriamente, mediante notícias de jornais, dirigentes da Anglo American informaram à imprensa que de 90 a 93% do licenciamento ambiental do Projeto Minas-Rio estavam solucionadas, como foram divulgadas nos meios de comunicação: Exame, O Globo e Estado de Minas.

A nota ainda apresenta o descontentamento das comunidades atingidas devido à articulação governista emergida naquele momento, em um “Conselho de Desenvolvimento Econômico”, composto essencialmente pela “tradicional oligarquia” municipal de Conceição do Mato Dentro. Além do vice-governador de Minas Gerais, Alberto Pinto Coelho, o conselho seria composto também pelo desembargador Herbert Carneiro, presidente da Associação Mineira dos Magistrados. A articulação governista pretendia encarar os problemas estruturais enfrentados pelo município com a chegada da atividade mineradora. A nota demonstra preocupação e repudia essa proposta de “pacto” em que o Poder Judiciário juntamente com o Executivo do estado de Minas Gerais estariam a “legitimarem o rolo compressor da Anglo American” (ICP 2012: 1009).

Busquei apresentar as mobilizações dos atingidos realizadas em consequência tanto da formação da REASA, que renovou a energia de luta dessas pessoas nos espaços de encontros mensais, como também devido a não resolução dos problemas, a protelação de soluções, o silêncio do Ministério Público e a inação do órgão ambiental no que dizia respeito ao reconhecimento das comunidades como atingidas. A reunião da Rede, realizada no município de Diamantina/MG, foi a última, e o funcionamento da REASA trouxe poucos avanços relacionados aos problemas enfrentados pelas comunidades com a instalação do empreendimento. Como os representantes do órgão ambiental estadual não compareciam às reuniões da REASA, apesar de serem convidados, os componentes da Rede resolveram ir ao *encontro do Estado*, no município de Diamantina, onde a interação foi marcada pela incongruência das informações disponibilizadas pelos representantes estatais, e por um “Estado segmentado e conflituoso” (Lima 2002). Ao mesmo tempo que a superintendente declarou para os atingidos a fragilidade e o atraso do procedimento do licenciamento em relação às análises de condicionantes, o governador do estado de Minas Gerais afirmou, em outro país, que as questões processuais se encontravam solucionadas. Já o *encontro com a política*, em Belo Horizonte, foi marcado pela decepção devido aos encaminhamentos, pois os

deputados se omitiram transferindo responsabilidades para outros agentes, desconsiderando que os atingidos já estavam lutando nessas frentes sem sucesso. E, por fim, um manifesto denunciou as articulações de poder que visavam ao avanço do empreendimento e à exclusão das comunidades nas arenas deliberativas.

Na próxima seção, mostrarei a resposta dada pelo MPMG às reivindicações das comunidades, e posteriormente retornarei com as mobilizações dos atingidos refletindo mais profundamente sobre as ações de luta e busca por direitos em meio às experiências vivenciadas pelos atingidos em relação a um Estado percebido pela sua omissão, ineficácia e negligência.

### **3.5. A não solução negociada dos conflitos: pactos e acordos sem participação social**

O “pacto” para enfrentar os problemas causados pelo empreendimento, emergido no município de CMD, foi denunciado pelas comunidades atingidas como descrito na seção anterior. A partir de agora, procuro discorrer sobre o último recurso acionado pelo MPMG na esfera extrajudicial: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)<sup>91</sup>. A não aparição de documentos de autoria da instituição no Inquérito termina com o aparecimento desse acordo. Para compreender o estabelecimento desse procedimento é preciso fazer uma pequena retrospectiva dos fatos.

Durante os anos de instalação do empreendimento, o MPMG entrou com uma Ação Civil Pública, em 2009, e com três Ações Cíveis Públicas, em 2012, (uma em conjunto com o MPF), em defesa do meio ambiente e do patrimônio arqueológico. As três ACPs de 2012 tiveram seus pedidos de liminar aceitos. Com isso, parte da obra da mina do empreendimento Minas-Rio ficou parada gerando *prejuízos* para a empresa, e atrasando a licença de operação, que era anunciada para 2012. O fim do trânsito no judiciário das Ações Cíveis Públicas pretendia ser alcançado com a assinatura de TACs que contemplariam também as “demandas sociais” que estavam sendo “suscitadas pelas comunidades atingidas”, “compiladas” e registradas pela instituição no Inquérito.

Durante o estabelecimento da REASA, houve tentativas para que as comunidades atingidas e seus apoiadores propusessem conteúdos que fizessem parte de um TAC. Os documentos com as propostas dos atingidos que foram apresentados ao MPMG não constam

---

<sup>91</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.



no Inquérito. Nesse, consta apenas um registro que traz informações sobre a Fundação Nacional de Mediação de Conflitos (FNMC). Um *print* foi dado na página inicial da Fundação na internet, impresso e juntado ao Inquérito. O intuito era a contratação dessa Fundação, para mediar os conflitos entre empresa e atingidos, principalmente, em relação às negociações fundiárias, via assinatura do TAC. No registro, constam a “missão” e os “valores” da Fundação: contribuir “com a pacificação social, prevenindo e solucionando conflitos, através da mediação e outras técnicas, conjugando o conhecimento científico com a diretriz cristã”, e promover “o acesso à justiça das classes de menor poder aquisitivo, através das técnicas extrajudiciais de solução de conflitos, contribuindo para a inclusão social” (ICP 2012: 725). A possibilidade de contratação dessa Fundação foi anunciada na terceira reunião da REASA, durante a fala do funcionário da empresa. Os atingidos ficaram surpresos, pois não tinham nenhuma informação sobre esse fato e sobre a Fundação. Os dias que se seguiram depois da reunião foram de questionamentos dos atingidos para os promotores do MPMG. Não há mais informações no Inquérito sobre a possibilidade de contratação da Fundação. O fato é que ela não ocorreu, e o único esclarecimento que foi dado, durante as reuniões da REASA, pelo promotor de justiça de CMD, é que não foi possível contratar a Fundação, não houve explicações sobre os motivos.

O TAC entre MPMG e empresa, que consta no Inquérito, foi assinado em julho de 2013 no valor de R\$1,4 bilhão. Segundo um promotor, o acordo celebrado entre o MPMG e a empresa Anglo American é um instrumento jurídico, e foi ‘uma opção processual para o que foi pedido em Ação Civil Pública’. Para ele, por meio do TAC, a instituição obtém mais rápido aquilo que foi pedido na ACP, e que poderia ficar por 20 anos sendo discutido judicialmente. Esse acordo encerrou todas as Ações Cíveis Públicas propostas pelo MPMG, entre 2009 e 2012, em defesa do meio ambiente e do patrimônio arqueológico relacionados à instalação do empreendimento.

De acordo com Pinto (2014), promotor de justiça do MPMG, a complexidade das questões ambientais e sua estreita ligação com as políticas de desenvolvimento econômico demonstram a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público em busca de celeridade e efetividade, além da diminuição dos custos processuais. Para o autor, a resolução de conflitos por meio de Termo de Ajustamento de Conduta não representa uma “eventual flexibilização da lei na tutela do meio ambiente” (Pinto 2014: 245). Ele acredita que o TAC é o maior instrumento jurídico à disposição da coletividade para a defesa do meio ambiente. Ainda segundo o autor, a tutela do meio ambiente não deve ser entregue nas mãos da justiça processual devido a sua lentidão e morosidade. E assim, novos caminhos alternativos para a

resolução de conflitos devem ser aperfeiçoados, como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Logo, para Pinto (2014), o TAC representa a melhor medida para reparação e compensação quando a prevenção não é mais possível, pois garante que a sanção seja imposta de forma rigorosa ao agente causador do dano:

O TAC tem sido utilizado pelo MP como grande instrumento de resolução de conflitos transindividuais, promovendo a defesa do meio ambiente de maneira célere, mais adequada e de maior utilidade prática, além de revestida de legitimidade, tendo em vista a participação dos envolvidos e, na medida do possível, o equilíbrio dos interesses em jogo (Pinto 2014: 245).

No entanto, relacionado aos problemas vividos pelas comunidades rurais atingidas constou o estabelecimento de um Fundo Monetário para Projetos Socioambientais que contemplariam as comunidades rurais atingidas<sup>92</sup>. O TAC efetivamente não incorporou as questões e demandas requisitadas pelos atingidos; a proposta participativa e de interlocução entre atores representou mais uma dimensão figurativa e performática do que efetiva (Lima 2002). Assim, os problemas não foram solucionados nem pela mediação, ensejada pela criação de um arranjo institucional, no âmbito do Ministério Público, como a REASA, nem pela negociação por meio do estabelecimento do Termo de Acordo de Conduta.

As negociações se concretizaram mediante um procedimento administrativo, como o TAC, que se efetivou em outra arena de interação entre agentes estatais e a empresa, à revelia das comunidades. Essas chamadas a “participar” das reuniões, mas não das negociações, experimentaram uma presença de Estado produzida pela ilegibilidade<sup>93</sup>, sem saber as reais intenções das práticas e ações instituídas na arena local. E essa falta de conexão, em que a “assinatura” do Estado não se torna vinculada às práticas esperadas (Das 2004), constituiu o domínio da justificativa, das dificuldades, da vulnerabilidade e das explicações - ‘o que foi

---

<sup>92</sup> O acordo judicial prevê, em sua cláusula 19 (dezenove), a obrigação da Anglo American depositar a importância de R\$ 23.390.000,00 (vinte e três milhões, trezentos e noventa mil reais), divididos em 20 parcelas mensais e consecutivas de 1.169.000,00 (um milhão, cento e sessenta e nove reais) em conta judicial remunerada, a título de medida compensatória dos danos causados pela instalação do empreendimento. A finalidade de tais recursos é custear projetos de cunho socioambiental, cultural e urbanístico nos municípios de Conceição do Mato Dentro/MG, Serro/MG, Alvorada de Minas/MG e Dom Joaquim/MG. A aprovação dos projetos e a liberação de recursos foi definida por meio de um Procedimento para Implementação e Promoção de Projetos Sociais (PROPS), que é possível consultar no link: [http://controletransparente.com.br/site/sites/default/files/PROPS\\_acordo\\_judicial.pdf](http://controletransparente.com.br/site/sites/default/files/PROPS_acordo_judicial.pdf).

<sup>93</sup> Das (2004) discorre sobre o paradoxo da ilegibilidade do Estado, pois sendo esse fundado na letra da lei abre brechas e lacunas entre a regra e a sua performance. No caso especificamente do Ministério Público, podemos pensar que essa lacuna entre as normas e a performance é preenchida, principalmente, pelas convicções das autoridades, pois os promotores(as) possuem autonomia e independência outorgada aos membros da instituição. Segundo Lemgruber *et al* (2016: 27), “após a CF/1988 e a Lei Orgânica de 1993, os membros do Ministério Público passaram a ter como balizas apenas “a lei e a consciência” (Cardoso 2003), tendendo as ações a guiar-se mais por convicções individuais, pela experiência adquirida em certas áreas de trabalho e pelas opções feitas durante a vida profissional (Silva 2001, p. 127; Rodriguez 2013, p. 89) do que primariamente pelas demandas e necessidades da população assistida ou por uma padronização institucional assegurada por regulamentação específica”.

possível fazer’. Quando o assunto das entrevistas era o TAC e a defesa dos direitos humanos, os promotores faziam questão de pontuar várias explicações. Alguns consideram que enquanto no direito ambiental é possível eleger medidas concretas e materializáveis para compor o TAC, na área de direitos humanos, é complicado construir, materializar as obrigações e legitimar um TAC junto às comunidades. Para um promotor, a instituição ‘corre o risco de eleger obrigações que acabam não sendo legitimadas na comunidade, ou as obrigações construídas na comunidade não serem factíveis do ponto de vista do objeto ali daquele termo, das responsabilidades da própria empresa’. Segundo um dos promotores responsáveis pela confecção do TAC, em relação à defesa dos direitos humanos, o conteúdo do TAC ‘não foi o ideal’ e o processo de construção do TAC não foi discutido suficientemente com as comunidades, mas ele acredita que atualmente o montante destinado à implantação de projetos socioambientais está gerando um bom resultado para as comunidades. Em suas palavras: ‘um processo de licenciamento, cheio de falhas, não tem TAC possível, a gente conseguiu gerar algum benefício para as comunidades hoje’. De acordo com esse promotor, o TAC foi ‘o maior acordo em valor, feito por um Ministério Público brasileiro, relativo à instalação de grandes empreendimentos’. Assim, como bem notou Das (2004), a vulnerabilidade é um modo de produzir poder. O TAC assinado, sem os devidos conteúdos relativos às violações de direitos humanos, foi o maior em valor já conseguido pela instituição; assim, o resultado – seu valor e o alcance da negociação - tornou seu conteúdo menos importante, já que em meio a tantos problemas não daria mesmo para resolver todos.

O estabelecimento do TAC gerou divergências internas entre os promotores do MPMG, como foi comentado por alguns promotores durante as entrevistas. A tensão surgiu porque, para os promotores mais envolvidos com a área de direitos humanos, o TAC não contemplava as questões que estavam sendo debatidas com os atingidos. Um promotor disse, em entrevista, que o caso da mineração em CMD deixou como lição, em sua prática institucional, que qualquer solução negociada de conflito que trará efeitos para a vida das pessoas deve ser feita por meio de uma participação que implique ‘voz ativa e poder de influência’. Segundo ele, as comunidades precisam participar ‘do processo de construção das soluções’. De certa maneira, essa fala do promotor reconhece que o TAC foi negociado a portas fechadas e sem a participação das comunidades, sedimentado no Inquérito pelo silêncio produzido pelas não respostas da instituição.

O TAC foi criticado por movimentos sociais, ambientalistas e acadêmicos, além, é claro, de atingidos que depositaram expectativa e esperança na atuação do MPMG. Para um atingido, o TAC veio justamente em um momento que caberia uma paralisação do

empreendimento, uma baixa diligência para fiscalizar as condicionantes e investigar as violações que estavam sendo denunciadas; segundo ele, o TAC do MPMG veio ‘para jogar uma água fria no negócio’, deixando a ilusão de que ‘agora tá resolvido!’

Alguns pesquisadores pontuam críticas à resolução de conflitos ambientais por meio da assinatura de TACs: como um procedimento que desloca o foco de atuação da esfera dos “direitos” para a dos “interesses”, flexibilizando direitos constitucionalmente conquistados e “legalizando” formas de expropriação de territórios (Zhourri & Valencio 2014); como um instrumento “usualmente simbolizado enquanto formas de se obter o ‘consenso’” (Acselrad & Bezerra 2010: 54); e como uma negociação que assume a *doxa* hegemônica do campo desenvolvimentista desvirtuando o Ministério Público de sua função de fiscalizador (Laschefski 2014).

Considero que o caso de mineração em CMD traz um questionamento específico em relação ao TAC acordado entre MPMG e Anglo American. As obrigações postas não abarcaram o direito ao meio ambiente como direito humano (Leroy 2014), ou seja, não se considerou a destruição das bases materiais de sustentação e reprodução da vida das comunidades rurais. A tutela do meio ambiente inscrita no TAC não contemplou uma associação de extrema relevância entre violação de direito humano ao meio ambiente e violações de direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Além disso, depois da assinatura do TAC, a presença ameaçadora que o Ministério Público representava para a instalação do empreendimento se desmanchou. O alto valor financeiro conseguido no TAC representou uma vitória para a instituição e o descontentamento das comunidades atingidas, que mais uma vez assistiriam à concessão de uma licença ambiental sem uma discussão digna sobre reconhecimento de direitos, reparações e danos morais.

### **3.6. Tempo de indignação: mais um atropelo do Estado e a busca por fortalecimento da luta via expansão de redes**

Depois da concretização do TAC, mais manifestos e mais andanças foram realizadas pelos atingidos na tentativa de conquistar direitos antes que a licença de operação fosse concedida. Nos meses de maio e agosto de 2013, foi realizado o intercâmbio das resistências ao Projeto Minas-Rio. Em um primeiro momento, os atingidos pelo empreendimento do estado do Rio de Janeiro foram a Minas Gerais, e depois ocorreu o caminho contrário, possibilitando o encontro dos atingidos pelo Porto do Açú e pela mina, duas estruturas do empreendimento da Anglo American. O intercâmbio foi mais um evento de mobilização das

comunidades “na defesa da dignidade da pessoa humana, e, em especial, da garantia dos bens essenciais à vida como a água e o território” (ICP 2012: 1357) - conforme documento que resultou do encontro. A realização do intercâmbio, que teve os veículos que transportavam os atingidos seguidos e monitorados pelo empreendedor, resultou na Carta do Açú, uma manifestação pública que visava a dar visibilidade às violações de direitos ocorridos tanto nos municípios mineiros quanto na região do Norte Fluminense, “promovidos pelo empreendedor com a participação dos respectivos Governos Estaduais” (idem *ibidem*). O intercâmbio foi mais um dos movimentos das comunidades em busca de dar visibilidade ao que ocorria em seus territórios visando a pressionar as autoridades públicas do país a intermediarem em favor das investigações e da interrupção dos processos violentos que vinham sofrendo.

A Carta do Açú, parte do Inquérito, faz um apelo à sociedade brasileira a se indignar com a situação dos agricultores e pescadores, atingidos pelo empreendimento, pois os protestos, as reivindicações e as diversas denúncias já relatadas em órgãos estatais, reuniões e audiências públicas, bem como nas instâncias administrativas responsáveis pelos licenciamentos, “não têm sido suficientes para barrar a implantação desse empreendimento, que se sustenta pelo uso da violência e pela afronta às leis, aos direitos e à dignidade da pessoa humana” (idem *ibidem*).

Depois do intercâmbio, o Diagnóstico da Diversus continuava sem ser discutido na URC Jequitinhonha. O estudo só se tornou pauta de reunião no órgão ambiental, em setembro de 2013, depois da confecção de um relatório produzido por empresa contratada pela Anglo American que reafirmou proposições e perspectivas do Estudo de Impacto Ambiental (EIA)<sup>94</sup>, desqualificando o Diagnóstico da Diversus como um estudo que detecta os “impactos supostos” e não os “impactos reais”. Mais uma vez, a empresa aciona a categoria suposto mas, nesse momento, para desqualificar algo que não está no âmbito das análises produzidas pela empresa. O relatório técnico-científico que apresenta a realidade experienciada pelas comunidades atingidas também foi deslegitimado pela Anglo American.

Importante lembrar que esse Diagnóstico foi exigido devido à precariedade dos estudos realizados pelo empreendedor referentes ao universo sociocultural dos atingidos pelo empreendimento minerário, que por ter subdimensionado os impactos e danos sobre as condições de vida das comunidades impossibilitou a reprodução social dessas no momento de instalação do empreendimento, gerando profundas violações de direitos humanos, angústias,

---

<sup>94</sup> O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um documento técnico multidisciplinar de referência para a avaliação da viabilidade do empreendimento. É exigido para instalação de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

sofrimentos e perdas irreparáveis. Essas questões foram negligenciadas e o novo relatório da empresa afirmou a qualidade do EIA, discorrendo que esse foi capaz de prever os impactos sobre as comunidades. E, inusitadamente, a equipe técnica do órgão ambiental estadual corroborou com as conclusões apresentadas nesse relatório por meio de Parecer Técnico.

Seguindo os documentos do Inquérito, em nota pública, do dia 15 de setembro de 2013, - “SUPRAM atropela COPAM e atingidos de Conceição do Mato Dentro” - , as comunidades atingidas denunciaram a arbitrariedade das decisões do órgão ambiental que considerou o Diagnóstico da Diversus incompleto “sem que esta conclusão tenha sido levada à votação no COPAM” (ICP 2012: 1491). Dessa forma, o corpo técnico da instituição não produziu parecer sobre o estudo da Diversus, mas acolheu o relatório do empreendedor à revelia do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Segundo a nota, esse conselho deliberativo havia detectado fragilidades e lacunas nos estudos do empreendedor, e por isso determinou que a Anglo American custeasse um laudo confeccionado por empresa independente e de notório saber técnico, a ser indicada pela Comissão dos Atingidos. Por fim, segundo a nota, esse processo “garantiria um mínimo de controle social sobre a elaboração do estudo, por aqueles que mais sofrem as consequências do empreendimento” (idem *ibidem*). O manifesto exige publicamente que o COPAM faça valer as decisões anteriores “que buscam resguardar minimamente os direitos da população que vem sofrendo diretamente os danos, os impactos e os abusos promovidos por uma empresa que sequer reconhece a nossa existência” (idem *ibidem*).

O último manifesto dos atingidos que aparece no Inquérito representou um último suspiro antes da licença de operação por meio de um recado ao MPMG. Em 22/02/2014, se identificando como “Comunidades Socialmente Atingidas”, as comunidades manifestaram, por meio de uma carta pública, o repúdio às práticas violadoras de direitos humanos e ambientais praticadas pela empresa Anglo American “com a conivência e omissão do poder público municipal, estadual, federal e todas as instâncias responsáveis pela fiscalização e promoção do bem comum”. A carta conclama a “todos os cidadãos, movimentos sociais e entidades de defesa dos direitos humanos, sociais e ambientais a se unirem aos atingidos” para exigir das instituições públicas a fiscalização dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental; como também explicações aos representantes do MPMG em relação aos “encaminhamentos que foram realizados sobre as demandas apresentadas pelas comunidades durante a REASA”.

Assim, as mobilizações das comunidades, como procurei argumentar aqui, ocorreram em meio à protelação, às não respostas e às não tomadas de decisão e solução sobre as

condições de vida de sujeitos atingidos que tiveram seus modos de vida interrompidos e interditados por um grande empreendimento minerário. Os registros do Inquérito sedimentaram consequências futuras para as comunidades: a empresa manejou o tempo evocando que o empreendimento visava a uma “parceria na busca por um futuro promissor para todos”; e o TAC assinado entre MPMG e empresa propôs um Fundo Monetário para Projetos Socioambientais que seria executado no futuro, após a licença de operação. Mais uma vez, as comunidades atingidas acompanhariam a concessão de mais uma etapa do empreendimento sem terem seus direitos conquistados e, assim, às comunidades só restava a espera experimentada por um presente “no limbo”. A configuração temporal do Estado foi experimentada pelas comunidades como uma contínua imposição arbitrária (Das & Poole 2004) e subjugadora, na qual o presente, marcado pelo sofrimento social, foi alimentado por uma possibilidade futura, não concretizada, de se cumprir a lei e fazer justiça.

Como registrado em manifesto público existir “no limbo” é ter sua condição de vida marcada por indefinições e incertezas, que se consolidaram por meio de mecanismos estatais de engavetamento de estudos, formação de redes e construção de pactos. Com o tempo, percebido que os espaços de interlocução não solucionariam os problemas enfrentados pelas comunidades, os atingidos se mobilizaram em várias frentes para pressionar as esferas de poder. Os manifestos registraram as calamidades enfrentadas que pareciam ser invisíveis aos olhos e inaudíveis aos ouvidos de quem deveria fiscalizar e responsabilizar-se. Os atingidos provocavam por respostas e denunciavam as omissões e negligências dos agentes responsáveis por punir, por fiscalizar e por permitir práticas de violação dos direitos humanos. Reivindicaram aos representantes do Ministério Público a proposição de Ações Civis Públicas (ACP); se deslocaram ao município de Diamantina exigindo aos representantes do órgão ambiental a discussão do Diagnóstico da Diversus; e compareceram a Belo Horizonte para exigir aos representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a paralisação total do empreendimento. Assim, as comunidades atingidas demandavam que as instituições estatais encarassem as questões relativas aos direitos humanos, cada uma executando aquilo que é de sua responsabilidade.

O processo de licenciamento se desenrolou a passos largos e rápidos para as comunidades (e de maneira lenta para o empreendedor na perspectiva *prejuízo versus lucro*), sem que as condições de vida dos atingidos importassem. As comunidades explicitaram, por meio dos manifestos públicos, o desapontamento com a indiferença das instituições estatais se afirmando como atingidas pelo Projeto Minas-Rio, pela Anglo American, pelo Governo do Estado de Minas Gerais e como também atingidas socialmente pela inação das práticas

estatais relacionadas à área sociocultural. Por fim, a mobilização das comunidades visou a fazer um apelo à sociedade e a construir redes de resistência para enfrentar as violações de direitos humanos promovidas pelo empreendedor com a conivência e omissão das instituições estatais, das quais seus representantes ora desconheciam, ora não tinham respostas e ora acionavam justificativas.

### **3.7 Suposto desenvolvimento e o verdadeiro atingido: crenças, técnica e saberes autorizados**

Três características marcaram a atuação do MPMG em defesa dos direitos humanos. A escolha pela não judicialização, a tentativa de firmar acordos com o empreendedor na esfera extrajudicial, e, por fim, a aposta de levar a questão para o procedimento administrativo do licenciamento. Nesta seção, apresentarei as práticas do MPMG no campo de discussão e deliberação do licenciamento ambiental, que representou a última esfera de atuação da instituição, durante a instalação do empreendimento. O MPMG exercia poder de voto nas deliberações relacionadas ao licenciamento da mina do empreendimento Minas-Rio. Na arena dos e-mails, os representantes da instituição registraram o comprometimento do MPMG para que o Diagnóstico da Diversus, concluído em 2011, se tornasse pauta de discussão no órgão ambiental. Na mesma reunião em que ocorreu a apresentação desse estudo, o promotor de justiça que era conselheiro do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) propôs a produção de um novo relatório pela Diversus, que seria “uma complementação” do anterior, visando a uma atualização por meio da identificação de novas famílias e comunidades que deveriam ser reassentadas, e a realização de um levantamento sobre os danos e perdas vividos pelas comunidades durante a licença de instalação. A proposta foi aprovada e o novo estudo produzido pela Diversus foi subsidiado pelo MPMG.

A controvérsia que prevaleceu, durante toda a instalação do empreendimento, sobre a disputa de quem eram os atingidos pela mina e quais os danos e perdas sofridos pelas comunidades, devido à instalação do empreendimento Minas-Rio, foi decidida por meio da produção de um relatório técnico, que foi bastante contestado pelos atingidos naquele contexto. As questões relativas às violações de direitos humanos não foram solucionadas pelas práticas no campo extrajudicial, e o MPMG deslocou sua atuação para a arena do licenciamento ambiental, na qual o que sempre prevaleceu foi a violação das normas e regulamentos (como mostrado no capítulo 1), além de ser um espaço totalmente deslegitimado pelos atingidos. Quase um ano após o empreendedor apresentar um ‘contra-



estudo' sobre o primeiro Diagnóstico da Diversus, o segundo relatório dessa consultoria foi apresentado à arena deliberativa do licenciamento. Ao ser apresentado terminou por legitimar, a concessão da licença de operação, já que, por meio desse trabalho técnico-científico, os atingidos pela mina se encontravam, pelo menos naquele momento, identificados, prevalecendo, assim, a força da técnica para definir quais eram os atingidos e quais danos e perdas deveriam ser reparados. O novo relatório da Diversus, agora subsidiado pelo MPMG, se propôs a monitorar, analisar e tipificar, apesar de todos os confrontos e lutas estabelecidos pelos atingidos contra as restrições apresentadas pelo que se consolidou como *técnico*<sup>95</sup>.

A instituição da técnica<sup>96</sup> como capaz de estabelecer neutralidade e impessoalidade entre as partes em conflito foi justamente o que produziu a racionalidade estatal - um documento técnico-científico capaz de dizer quem é e quem não é atingido. Comunidades que exigiam o reassentamento reivindicavam o direito de não viver abaixo de uma barragem de rejeitos que provoca pânico e medo. E essa reivindicação foi identificada como um *temor simbólico* sem fundamento técnico e legal na arena deliberativa do licenciamento ambiental, já que o relatório não indicava esse risco. Até que, um ano depois, uma barragem de rejeitos rompeu há menos de 300 km de Conceição do Mato Dentro, causando mortes e destruições<sup>97</sup>, e assim, esse fato recolocou a discussão para o licenciamento da mina do empreendimento Minas-Rio: quais famílias devem ter direito ao reassentamento? A ausência de legibilidade produziu a arbitrariedade de quem são os atingidos, como ressaltou Das (2004: 245): “bureaucratic logic displaces notions of irrationality and panic to a credulous public and thus constructs itself as “rational” in its deliberate absence of transparency”.

Assim, as comunidades chamadas para “participar” e para fazer “encaminhamentos práticos” impuseram o debate político sobre o presente e futuro de suas vidas, que foram

---

<sup>95</sup> Em ofício enviado aos promotores do MPMG, em 29 de novembro de 2013, os atingidos registraram que, por mais que o processo de avaliação sobre reassentamento tivesse uma perspectiva técnico-científica, também deveria incorporar as avaliações das famílias e comunidades em relação a seus projetos de vida presente e futuro e seus desejos e conveniências de permanecer ou não na área. Os atingidos demandavam uma metodologia verdadeiramente participativa, na qual as comunidades fossem esclarecidas sobre o desenvolvimento e a finalidade do novo diagnóstico, além de construir e discutirem junto aos consultores da Diversus as medidas a serem tomadas envolvendo os danos, as perdas e a manutenção da vida. Por fim, os atingidos registraram que o prazo estabelecido para a realização do diagnóstico (de 5 meses) era muito curto para uma discussão que envolvia decisões tão importantes para as famílias e comunidades atingidas.

<sup>96</sup> Para Foucault (1979), as proposições técnico-científicas aceitáveis como verdadeiras fazem parte de um regime de poder; e assim se fazem legítimas por meio de procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade, e segundo os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos. Assim, podemos afirmar que a técnica opera no mundo dos valores e da moralidade. Ela não é exterior ao mundo dos julgamentos de valor, tem uma dimensão moral, isto é, uma afirmação de como o mundo deve ser: relação meio e fins, racionalidade quantitativa e recusa da subjetividade.

<sup>97</sup> No dia 5 de novembro de 2015, rompeu em Mariana, Minas Gerais, a barragem do Fundão, pertencente à Mineradora Samarco S.A.; esse foi o maior desastre envolvendo barragens de rejeito de mineração do mundo, considerando os registros iniciados em 1915 (Milanez & Losekann 2016).

deliberados por meio de saberes autorizados considerados técnicos, legais e normativos que se contrapunham às “demandas sociais” relatadas pelas comunidades. A presença estatal instituiu práticas que se estabeleceram em contraste com as vivências e experiências sociais das comunidades atingidas; suas denúncias foram consideradas como “impactos supostos” e não “reais” segundo o ‘contra-estudo’ da empresa, consubstanciado pelo órgão ambiental em parecer que afirma que os “impactos reais” do empreendimento estariam “dentro dos limites impostos pela legislação”, e que foram previstos, existindo “programas/monitoramentos específicos, que objetivam sua mitigação/compensação” (SISEMA 2013). Entendendo o Estado como um dispositivo ideológico que se legitima instituindo poder (Abrams 1998) e detendo o discurso legítimo da verdade (Foucault 1999), podemos afirmar que o processo de produzir, construir e atualizar Estado é um “campo de poder” (Bourdieu 1996: 100). Um campo de poder no qual “os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução” (Bourdieu 1996: 100). Sendo assim, o que prevaleceu foi a urgência do tempo - lucro versus prejuízo – do capital econômico concebido por um *suposto desenvolvimento* gerado pela atividade minerária. A urgência pela intervenção do Ministério Público, registrado em ofício que abre o Inquérito, se prolongou no tempo sem que as violações fossem suspensas ou reparadas. Se as denúncias das comunidades atingidas mobilizaram e engajaram práticas estatais de defesa dos direitos humanos, essas não foram capazes de gerar efeitos que alterassem a maneira como ocorreu a instalação do empreendimento.

Um Estado que penetra nas vidas das comunidades e, ao mesmo tempo, permanece evasivo, uma ilegitimidade atravessada pelas explicações e justificativas: o judiciário não exerce controle sobre a legalidade, pois além de sua lentidão processual, não é sensível a questões de direitos humanos quando o que está em jogo é o crescimento econômico; o órgão ambiental responsável pelo licenciamento não exige o cumprimento das condicionantes e dos regulamentos estabelecidos, pois não tem corpo técnico suficiente para fiscalizar. Vulnerabilidade e poder não se opuseram, a autoridade e o saber estabeleceram o que é *real* e *não real*, o que é *percepção* e o que é *técnico*, instituindo assim, qual é o *verdadeiro atingido*. No entanto, as práticas estatais de tornarem a realidade sociocultural classificável e enumerável despertou resistência popular (Scott 2006). E as comunidades continuam em luta pelo reconhecimento e reparação das violações geradas pela implantação do empreendimento minerário.

Neste capítulo, pretendi apresentar os mecanismos instituídos pelo MPMG que visaram à resolução negociada dos conflitos: a mediação via interlocução entre agentes e a persuasão via construção de provas materiais. O Ministério Público deslocou as denúncias de violações de direitos humanos, primeiro, para uma ‘mesa de negociação’ visando a um ‘grande pacto’, e depois para a arena das provas materiais visando o convencimento, a persuasão.

No tempo/espço da REASA, uma tecnologia de mediação de conflitos, que tinha o propósito de tornar os cidadãos aptos a participar, dialogar e estabelecer o consenso e a “pacificação social” não se tornou viável. O empreendedor continuou classificando as experiências dos atingidos como supostas; e como resposta do conflito potencializado nas interações face a face, por meio de ofícios e e-mails da empresa, as partes interessadas, nas cartilhas da Anglo American, se tornaram agressores e invasores que não possuem respeito nem educação no trato com os funcionários da Anglo American, sendo esses, pessoas cõncias de suas responsabilidades com a preservação da vida e os desideratos dos Direitos Humanos. Já os atingidos se mobilizaram para cobrar ações do Ministério Público; não concordaram com um MP negociador, exigiam um MP fiscalizador e proponente de Ações Cíveis Públicas relacionadas aos direitos humanos. Assim, o tempo/espço da mediação e da interlocução entre atores se tornou de conflitos, de embates e de não soluções para os problemas enfrentados pela instalação do empreendimento.

No tempo/espço da persuasão, o MPMG construiu provas e responsabilizações, sem mais ameaças à judicialização, o intuito passou a ser a negociação via estabelecimento de TAC. Ao tentar persuadir a empresa a solucionar os problemas de abastecimento de água na comunidade de Água Quente, o MPMG estava também juntando materialidades que forneceriam mais argumentos para convencer a empresa a negociar ao invés de enfrentar o Judiciário. Se o registro do promotor possuía fotografias do poço artesiano e das caixas d’água, que se encontravam vazias, retiradas “*in loco*”, a empresa reagiu produzindo relatórios e ofícios que explicavam o funcionamento do sistema de abastecimento de água por meio de termos técnicos. Além disso, os registros passaram a denominar os atingidos não mais de agressores e invasores, mas de beneficiários que desfrutaram das ações de melhoria da qualidade de vida realizadas pela Anglo American.

No tempo/espço marcado pelo silêncio do MPMG, as comunidades se mobilizaram por meio de manifestações escritas e presenciais, e caminhadas rumo à formação de redes de luta. Já a instituição negociou, a portas fechadas, um TAC sem a presença de comunidades e sem que suas demandas se tornassem parte do processo. A tutela do meio ambiente inscrita no

TAC não contemplou uma associação de extrema relevância entre violação de direito humano ao meio ambiente e violações de direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Os problemas não foram solucionados nem pela mediação, ensejada pela criação de um arranjo institucional, no âmbito do Ministério Público, como a REASA, nem pela negociação por meio do estabelecimento do Termo de Acordo de Conduta. E, assim, o debate e a disputa sobre os danos e perdas causados pela instalação do empreendimento foram deslocados para a arena estatal do licenciamento ambiental com o prevalecimento de um saber autorizado e a despolitização do debate.

Neste capítulo, foi possível acompanhar a saga dos atingidos e atingidas em vários eventos e espaços que visavam à participação. Se a primeira convocação do Ministério Público, mediante a Audiência Pública, pretendia embasar e formar convicções para as práticas da instituição, o segundo espaço, construído pela REASA, visava a estabelecer um ‘grande pacto’ por meio de uma ‘mesa de negociação com todos os atores envolvidos’. O intuito era capacitar cidadãos aptos a dialogarem e negociarem para fazerem “encaminhamentos práticos”. No entanto, os atingidos se apropriaram do espaço para exigir investigações das denúncias e punições à empresa, e o MPMG procedeu à negociação com a exclusão dos sujeitos, configurando o que Teixeira & Silva (no prelo) descrevem como uma disjunção entre a retórica participativa e sua sistemática não consideração nas decisões. De acordo com as autoras, a participação como diálogo, colaboração e corresponsabilidade não significa partilha de poder, mas um tipo de dominação e “um tipo de violência estrutural e simbólica na qual a disputa por legitimidade não se explicita tamanho o consenso profundo sobre o entendimento do valor da participação”.

As práticas estatais que visaram à participação, à interlocução e à solução consensual acabaram denunciadas pelas comunidades atingidas como espaços que legitimaram a construção de pacto entre poderes que não somente excluíram a participação social, mas também legalizaram “o rolo compressor da Anglo American”. O Consenso das Commodities (Svampa 2012) cada vez mais se estabelece trazendo a reboque o consenso do valor da participação (Teixeira & Silva no prelo), mas que se legitima desautorizando o outro e desconsiderando suas reivindicações numa gestão que captura o Estado em nome do desenvolvimento e do crescimento econômico. A disseminação da “ideologia da harmonia” (Nader 1994), no mundo ocidental, por meio de instrumentos conciliatórios que enfatizam meios não judiciais para lidar com disputas propondo a harmonia como uma técnica de pacificação, significou, no caso da mineração em CMD, não apenas a tentativa de alcance do consenso, mas a prevalência da injustiça e a manutenção de desigualdade. Como bem pontuou

a autora, um mundo de estabilidade não significa um mundo de justiça. Logo, a configuração temporal da justiça foi experimentada pela espera da judicialização que não se consolidou e da justiça que não foi alcançada. E assim, a presença do poder arbitrário estatal, representada pelo MPMG, foi produzida pelas ameaças à judicialização que instituíram a empresa como violadora de direitos humanos e reconheceu os danos vividos pelas comunidades; e pela ilegitimidade das práticas, nas quais os atingidos foram chamados a “participar”, no entanto, as medidas, tomadas pela instituição, não só ocorreram à revelia das comunidades como se contrapuseram ao que essas estavam demandando.

## Considerações Finais

Em 29 de agosto de 2017, ocorreu uma segunda Audiência Pública em Conceição do Mato Dentro (CMD), realizada conjuntamente pelo MPMG e pelo MPF, visando a discutir as condições de vida das comunidades residentes abaixo da barragem de rejeitos da Anglo American. Se a primeira Audiência Pública, de 2012, levou a atuação do Ministério Público em defesa dos direitos humanos e originou o meu acompanhamento do caso, essa segunda Audiência Pública motivou meu retorno às comunidades para realização de entrevistas que envolviam a pesquisa de Mestrado. Quando assisti a essa Audiência de 2017, várias lembranças vieram à tona, pois muitas das denúncias desse dia eu já vinha escutando desde 2012. Mas uma questão me chamou a atenção: não havia mais expectativa em relação à atuação do Ministério Público e também percebi, nas falas dos atingidos, que não se depositava confiança alguma nas autoridades. Dessa maneira, as possibilidades e os limites das práticas estatais de participação social foram processos pelos quais o Estado foi experimentado pelas comunidades locais (Das & Poole 2004) e o tempo fez com que a esperança com as instituições se diluíssem. Em março de 2018, algo surpreendente foi proposto pelo MPMG. A Ação Civil Pública que judicializou as questões relacionadas às violações de direitos humanos, decorrentes da instalação do empreendimento minerário, considerou como prova a experiência dos atingidos. Assim, as falas, os relatos e as denúncias - que foram desautorizadas nos documentos produzidos pela Anglo American e classificadas como ocorrências, reclamações e impactos supostos - tornaram-se a prova de que a empresa violou os direitos humanos.

Como procurei mostrar nesta dissertação, durante a licença de instalação, a escolha do Ministério Público foi pela não judicialização das questões relacionadas às violações de direitos humanos. O MP pode atuar acionando o Judiciário, por meio de Ação Civil Pública, ou realizando procedimentos administrativos na esfera extrajudicial. Foi por meio dessa segunda possibilidade que a instituição agiu na tentativa de pressionar, de constranger e de convencer a empresa a solucionar os problemas vividos pelas comunidades devido à instalação do empreendimento. A possibilidade de judicialização, nesta esfera, era sempre *um poder ser, uma consequência futura*, uma ameaça que estava presente para pressionar a empresa a negociar. A esfera extrajudicial propiciaria uma atuação voltada para a participação e para a legitimação das ações da instituição; algo diferente do que ocorreria no Judiciário, onde as decisões são tomadas sem que, obrigatoriamente, se ouçam as partes envolvidas, e com o pressuposto de que um terceiro há que decidir sobre uma disputa, para um lado ou para

o outro. Na esfera extrajudicial, uma maneira de solucionar e de reparar danos coletivos é por meio de acordos, como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Durante a licença de instalação, o MPMG assinou um TAC com a Anglo American que contemplou medidas futuras para as comunidades atingidas. Assim, quatro características marcaram a atuação do MPMG em defesa dos direitos humanos: a fomentação da participação social, a escolha pela não judicialização, o acordo assinado com o empreendedor na esfera extrajudicial, e, por fim, a aposta de levar a questão para o procedimento administrativo do licenciamento ambiental.

As análises realizadas, por meio dos documentos e das entrevistas, pretendeu desvelar este ente “Estado”, com enfoque nas práticas do MPMG que se consolidaram recentemente no campo dos grandes empreendimentos. O órgão instituiu instrumentos governamentais, na área de direitos humanos, baseados em noções de participação, de diálogo e de mobilização social, que foram experimentados, inicialmente, no caso da mineração em CMD. Assim, o presente trabalho visou a contribuir e a dialogar com uma teoria antropológica do “Estado em ação” (Castilho *et al* 2014), partindo do pressuposto que poderes estatais existem em rede e produzem efeitos que desafiam as fronteiras entre Estado, sociedade e economia (Mitchell, 2006). As práticas institucionais do Ministério Público se mostraram com grande potencial para refletir sobre a fabricação de uma dimensão particular do Estado, aquele a quem cabe defender a sociedade, e sobre a lógica que sustenta as representações dos promotores sobre o Estado. Dessa maneira, o intuito foi examinar os processos por meio dos quais a distinção incerta, mas poderosa, entre Estado, sociedade e mercado é produzida compreendendo as intervenções e os efeitos de poder em um contexto específico.

Com a conferência, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia), em 1972, e a consolidação da noção de desenvolvimento sustentável no “Relatório Brundtland”, em 1987, o meio ambiente se tornou uma questão central numa arena global marcada pelo desenvolvimentismo (Acselrad 2010; Leite Lopes 2004; Carneiro 2005). Dentro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a instituição desenvolveu toda uma organização para a atuação na área do meio ambiente, constituindo, segundo um promotor, “a área mais consolidada do MPMG”. As práticas estatais designam um processo pelo qual a instituição (seus integrantes, normas, formas de atuação, procedimentos, relações, estruturas e valores) internaliza a possibilidade de compatibilizar as atividades econômicas - potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental - com a proteção do meio ambiente. A ideia de que a defesa do meio ambiente deve conviver de forma harmônica com diversos outros direitos e interesses prioriza uma atuação correlacionada com a consolidação do MPMG “sob os ideais de um novo perfil, que vem

sendo denominado de resolutivo, buscando fortalecer a postura proativa da instituição” (Sampaio *et al*: 34). A ênfase nos mecanismos de resolução negociada dos conflitos socioambientais se tornou um modelo de gestão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Instituições aprendem, respondem às diversas demandas, motivam e são motivadas por uma ampla rede de agentes e relações. Isto significa que as vivências e experiências daqueles que encarnam e representam a instituição (promotores, peritos, técnicos, estagiários) geram normas, práticas, dinâmicas e procedimentos de trabalho; criam padrões, rotinas, formas de organização e acordos tácitos; e estabelecem entendimentos, *expertise*, concepções compartilhadas e embates (Smith 2005; Turner 2006; Eastwood 2006; Teixeira & Lobo no prelo). Gerando, assim, efeitos de estabilização e de naturalização de procedimentos, saberes e valores que passam a ser denominados “instituição”.

De acordo com Sampaio *et al* (2016), o papel de negociador do Ministério Público, na resolução de conflitos ambientais, visa a simplificar as relações sociais e jurídicas de forma desburocratizada e informal, como também a atender uma nova forma de atuação jurídica condizente com o século XXI: participativa, informal e negocial. Para o Conselho Nacional do Ministério Público, os mecanismos consensuais de resolução de conflitos são “uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso” e são capazes de efetivar a “pacificação social” e o “empoderamento” (CNMP 2014). A partir do Plano Estratégico MPMG 2010-2023, ocorreu uma estruturação institucional, voltada ao desenvolvimento de mecanismos de viabilização de meios extrajudiciais para a resolução dos conflitos socioambientais. O caso da mineração em CMD serviu como uma primeira experimentação de atuação da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) em conflitos socioambientais, e teve o maior Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em valor assinado por um Ministério Público brasileiro, no qual esteve à frente o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM). O Núcleo foi concebido a partir de indicadores estabelecidos no âmbito da parceria celebrada entre o Banco Mundial e o MPMG, em 2010, e foi o primeiro convênio firmado pelo Organismo Internacional tendo como beneficiário um órgão do Ministério Público em todo o mundo.

Dessa maneira, pretendi responder à indagação de como o compromisso do MPMG de fortalecer a resolução negociada de conflitos socioambientais - visando a atingir “maior pacificação social” e “menor judicialização” (CNMP 2014) - se atualizou no caso da mineração em CMD frente ao modelo extrativista, que causa amplos e graves danos sociais e ambientais. Para isso, propus refletir a respeito dos efeitos que “derramam” sobre as



instituições e as políticas públicas (Gudynas 2015), impactando as noções de justiça e de democracia com pretensões de estabelecer a harmonia e a eficiência (Nader 1994).

A negociação para resolução dos conflitos deve contar com a “organização da sociedade civil e o engajamento cidadão” (Sampaio *et al* 2016: 9) com a finalidade de estabelecer consensos, sem precisar acionar práticas coercitivas como a Ação Civil Pública (ACP). De acordo com Arantes (1999), a promoção da ACP – instrumento no qual o Ministério Público (MP) pode acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos difusos e coletivos – pode ser considerada uma das mais importantes atribuições que o MP acumulou, na área cível, desde a década de 80. Para Pinto (2014), promotor de justiça do MPMG, a complexidade das questões ambientais e sua estreita ligação com as políticas de desenvolvimento econômico demonstram a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público em busca de celeridade e efetividade. Para o autor, a tutela do meio ambiente não deve ser entregue nas mãos da justiça processual devido a sua lentidão e morosidade. E assim, novos caminhos alternativos para a resolução de conflitos devem ser aperfeiçoados.

Sujeitos são transformados em cidadãos pelo que Cruikshank (1999) denomina de “tecnologias de cidadania”. Trata-se de dispositivos que buscam modelar ações e subjetividades, no caso, para constituir cidadãos de um tipo particular: cidadãos participativos e harmônicos, ou seja, aptos por coerção tácita para a produção de consenso e não de conflitos. O Ministério Público é uma instituição que representa os princípios e os pressupostos de uma democracia participativa. Os conflitos entre os agentes – empresa e atingidos – deveriam ser mediados, solucionados e, para isso, era preciso tornar os sujeitos atingidos – “vulneráveis” e que se encontravam ‘fragmentados’ - conscientes de seus direitos e ‘empoderados’, como escutei dos promotores. Assim, a análise dos documentos do Inquérito também pretendeu mostrar como os agentes envolvidos no conflito responderam, via papéis, aos mecanismos de participação, de mediação, de persuasão e de negociação.

No capítulo 1 da dissertação, pretendi apresentar a lógica que sustenta as representações dos promotores sobre o Estado, problematizando como as autoridades dão vida à instituição, a interpretam e justificam suas atuações diferenciando um “Ministério Público ambiental” de um “Ministério Público social”. Durante as entrevistas, os promotores foram relatando aquilo que entendem por Estado, sociedade e mercado. Classificaram o Estado discursando sobre a falta de órgãos públicos estruturados e sobre como esses são cooptados pela empresa e, assim, a sociedade passa a achar que a empresa tem incumbência por aquilo que é de responsabilidade do Estado. Consolida-se, assim, um Estado que passa a ser

dependente da “economia” devido “às migalhas que se pagam”; um órgão ambiental que “fecha os olhos para a proteção dos direitos humanos de comunidades atingidas”; e um poder judiciário moroso, que não viabiliza a participação social, e se torna conservador quando o que está em jogo é o “desemprego”, o “prejuízo econômico” e a “paralisia do Estado”. O MP, na visão dos promotores, acaba catalisando todas as demandas da sociedade. A instituição investe em conhecimentos técnicos a fim de “enfrentar” os estudos do empreendedor, já que o órgão ambiental seria “corrompido”. Além disso, constrói soluções tecnicamente fundamentadas como uma alternativa resolutiva para conflitos ambientais. Já na relação com a “sociedade”, a instituição se propõe a aproximar “o poder das comunidades mais invisíveis e vulneráveis”. O objetivo é a transformação social e a busca pelo equilíbrio de forças numa situação em que “o poder econômico passa por cima das pessoas”. Para isso, fomentam a participação social e o diálogo entre agentes, e buscam capacitar os cidadãos para que se tornem empoderados e lutem de forma mais contundente pelos seus direitos. Dessa maneira, por meio de práticas discursivas, os promotores articularam a separação entre os domínios – Estado, economia e sociedade – empregando responsabilidade a cada um. Negociação dos conflitos e mobilização social são respostas justificadas devido a um órgão ambiental corrompido, a uma sociedade desarticulada e a uma empresa com interesse estritamente econômico. Capacitar cidadãos, produzir pareceres técnicos e estabelecer diálogo entre agentes são arranjos práticos que separam sociedade e economia do aparelho autônomo do Estado.

Nos capítulos 2 e 3 da dissertação, o propósito foi refletir sobre o campo de relações e o conjunto de práticas gerados pela materialidade do Inquérito focando na análise das dinâmicas, dos efeitos e dos poderes mobilizados por meio dos procedimentos institucionais - audiências e reuniões públicas, recomendações legais, requisições, vistorias, notificações, tecnologias de mediação e termos de ajustamento de conduta – que produziram o Inquérito. Foi possível vislumbrar práticas estatais de gestar e gerir agentes e conflitos por meio das dinâmicas executados pelo Ministério Público: a participação social, na arena pública, para formar a “convicção” das autoridades acerca das denúncias; a persuasão via ameaças de judicialização e de construção de provas materiais; a mobilização social visando ao empoderamento e à capacitação dos sujeitos para se tornarem aptos a negociarem; a mediação do conflito pretendendo formar um grande pacto entre os atores; a proposição de resoluções negociadas em um espaço reservado com poucos promotores e a alta hierarquia da empresa; o deslocamento da disputa para a arena do licenciamento ambiental; e a judicialização de outras esferas de direitos coletivos.

Durante esses dois capítulos foi possível acompanhar os diversos tipos de documentos gerados no processo que constituíram o Inquérito. O **ofício** inicial, trocado entre promotores, possuía uma solicitação denominada urgente, que motivou a abertura de um **Procedimento de Apoio à Atividade Fim** (PAAF), visando à realização de uma Audiência Pública. A instauração desse procedimento foi o ato de Estado inaugurador da atuação do MPMG, no caso da atividade minerária em CMD, em referência à defesa dos direitos humanos; já o ofício representou o reconhecimento da necessidade de “intervenção do Ministério Público” devido às denúncias apresentadas à instituição e ao conflito vivenciado entre as comunidades atingidas e o empreendedor. Para a realização da Audiência Pública, foram gerados documentos solicitando ações e tarefas: **publicação de edital** de convocação para a Audiência Pública; **expedição de portaria** de designação dos promotores para comporem a mesa diretora da Audiência Pública; e **divulgação do evento** por meio de confecção de peças publicitárias, cartazes, *flyers*, *spots* de rádio e convites. Já a Audiência Pública foi determinada por meio de um **documento de deliberação**, assinado pelo promotor de justiça coordenador da CIMOS. E, como produto burocrático, em forma de escrita, foram gerados documentos que marcaram e produziram a presença estatal: **a ata e a transcrição da Audiência Pública**, ambos produzidos pelo MPMG.

Posteriormente à Audiência, foi apresentado um **Relatório Preliminar**, a partir de dados obtidos em visita técnica do sociólogo do MPMG à região do empreendimento, que motivou a proposição das **Recomendações Legais** que instituíram a Anglo American como violadora de direitos humanos. Não tendo obtido os resultados esperados pelas recomendações, a proposta do MP foi de mediar os conflitos por meio da Rede de Acompanhamento Ambiental. A duração da REASA, por pouco mais de um ano, originou **ofícios, atas de reuniões e e-mails** que demonstram a interlocução entre os agentes. Outro caminho percorrido pelo MPMG foi a construção de provas materiais que geraram documentos de **Certidão** sobre vistoria na comunidade de Água Quente, de **correspondências** enviadas à empresa e ao órgão ambiental, de **Notificação** ao funcionário da Anglo American e de **Termo de Declarações** atestando as declarações fornecidas pelo representante da empresa. E, por fim, a negociação entre MPMG e empresa gerou o maior acordo em valor, feito por um Ministério Público brasileiro, relativo à instalação de grandes empreendimentos por meio do **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. Alguns anos depois, já com a licença de operação autorizada, o **Inquérito Civil Público** motivou a judicialização das questões relacionadas à violação de direitos humanos por meio da **Ação**

**Civil Pública (ACP).** Assim, a cada momento do processo e de acordo com o interlocutor em foco produziu-se um tipo de artefato textual que originou efeitos estatais distintos.

Os procedimentos administrativos gerados pela dinâmica do Inquérito possibilitaram uma reflexão da relação entre a administração pública, a empresa e as comunidades a partir de uma temporalização e espacialização operada por e geradora de interações, práticas, significações e conformação de sentidos (Teixeira & Chaves 2004). Assim, seguir os documentos do Inquérito foi seguir a maneira como as denúncias de violações de direitos humanos foram, no tempo e no espaço, atualizadas, elaboradas e disputadas pelos diferentes agentes, configurando valores e embates moral e simbólico. Propus pensar em como o desencadeamento e os efeitos de intervenções estatais voltadas a suspender violações, a formar convicções e a compilar provas também produziram a gestão temporal e espacial de ‘sujeitos de direitos’ com a pretensão de torná-los cidadãos participativos aptos ao consenso e à negociação. Assim, os aspectos espaciais e temporais se revelaram pela dinâmica que marca a produção do Inquérito.

No tempo/espaço produzido e gerado pelo evento administrativo da Audiência Pública, os promotores(as) discursaram que os atingidos deveriam se comportar de modo “coeso” “unido” e “harmônico”, além de prestarem “informações embasadas” para que as autoridades formassem convicções e tomassem encaminhamentos. Além da importância dos relatos com as denúncias de violações de direitos, para os(as) promotores(as), as arenas públicas fomentariam a mobilização social visando à articulação das comunidades na busca por direitos. A participação foi colocada como uma solução para a falta e a carência (Cruikshank 1999) de organização, de mobilização e de empoderamento das comunidades atingidas. Dessa maneira, na esfera dos direitos humanos, a instituição foi fomentadora daquilo que considerou como carência e falta, pois era preciso produzir cidadãos que participassem de maneira “ativa e efetiva” e que “tomassem consciência de seus direitos”. As tecnologias de cidadania operariam como racionalidade governamental para criar e conduzir os sujeitos promovendo engajamento político. E assim, a mobilização e organização das comunidades seriam necessárias não só para que os atingidos demandassem “de forma racionalizada” as instituições estatais, mas para que se tornassem aptos a constituir “interação e interlocução com o empreendedor”.

Os documentos produzidos pelos atingidos, no período em que ocorreu a Audiência Pública, evocavam a expectativa e a necessidade de atuação das instituições do sistema de justiça em um procedimento estatal denunciado pela sua irregularidade e ilegalidade. Os registros chamam a atenção devido à esperança depositada na instituição e a responsabilidade

colocada nas autoridades, além dos pedidos relacionados à fiscalização, à investigação, à tomada de providências e à salvação. Um dos documentos trouxe informações referentes a 14 direitos humanos que estavam sendo violados com a instalação da atividade minerária, e foi produzido por meio de figuras, fotografias, links para documentários no *youtube*, relatos que constam em atas do órgão ambiental, trechos de boletins de ocorrência policial, termo de declaração prestada à Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, trechos de reportagens de revistas, recibos de contrato de aquisição de posse pela mineradora, trechos de pareceres emitidos pelo órgão ambiental, ações de servidão minerária contidas no Diário Oficial de Minas Gerais, e outros. A ação coletiva de compilar as violações sofridas, produzindo papéis/denúncias, pretendeu mobilizar as instituições de justiça e provocar efeitos sobre seus representantes por meio de relatos sobre as experiências daqueles que se sentiam atingidos pela instalação da atividade minerária. Já a empresa que não pode fazer suas colocações, por meio da oralidade em Audiência Pública, posteriormente procurou a instituição para apresentar documentos, por meio de uma apresentação de *power point* - uma importante ferramenta de difusão do discurso sobre os empreendimentos, apresentados como símbolo do desenvolvimento econômico (Bronz 2016). O documento da empresa nomeou violações de direitos humanos de “ocorrências”, instituindo a eventualidade e o acaso dos problemas, e classificando um processo de transformação social enfrentado por comunidades com particularidades históricas e singularidades socioculturais em categorias e em impactos destituídos de uma realidade social e política.

No tempo/espço gerado e motivado pelas Recomendações Legais, o Ministério Público ameaçou judicializar as questões relacionadas aos direitos humanos, caso a Anglo American não solucionasse os problemas enfrentados pelas comunidades decorrentes da implantação do empreendimento. A potência de entender esse mecanismo, utilizado pelo MP, como ameaças foi perceber como as questões de direitos humanos se relacionam a práticas de não punição, de não condenação, de não paralisação do empreendimento, e de não judicialização. E sendo a responsabilidade sobre como gerir os direitos humanos uma disputa que envolve agentes e instituições estatais – como SUPRAM, MP, DP, Judiciário – ligadas ao licenciamento ambiental, o Ministério Público lançou ameaças que pretendiam induzir a responsabilização empresarial e a gestão do conflito. Nas respostas da empresa, às recomendações das instituições, as denúncias feitas pelas comunidades passaram a ser nomeadas como impactos supostos e como reclamações, e não mais como ocorrências. O tempo foi manejado pela empresa, discorrendo sobre a importância da continuidade do empreendimento devido a sua “relevância econômica” e à “criação de empregos”; como

também, citando programas que nem haviam sido realizados, ou seja, existiam somente nos papéis. Nesses documentos, o agente social Anglo American se sedimentou não em experiências, mas em afirmação de compromissos. Princípios, valores, políticas e programas representaram o compromisso que afirmou o feito não realizado, e as imagens e fotos dos sujeitos locais se tornaram um simulacro do registro vivido, isto é, uma imagem que buscava substituir as experiências das comunidades atingidas pelo empreendimento, que foram relatadas e discursadas em reuniões públicas e por meio de documentos. Se as experiências das comunidades foram violentamente desconsideradas e classificadas como ocorrências e impactos supostos, as imagens criaram uma aparência sem realidade.

No tempo/espaço gerado pela formação da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), o Ministério Público deslocou as denúncias de violações de direitos humanos para uma mesa de negociação visando a um grande pacto. Não tendo havido êxito na proposta, a atuação conjunta das instituições de justiça se dispersou, não havendo mais nenhum encaminhamento. O propósito de tornar os cidadãos aptos a dialogar e a estabelecer o consenso e a “pacificação social” não se concretizou. O empreendedor continuou classificando as experiências dos atingidos como supostas; e como resposta do conflito potencializado nas interações face a face, por meio de ofícios e e-mails da empresa, as partes interessadas (no caso, os sujeitos atingidos), nas cartilhas da Anglo American, se tornaram agressores e invasores que não possuem respeito nem educação no trato com os funcionários da Anglo American, sendo esses, por sua vez, pessoas cômicas de suas responsabilidades com a preservação da vida e os desideratos dos Direitos Humanos. Já os atingidos se mobilizaram para cobrar ações do Ministério Público; não concordaram com um MP negociador, exigiam um MP fiscalizador e proponente de Ações Cíveis Públicas relacionadas aos direitos humanos. Assim, o tempo/espaço da mediação e da interlocução entre atores se tornou de conflitos, de embates e de não soluções para os problemas enfrentados pela instalação do empreendimento. E o documento que registra o desfecho da REASA – a marcação de uma reunião entre empresa e MPMG - excluiu a participação das comunidades na busca por soluções dos problemas enfrentados decorrentes da instalação do empreendimento.

No tempo/espaço gerado pelas ações de persuasão do MPMG, a instituição construiu provas e responsabilizações; sem mais ameaças à judicialização, o intuito passou a ser o alcance da negociação via estabelecimento de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Ao tentar persuadir a empresa a solucionar os problemas de abastecimento de água na comunidade de Água Quente, o MPMG estava também juntando materialidades que forneceriam mais argumentos para convencer a empresa a negociar ao invés de enfrentar o

Judiciário. Já haviam os relatos dos atingidos, as reportagens de jornais, os boletins de ocorrência, os relatórios técnicos, pareceres do órgão ambiental e, assim, a promotoria de justiça de CMD pretendeu construir outras materialidades: vistoria, certidão, correspondências, notificação e assinatura de termo de declarações. Se o registro produzido pelo promotor possuía fotografias do poço artesiano e das caixas d'água, que se encontravam vazias, retiradas “*in loco*”, a empresa reagiu produzindo relatórios e ofícios que explicavam o funcionamento do sistema de abastecimento de água por meio de termos técnicos. Além disso, os documentos da empresa passaram a denominar os atingidos não mais como agressores e invasores, mas como beneficiários que desfrutam das ações de melhoria da qualidade de vida realizadas pela Anglo American.

Com o avanço das obras do empreendimento, o aprofundamento dos problemas enfrentados pelas comunidades e a falta de ações estatais que interferissem no processo, os atingidos se mobilizaram em outras frentes, como a organização de manifestações escritas e presenciais, e caminhadas rumo à formação de redes de luta. Os atingidos provocavam por respostas e denunciavam as omissões e negligências dos agentes responsáveis por punir, por fiscalizar e por permitir práticas de violação dos direitos humanos: se deslocaram ao município de Diamantina exigindo dos representantes do órgão ambiental a discussão do Diagnóstico da Diversus e compareceram a Belo Horizonte para exigir dos representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a paralisação total do empreendimento. As comunidades também explicitaram, por meio dos manifestos públicos, o desapontamento com a indiferença das instituições estatais se afirmando como atingidas pelo Projeto Minas-Rio, pela Anglo American, pelo Governo do Estado de Minas Gerais, como também atingidas socialmente pela inação das práticas estatais relacionadas à área sociocultural. Por fim, a mobilização das comunidades visou a fazer um apelo à sociedade e a construir redes de resistência para enfrentar as violações de direitos humanos promovidas pelo empreendedor com a conivência e omissão das instituições estatais, das quais seus representantes ora desconheciam, ora não tinham respostas e ora acionavam justificativas.

No tempo/espaço que motivou acordos sem participação social, o MPMG negociou, a portas fechadas, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) sem a presença de comunidades e sem que suas demandas se tornassem parte do processo. A tutela do meio ambiente inscrita no TAC não contemplou uma associação de extrema relevância entre violação de direito humano ao meio ambiente e violações de direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Esse acordo encerrou todas as Ações Civis Públicas propostas pelo MPMG, entre 2009 e 2012, em defesa do meio ambiente e do patrimônio arqueológico

relacionadas à instalação do empreendimento. O debate e a disputa sobre os danos e perdas causados pela instalação do empreendimento foram deslocados para a arena estatal do licenciamento ambiental com o prevalecimento de um saber autorizado e a despolitização do debate. Além disso, depois da assinatura do TAC, a presença ameaçadora que o Ministério Público representava para a instalação do empreendimento se desmanchou. O alto valor financeiro conseguido no TAC representou uma vitória para a instituição e o descontentamento das comunidades atingidas, que, mais uma vez, assistiriam à concessão de uma licença ambiental – no caso, a licença de operação - sem uma discussão digna sobre reconhecimento de direitos, de reparações e de danos morais. Assim, as comunidades chamadas para “participar” e para fazer “encaminhamentos práticos” impuseram o debate político sobre o presente e o futuro de suas vidas, que foram deliberados por meio de saberes autorizados considerados técnicos, legais e normativos que se contrapunham às “demandas sociais” relatadas pelas comunidades.

Dessa maneira, o *tempo da justiça* se consolidou nas práticas do Ministério Público por meio da não efetivação da suspensão de violações de direitos humanos durante a instalação do empreendimento, mas, sim, de sua potencialização devido ao aprofundamento e intensidade dos danos e prejuízos causados pelo avanço das obras. Para as comunidades, em um primeiro momento, o *tempo da justiça* era esperado, havia grande expectativa com a atuação do Ministério Público; no entanto, com o desenrolar do processo, a esperança se tornou frustração. Já para o empreendedor, o *tempo da justiça* foi manejado e manobrado a seu favor, por meio do discurso da inexorabilidade do empreendimento e das promessas inalcançáveis do desenvolvimento.

Portanto, durante a dissertação, procurei argumentar que o Inquérito se constitui como uma arena de hierarquia de poderes na qual as regras do procedimento garantem o predomínio do seu exercício pelos agentes estatais e de mercado em um processo que permite aquisição e negociação de saberes, gerando um modo de autenticação da verdade que parece encobrir e excluir o saber oriundo da experiência e da mobilização dos atingidos (Foucault 2002). As práticas governamentais instituídas que produziram o Inquérito se consolidariam como uma atuação da instituição frente às violações de direitos humanos decorrentes da instalação da atividade minerária por meio do que foi denominado como “diligências”: participação, coleta de informações, depoimentos, certidões, e perícias. A análise empreendida percorreu os mecanismos de poder visando a perceber quais os efeitos de verdade e de poder produzidos a partir das disputas, das táticas e das lutas (Foucault 2008). O Inquérito produziu um grande embate e confronto entre as representações, os discursos e as categorias que envolvem as



noções de atingidos, impactos, violações, e outros. Como ressaltou Foucault (2003), procedimentos, técnicas e táticas governamentais permitem fazer circular os efeitos de saber-poder. Segundo o autor, a “verdade” está ligada a sistemas de poder, que a produzem e a apoiam, e a efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem. Dessa perspectiva, práticas administrativas de gestão definem subjetividade, formas de saber e relações com a verdade. Seguir os documentos do Inquérito foi travar relações entre os mecanismos de estabelecimento de saber, de verdade e os jogos políticos de poder. O Inquérito sedimentou as formas e condições de possibilidade do saber-poder jurídico pela busca de provas e da produção de verdade por meio de técnicas governamentais de persuasão, de mediação e de negociação. Uma sedimentação que, cabe destacar, é sempre provisória e aberta a novas disputas, controvérsias, ações, contra ações e, por vezes, reviravoltas que podem criar nova estabilização. Como, por exemplo, a proposição da Ação Civil Pública.

Assim, o Inquérito se consolidou por meio de uma disputa pela verdade sobre as violações de direitos humanos. Nos documentos produzidos pela empresa, a verdade foi construída, primeiro, pelos dispositivos alcançados pelo *power point*, depois apresentando as condutas valorativas e morais da Anglo American, e, por último, acionando um discurso técnico-científico. A empresa afirmou constantemente que as denúncias dos atingidos não se baseavam “em uma avaliação factual ou científica”. A estratégia do empreendedor, ao disputar os sentidos das transformações bruscas decorrentes de um mega empreendimento, foi tornar a experiência como algo do âmbito da suposição e a técnica como algo verdadeiro do âmbito da realidade.

Se a empresa apresentou um diagnóstico da questão, com números, estatísticas e avaliações; os atingidos, nos emails e relatos, trouxeram suas dores, trajetórias e experiências com a instalação do empreendimento, e, nos papéis, se esforçaram para propor soluções, caracterizar cada violação e trazer elementos que mostrassem como as violações eram coletivas, - pois não era uma família ou outra; eram recorrentes e se estendiam no tempo, - pois não eram ocasionais nem eventuais; e eram danos morais - e não ocorrências, impactos ou reclamações. O papel, como bem notou Ferreira (2013), articula singularidade e generalização, pontuando uma experiência coletiva marcada pelo sofrimento social, pela incerteza e pela interdição da vida.

O ofício de urgência dos promotores do MPMG se desdobrou em práticas da instituição em defesa dos direitos humanos. As experiências das comunidades atingidas relatadas como denúncias de violações de direitos humanos se estabeleceram como retórica legítima e formaram as convicções dos promotores(as) no tempo/espço da Audiência

Pública. No tempo/espaço das Recomendações Legais, as experiências dos atingidos, relatadas na Audiência Pública, não prevaleceram como linguagem eficaz, na escrita - como tecnologia de Estado - a verdade requereu mediadores autorizados e foi construída por meio de saberes técnico-jurídicos. Portanto, a atuação do Ministério Público, por meio de tecnologias de cidadania, instituiu a participação social a fim de formar as convicções para os encaminhamentos necessários. Como desdobramento, as denúncias, por um lado, foram geridas pelo Ministério Público por meio de ameaças à judicialização, e por outro, foram geridas pelo empreendimento como ocorrências, impactos e reclamações.

No tempo/espaço de mediação, contemplado pelas reuniões da REASA, os conflitos se potencializaram, e o MPMG não entrou com Ação Civil Pública e foi tentar a resolução do conflito em negociações fechadas, sem a presença de atingidos, com o Presidente da Anglo American no Brasil. Em seguida, a dinâmica do Inquérito visou a produzir efeitos de poder e de verdade por meio da construção de provas: a visita do promotor à comunidade, as fotos tiradas *in loco*, o relato escrito pelo promotor, o envio de documentos aos responsáveis requisitando providências, a convocação do representante da Anglo American e suas declarações constando no papel. Portanto, o Ministério Público deslocou as denúncias de violações de direitos humanos, primeiro, para uma ‘mesa de negociação’ visando a um ‘grande pacto’, e depois para a arena das provas materiais visando ao convencimento, à persuasão. Dessa maneira, as responsabilidades foram construídas, eximidas, distribuídas e atribuídas (Ferreira 2013).

As mobilizações das comunidades, como procurei argumentar, ocorreram em meio à protelação, às não respostas e às não tomadas de decisão e solução sobre as condições de vida de sujeitos atingidos que tiveram seus modos de vida interrompidos e interditados por um grande empreendimento minerário. Os registros do Inquérito sedimentaram consequências futuras para as comunidades: a empresa manejou o tempo evocando que o empreendimento visava a uma “parceria na busca por um futuro promissor para todos”; e o TAC assinado entre MPMG e empresa propôs um Fundo Monetário para Projetos Socioambientais que seria executado no futuro, após a licença de operação. As comunidades atingidas acompanharam a concessão dessa licença sem terem seus direitos conquistados e, assim, às comunidades só restava a espera vivenciada por um presente “no limbo”. A configuração temporal do Estado foi experimentada pelas comunidades como uma contínua imposição arbitrária (Das & Poole 2004) e subjugadora, na qual o presente, marcado pelo sofrimento social, foi alimentado por uma possibilidade futura, não concretizada, de se cumprir a lei e fazer justiça. A urgência pela intervenção do Ministério Público, registrado em ofício que abre o Inquérito, se prolongou no

tempo sem que as violações fossem suspensas ou reparadas. Se as denúncias das comunidades atingidas mobilizaram e engajaram práticas estatais de defesa dos direitos humanos, essas não foram capazes de gerar efeitos que alterassem a maneira como ocorria a instalação do empreendimento.

As práticas estatais que visaram à participação, à interlocução e à solução consensual acabaram denunciadas pelas comunidades atingidas como espaços que legitimaram a construção de pacto entre poderes que não somente excluíram a participação social, mas também legalizaram “o rolo compressor da Anglo American”. O Consenso das Commodities (Svampa 2012) cada vez mais se estabelece trazendo a reboque o consenso do valor da participação (Teixeira & Silva no prelo), mas que se legitima desautorizando o outro e desconsiderando suas reivindicações numa gestão que captura o Estado em nome do desenvolvimento e do crescimento econômico. Como bem pontuou Nader (1994), um mundo de consenso não significa um mundo de justiça. Logo, a configuração temporal da justiça foi experimentada pela espera da judicialização que não se consolidou e da justiça que não foi alcançada. E assim, a presença do poder estatal, representada pelo MPMG, instituiu as ameaças de judicialização ao reconhecer a empresa como violadora de direitos humanos e causadora dos danos vividos pelas comunidades. A presença do Estado foi marcada, também, pela ilegibilidade das suas práticas (Scott 2006), na qual os atingidos foram chamados a participar, no entanto, as medidas tomadas pela instituição não só ocorreram à revelia das comunidades como se contrapuseram ao que essas estavam demandando.

Portanto, pretendi mostrar, durante este trabalho, que o Ministério Público propôs arenas participativas, no entanto o TAC, instrumento que contemplaria a resolução que seria negociada nas arenas públicas, não se tornou propositivo nas ações relacionadas aos direitos humanos. Além da instituição ter encontrado dificuldades em materializar, via escrita, as soluções e as reparações, as arenas participativas se transformaram em espaços de conflitos e embates sem possibilidade de alcance do consenso. E, dessa forma, a participação social não reverberou nas decisões da administração pública. Já na esfera do licenciamento ambiental, a proposta do MPMG de apresentar um relatório técnico, também não se mostrou suficiente para as soluções, pois o tempo do licenciamento não permitiu que o estudo se aprofundasse em caminhos metodológicos que dessem conta de contemplar a realidade sociocultural e a complexidade local vivida com a chegada do empreendimento minerário. Reconhecendo que esses caminhos não foram suficientes para combater as violações de direitos humanos, mais de três anos depois, o MPMG ajuizou uma Ação Civil Pública propondo reparações aos danos e as perdas decorrentes da instalação do empreendimento.

O caso da mineração em CMD foi um primeiro experimento do MPMG relacionado às práticas que propunham a defesa dos direitos humanos. Novas pesquisas poderão dizer o que foi apreendido pela instituição neste caso e quais mudanças foram implementadas em relação à defesa dos direitos humanos envolvendo grandes projetos minerários. Atualmente, o Projeto Minas-Rio está em expansão, e novamente em fase de instalação. A falta de intervenção estatal que de fato produza a suspensão de violações de direitos, as reparações e as soluções para os problemas enfrentados transbordam para o cotidiano das comunidades perpetuando incertezas, angústias e medos. Isso significa que a protelação das ações e das soluções potencializa o poder da Anglo American em deter o saber e a verdade relacionados às decisões que envolvam a vida das comunidades. O presente é experimentado não só pelas incertezas, mas também pelos rumores de qual família será reassentada, pelos boatos sobre as decisões da empresa, pelas ameaças sobre a vida de sujeitos atingidos, pelas desconfianças em relação às instituições estatais e pelos conflitos interfamiliares e intercomunitários.

## Referências Bibliográficas

ABRAM, Philip. 2006. "Notes on the difficulty of studying the state". In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 112-130.

ACSELRAD, Henri. 2010. "Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental". *Estud. av.* [online], vol.24, n.68, pp.103-119.

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. 2010. "Inserção econômica internacional e "resolução negociada" de conflitos ambientais na América Latina". In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Orgs.) *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 34-62.

ALMG. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2016. Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento\\_interno\\_multivigente.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_multivigente.pdf). Acessado em 19 de junho de 2018.

ANTONELLI, Mirta. 2009. "Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura - La gestión del paradigma hegemónico de la "minería responsable y el desarrollo sustentable"". In: SVAMPA, Maristella; ANTONELLI, Mirta. (eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblios, pp. 51-102.

ANTONIETTI, Yasmin. 2017. "Da resistência cotidiana à mobilização: uma análise da trajetória de São José do Jassém frente à mineração". Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ARANTES, Rogério. 1999. "Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, pp. 83-102.

\_\_\_\_\_. 2007. "Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política". *Justitia*, vol. 197, pp. 325-335.

BALLARD, Chris; BANKS, Glenn. 2003. "Resource wars: the Anthropology of Mining". *Annual Review of Anthropology*, Vol. 32, pp. 287-313.

BEBBINGTON, Anthony. 2007. "Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras". In: BEBBINGTON, Anthony (ed.). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP/CEPES, pp. 23-46.

BECKER, Luzia; PEREIRA, Denise. 2011. "O Projeto Minas-Rio e o desafio do desenvolvimento territorial integrado e sustentado: a grande mina em Conceição do Mato Dentro". In: FERNANES, F. R. C, ENRIQUEZ, M. A. R. S, & ALAMINO, R. C. J. (eds). *Recursos minerais e sustentabilidade territorial*. Brasília: MCT-CETEM, pp. 229-258.

BITTENCOURT, Carlos. 2017. “A corporatização do território de Conceição do Mato Dentro (MG) pela mineradora Anglo American. Estratégia corporativa e subordinação do lugar”. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

BOURDIEU, Pierre. 1996. “Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático”. In: *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, pp. 91-124.

BRANDT MEIO AMBIENTE. 2007. Estudo de Impacto Ambiental. MMX - Minas Rio Mineração e Logística Ltda.

BRASIL. 1993. Presidência da República. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm). Acessado em 19 de junho de 2018.

BRASIL. 1997. Resolução CONAMA n°. 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acessado em 19 de junho de 2018.

BRONZ, Deborah. 2016. *Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos*. Rio de Janeiro: Contracapa.

CAOMA. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. 2010. Guia Prático de Requisição de Informações Ambientais. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça.

CARNEIRO, Éder. 2005. “Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento Sustentável”. In: ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. e PEREIRA, D. (orgs) *A Insustentável leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 65-88.

CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antônio; TEIXEIRA, Carla. 2014. “Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas”. In: \_\_\_\_\_ (orgs). *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa, pp. 7-31.

CIMOS. Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais. 2015. Relatório de Atividades – Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, dezembro de 2015.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. 2018. CNJ Serviço: Saiba a diferença entre comarca, vara, entrância e instância. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82385-cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-e-instancia>. Acessado em 19 de junho de 2018.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. 2014. Resolução CNMP n° 118, de 10 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de incentivo a Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. 2017. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério público. 2018. Apresentação. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acessado em 10 de junho de 2018.

CSMPF. Conselho Superior do Ministério Público Federal. 2010. RESOLUÇÃO Nº 87, DE 6 DE ABRIL DE 2010. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/normas/resolucoes/resolucoes\\_docs/resolucao\\_csmpf-87\\_ago\\_2006.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/normas/resolucoes/resolucoes_docs/resolucao_csmpf-87_ago_2006.pdf). Acessado em 19 de junho de 2018.

CRUIKSHANK, Barbara. 1999. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

DAS, Veena. 2004. “The Signature of the state: The paradox of Illegibility”. In: DAS, Veena; POOLE, Deborah. *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research Press.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. 2004. “State and Its Margins: Comparative Ethnographies”. In: DAS, Veena; POOLE, Deborah (ed.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

DIVERSUS. 2011. Diagnóstico Socioeconômico da Área Diretamente Afetada e da Área de Influência Direta do empreendimento Anglo Ferrous Minas-Rio Mineração S.A. (Ex-MMX Minas-Rio Mineração S.A.) - Lavra a Céu Aberto com Tratamento a Úmido Minério de Ferro - Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim/MG - DNPM Nº: 830.359/2004 - PA/Nº. 00472/2007/004/2009 - Classe 06. Belo Horizonte.

EASTWOOD, Lauren. 2006. “Making the Institution Ethnographically Accessible: Un Document Production and the Transformation of Experience”. In: SMITH, Dorothy. (ed.). *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp.181-197.

ESCOBAR, Arturo. 2005. “Imagining a Post-Development Era”. In: EDELMAN, Marc; HAUGERUND, Angelique (orgs.). *The Anthropology of Development and Globalization*. Series Editor: Parker Shipton, Boston University, pp. 341-351.

ESCOBAR, Arturo. 2010. *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Departamento de Antropología Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill: Enviñon Editores.

ESTADO DE MINAS. 2012. Procurador fala sobre o trabalho do MP para evitar a judicialização na área ambiental. Disponível em: [http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/08/30/interna\\_politica,314700/procurador-fala-sobre-o-trabalho-do-mp-para-evitar-a-judicializacao-na-area-ambiental.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/08/30/interna_politica,314700/procurador-fala-sobre-o-trabalho-do-mp-para-evitar-a-judicializacao-na-area-ambiental.shtml). Acessado em 20 de julho de 2017.

ESTEVA, Gustavo. 2000. “Desenvolvimento”. In: SACHS, W. (org.). *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 59-83.

FERGUNSON, James. 2011. “Novelty and Method. Reflections on global fieldwork”. In: COLEMAN, Simon; HELLERMANN, Pauline (ed.). *Multi-sited ethnography. Problems and possibilities in the translocation of research methods*. New York: Routledge, pp.194-207.

FERREIRA, Letícia. 2009. *Dos autos da cova rasa: a identificação de corpos não-identificados no Instituto Médico-Legal do Rio de Janeiro, 1942-1960*. Rio de Janeiro: LACED, E-papers.

FERREIRA, Letícia. 2013. “O desaparecimento de pessoas no Brasil contemporâneo: a ausência como matéria-prima de um problema social”. In: VIANNA, Adriana (Org.). *O fazer e o desfazer dos direitos: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades*. Rio de Janeiro: E-papers, pp. 36-67.

FERREIRA, Luciana. 2015. ““O QUE A GENTE QUER É JUSTIÇA”: Conflito, mobilização e a luta por justiça dos atingidos pela mineração nas reuniões da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), em Conceição do Mato Dentro/MG”. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FERREIRA, Luciana. 2017. “Conflito, mobilização e violações de direitos: atingidos pela mineração e a luta por justiça nas reuniões da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA) em Conceição do Mato Dentro/MG” In: EILBAUM, Lucía; SCHUCH, Patrice; CHAGAS, Gisele. *Antropologia e direitos humanos 7*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, pp.181-218.

FONSECA, Camilo. 2011. “A descentralização do licenciamento ambiental de Minas Gerais: a Unidade Regional da Zona da Mata”. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FOUCAULT, Michel. 1979. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.

\_\_\_\_\_. 1999. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. 2002. *A verdade e as formas jurídicas*, Rio de Janeiro: Nau Editora.

\_\_\_\_\_. 2006. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola.

\_\_\_\_\_. 2008. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes.

GESTA. Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais. 2018. Sobre o GESTA. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/sobre-o-gesta/>. Acessado em 19 de junho de 2018.

GUDYNAS, Eduardo. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CLAES, pp.187-225.



\_\_\_\_\_. 2013. “Estado compensador e novos extrativismos - As ambivalências do progressismo sul-americano”. *Nueva Sociedad especial em português*.

\_\_\_\_\_. 2015. “Extractivismos en América del Sur y sus Efectos Derrame”. *Revista Boletín 76, Sociedad Suiza Americanistas*, pp.13-23.

GUPTA, Akhil. 2012. *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham: Duke University Press.

HULL, Mathew. 2012. *Government of Paper. The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. University of California Press.

ICP - Inquérito Civil Público. 2012. MPMG-0175.12.000060-9. Acompanhamento relativo às eventuais violações a direitos humanos e fundamentais e lesões aos interesses coletivos das comunidades atingidas e sob a área de influência do empreendimento minerário Minas-Rio, mediante participação em audiências e reuniões públicas, coleta de informações, depoimentos, certidões, perícias e demais diligências que se fizerem necessárias. 27/06/2012.

LASCHEFSKI, Klemens. 2014. “Governança, neodesenvolvimentismo e autoritarismo difuso.” In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (orgs.). *Formas de matar, de morrer e de resistir: Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 176-204.

LEITE LOPES, José. (org.). 2004. *A ambientalização dos conflitos sociais: participação e controle público da poluição industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumara.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. 2016. *Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec).

LEMÕES, Tiago. 2017. “Rumores, denúncia e mobilização social: uma disputa pela ‘verdade’ sobre a ‘violência estatal’”. In: EILBAUM, Lucía; SCHUCH, Patrice; CHAGAS, Gisele. *Antropologia e direitos humanos 7*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, pp.17-49.

LIMA, Antônio Carlos. 2002. *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ.

LOPES PINTO, João (org.). 2012. *Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza - Um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.

LOSEKANN, Cristiana. 2013. “Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro”. *DADOS*, vol. 56, nº 2, pp. 311-349.

\_\_\_\_\_. 2016. “A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 20. Brasília, pp. 121-164.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza Duarte. 2017. “Direito, Mobilização Social e Mudança Institucional”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 32, n. 94, pp.1-24.

MATTEI, Lauro. 2012. “Desenvolvimento Brasileiro no Início do Século XXI – Crescimento Econômico, Distribuição de Renda e Destruição Ambiental”. In: *Um Campeão Visto de Perto Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich-Böll.

MALERBA, Juliana. 2012. “Para quê um novo código mineral?”. In: MALERBA, Juliana (org.). *Novo Marco Legal da mineração no Brasil: Para quê? Para quem?* Rio de Janeiro: Fase, pp. 9-18.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo. 2013. “Neoextrativismo no Brasil? uma análise da proposta do novo marco legal da mineração”. Revista Pós Ciências Sociais, São Luís, v. 10, jan./jun, pp. 119-148.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. 2016. “Apresentação”. In: \_\_\_\_\_ (orgs.). *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro, Folio Digital: Letra e Imagem, pp. 11-19.

MINAS GERAIS. 2007. Decreto Estadual nº. 44.667, 03 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, de que trata a Lei Delegada nº 178, de 29 de janeiro de 2007. Belo Horizonte, Diário do Executivo. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=7551>. Acessado em 19 de junho de 2018.

MITCHELL, Timothy. 2006. “Society, economy, and the state effect”. *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publ, pp. 169-186.

MOUZINO, Gláucia. 2007. “Sobre culpados e inocentes: o processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal Brasileiro”. Tese (Doutorado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ.

MPMG. MINISTÉRIO PÚBLICO DE ESTADO DE MINAS GERAIS. 2009. Ação Civil Pública com pedido de liminar. Belo Horizonte, 30 de junho de 2009.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2012. Planejamento e Gestão Estratégica 2010-2023 - Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: 1ª Edição, Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2017. Plano de Atuação do Caoma para 2017-2018.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2018a. Ação Civil Pública com pedido de liminar. Belo Horizonte, 06 de março de 2018.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2018b. Defesa do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/meio-ambiente/apresentacao/>. Acessado em 19 de junho de 2018.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2018c. Inclusão e Mobilização Sociais – Apresentação. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/inclusao-e-mobilizacao-sociais/apresentacao/>. Acessado em 19 de junho de 2018.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2018d. Procuradoria-Geral. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/procuradoria-geral/>. Acessado em 19 de junho de 2018.

NADER, Laura. 1972. “Up the anthropologist – perspectives gained from studying up”. In: HYMES, Dell (ed.) *Reinventing anthropology*. N.Y.: Pantheon Books, pp. 284-311.

\_\_\_\_\_. 1994. “Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.9, n. 26.

NUCAM. Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – MPMG. 2013. Folheto de Apresentação do Núcleo. Belo Horizonte.

PALMEIRA, Moacir; HERÉDIA, Beatriz. 1995. “Os Comícios e a Política de Facções”. *Anuário Antropológico*, 94, pp. 31-94.

PENNA, Vinícius. 2016. “A construção da legalidade no licenciamento ambiental do empreendimento Minas-Rio: Estudo de caso da 86ª Reunião Ordinária da URC Jequitinhonha”. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PINTO, Carlos. 2014. “O Ministério Público e a resolução extrajudicial de conflitos ambientais”. In: ZHOURI, Andréa VALENCIO, Norma. (orgs) *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir – Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 238-250.

\_\_\_\_\_. 2016. “Prefácio”. In: SAMPAIO, Rômulo; PORTO, Antônio; OLIVEIRA, Érica; PAVÃO, Bianca. *Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 1-4.

RIBEIRO, Gustavo. 2008. “Poder, Redes e Ideologia no campo do desenvolvimento”. *Novos Estudos*, Cebrap, n. 80, pp.109-125.

RILES, Annelise. (ed.). 2006. *Documents: Artifacts of Modern Knowledge*. Michigan: University of Michigan Press.

SAMPAIO, Rômulo; PORTO, Antônio; OLIVEIRA, Érica; PAVÃO, Bianca. 2016. *Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SANTOS, Sonia. 2007. “Lamento e Dor: uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens”. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Belém.

SANTOS, Ana Flávia. Relatórios Antropológicos elaborados para o Ministério Público Federal, acerca do empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro, MG, 2009 e 2010.

SANTOS, Ana Flávia. 2014. “Não se pode proibir comprar e vender terra: Terras de ocupação tradicional em contexto de grandes empreendimentos”. In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. (orgs.) *Formas de matar, de morrer e de resistir: Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.98-116.

SANTOS, Ana Flávia; FILPI, Humberto; PRATES, Clarissa; FERREIRA, Luciana; RIBEIRO, Poliane. 2013. Impactos da mineração na região de Conceição do Mato Dentro - Relatório Parcial. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

SANTOS, Ana Flávia; FERREIRA, Luciana; PENNA, Vinícius. 2017. “Supposed Impacts, Real Violence. The construction of reality in the implementation of the Minas-Rio Project”. *Dossier Mining, violence and resistance*. Vibrant (Florianópolis), v. 14, n° 2, pp. 159 - 183

SCOTT, James. 2006. “Cities, People, and Language”. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publ, pp. 247-269.

SCOTT, Parry. 2009. *Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

SEMAD. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. 2018. Institucional. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/instituicao>. Acessado em 19 de junho de 2018.

SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. (ed.). 2006. *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publ.

SHORE, Cris.; WRIGHT, Susan. 1997. “Policy: a new field of anthropology”. In:\_\_\_\_\_. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge, pp. 3-39.

SILVA, Cátia. 2001. “Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n° 45, pp. 127-144.

SIMMEL, Georg. 1964. “The Triad”. In: WOLFF, Kurt (translated, edited and introduction). *The Sociology of Georg Simmel*. New York: Free.

SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente. 2008. Parecer Técnico Único SISEMA N.º 001/2008. Processo COPAM N.º0472/2007/001/2007.

SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente. 2009. Parecer Técnico Único SISEMA N.º 001/2009. Processo COPAM N.º0472/2007/001/2007.

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente. 2010. Parecer Técnico Único SISEMA N.º 001/2010. Processo COPAM N.º0472/2007/001/2007.

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente. 2013. Parecer Técnico Único SISEMA N.º 1317868/2013. Processo COPAM N.º0472/2007/001/2007.

SMITH, Dorothy. 2005. *Institutional ethnography: a sociology for people*. Lanham: Altamira Press.

SMITH, Dorothy. (ed.). 2006. *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

SVAMPA, Maristella. 2012. “Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina”. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, pp. 15-38.

TEIXEIRA, Carla. 2002. “Das Bravatas. Mentira ritual e retórica da desculpa na cassação de Sérgio Naya”. In: Peirano, Marisa. (org.). *O Dito e o Feito: ensaios de antropologia dos rituais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/NuAP, 113-132.

TEIXEIRA, Carla; CHAVES, Christine. 2004. Apresentação. In: TEIXEIRA, Carla; CHAVES, Christine (org.). *Espaços e tempos da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, pp.7-22.

TEIXEIRA, Carla; LIMA, Antonio. 2010. “A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão”. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. Antropologia. São Paulo, ANPOCS, pp. 51-96.

TEIXEIRA, Carla; CRUVINEL, Lucas; FERNANDES, Renato. 2016. “Notas etnográficas sobre mentiras, segredos e verdades no Congresso Brasileiro”. *Série Antropologia*, Vol. 457, Brasília: DAN/UnB, pp.1-36.

TEIXEIRA, Carla; LOBO, Andréa. [no prelo]. “Pesquisa como função de Estado? Reflexões etnográficas sobre uma Instituição *in between*”.

TEIXEIRA, Carla; SILVA, Cristina. [no prelo]. “Saúde indígena no Brasil: reflexões sobre formas de violência”.

THE INTERCEPT BRASIL. 2018. Agressões, vigilância, desemprego, perseguição e isolamento: como vivem os moradores que enfrentam a gigante da mineração. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/03/27/ameacas-moradores-mineracao-anglo-american/>. Acessado em 19 de junho de 2018.

TÔRRES, Marina. 2014. “Histórias de água e minério: os efeitos do Projeto Minas-Rio em Água Quente, Conceição do Mato Dentro”. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

TURNER, Susan. 2006. "Mapping Institutions as Work and Texts". In: SMITH, Dorothy. (ed.). *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp.139-161.

VALENCIO, Norma. 2014. "Desastres, Tecnicismos e Sofrimento Social". *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(9), pp. 3631-3644.

VIANNA, Adriana. 2013. "Introdução: fazendo e desfazendo inquietudes no mundo dos direitos". In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O fazer e o desfazer dos direitos: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades*. Rio de Janeiro: E-papers, pp.15-35.

\_\_\_\_\_. 2014. "Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais". In: CASTILHO, Sergio; SOUZA LIMA, Antonio; TEIXEIRA, Carla. (orgs.). *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações*. 1ª ed. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, v. 1, pp. 43-70.

VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis (orgs.). 2014. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

VILAÇA, Luiz. 2017. "Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília.

ZUCARELLI, Marcos; SANTOS, Ana Flávia. 2016. "Mineração e conflitos sociais no contexto urbano: o caso da mineração Minas-Rio, Brasil". In: ZHOURI, Andréa; BOLADOS, Paola; CASTRO, Edna (orgs.). *Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais*. São Paulo: Editora Annablume, pp. 319-340.

WEBER, Max. 1974. "Burocracia". In: HANS, Gerth; MILLS, Wright. (orgs.). *Max Weber. Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, pp. 229-282.

WOORTMANN, Ellen. 1983. "O sítio camponês". In: *Anuário Antropológico 81*. Brasília/Rio de Janeiro: EdUnB/Tempo Brasileiro, pp. 164-203.

ZHOURI, Andréa. 2008. "Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Vol. 23, nº. 68, pp.97-107.

ZHOURI, Andréa. 2017. "Introduction: Anthropology and Knowledge production in a 'minefield'". *Dossier Mining, violence and resistance*. Vibrant (Florianópolis), v. 14, nº 2, pp. 72-80.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice. 2005a. "Introdução". Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socioambientais. In: ZHOURI, Andréa, LASCHEFSKI, Klemens e PEREIRA, Doralice. (orgs.). *A Insustentável leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, pp.11-26.

ZHOURI, Andréa; LASCHFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. 2005b. “Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais”. In: ZHOURI, Andréa, LASCHEFSKI, Klemens e PEREIRA, Doralice. (orgs.). *A Insustentável leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, pp.89-118.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (orgs.). 2010. *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. 2014. “Apresentação”. In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. (orgs.). *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir – Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.7-16.

ZHOURI, Andréa. BOLADOS, Paola; CASTRO, Edna. 2016. “Introdução”. In: ZHOURI, Andréa. BOLADOS, Paola; CASTRO, Edna. (orgs.). *Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais*. São Paulo: Editora Annablume, pp.9-20.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel; ZUCARELLI, Marcos; MAGALHÃES, Max. 2017. “The Rio Doce Mining Disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations”. *Dossier Mining, violence and resistance*. Vibrant (Florianópolis), v. 14, n° 2, pp. 81-101.