

# PRODUÇÃO DE DOCUMENTOS E GESTÃO DE CONFLITOS: a atuação do Ministério Público na implantação do Projeto Minas-Rio, em Conceição do Mato Dentro/MG<sup>1</sup> // *Luciana da Silva Sales Ferreira*<sup>2</sup>

## Palavras-chave

práticas estatais / registros burocráticos / direitos humanos / resolução negociada / conflitos ambientais

////////////////////////////////////

## Sumário

- 1 **Introdução**
- 2 **A atuação extrajudicial do MPMG na instalação do empreendimento Minas-Rio**
- 3 **Tecnologias participativas: interlocução entre agentes em defesa dos direitos humanos**
- 4 **Recomendações Legais: produção de ameaças em defesa dos direitos humanos**
- 5 **Termo de Ajustamento de Conduta: mediação e “pacificação social” em defesa dos direitos humanos**
- 6 **Considerações finais**
- 7 **Referências**

## 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. O foco do artigo são os documentos de autoria do Ministério Público 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). Os documentos, como tecnologia de Estado, são analisados por suas dinâmicas, efeitos e poderes mobilizados por meio dos procedimentos – Audiências e Reuniões Públicas – que visaram à participação social e à interlocução entre agentes de “dentro” e de “fora” do Estado bem como dos artefatos institucionais – Recomendações Legais e Termos de Ajustamento de Conduta – que pretendiam a resolução negociada dos conflitos instaurados.

1 O presente artigo é uma versão revisada do trabalho apresentado no V ENADIR – Encontro Nacional de Antropologia do Direito (2017). GT.1 - Justiça Restaurativa, Mediação e Administração de Conflitos Socioambientais: interfaces entre Antropologia e Direito.

2 Mestranda em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (PPGAS/UnB); lucianassferreira@gmail.com

**PRODUCTION OF DOCUMENTS AND CONFLICT MANAGEMENT:** the role of the Public Prosecution Service in the implementation of the Minas-Rio Project, in Conceição do Mato Dentro/MG // *Luciana da Silva Sales Ferreira*

**Keywords**

state practices / bureaucratic records / human rights / negotiated settlement / environmental conflicts

////////////////////////////////////

**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. This article focuses on documents authored by the Public Prosecutor's Office, which were produced during the installation process of the enterprise. The aim is to investigate the field of relations and the set of practices envisaged by the analysis of the materiality produced by a Public Civil Inquiry (ICP). As a state technology, the documents are analyzed for their dynamics, effects and powers mobilized through the procedures – Audiences and Public Meetings – that aimed at the social participation and interlocution among agents inside and outside the State; and institutional artifacts – Legal Recommendations and Terms of Conduct Adjustments – that sought the negotiated resolution of the established conflicts.

## 1 Introdução

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 proposta deste artigo é etnografar o processo de atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) durante a instalação da atividade minerária, entre 2009 e 2014, focando nas práticas que envolveram o campo extrajudicial visando à resolução dos conflitos e à interrupção das violações dos direitos das comunidades rurais atingidas. Pretendo realizar esta análise a partir dos registros que constam no Inquérito Civil Público (ICP) instaurado pela instituição em junho de 2012.

O processo de licenciamento ambiental<sup>3</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, e pela configuração de um modelo de governança institucional: a resolução negociada de conflitos. A gravidade das mudanças e impactos deflagrados pela implantação do empreendimento e as denúncias da população mobilizada em face de um processo marcado por violações de direitos, pelo subdimensionamento dos impactos e pelo descumprimento da legislação ambiental, foram alvos de iniciativas diversas do Ministério Público. A implantação do empreendimento vigorou entre 2009 e 2014 e se configurou como um verdadeiro campo de disputas e de produção da verdade: quem são os atingidos pela mina? Quais os impactos gerados pela instalação do empreendimento? Quais famílias e comunidades possuem direito ao reassentamento e/ou ressarcimentos, reparações e compensações pelos danos?

A atuação do MPMG, em relação à defesa dos direitos humanos, foi completamente amparada nos mecanismos que a instituição dispõe na esfera extrajudicial. Esse deslocamento para outro campo, que não o judicial, foi justificado pelo procurador-geral de Justiça de Minas Gerais, em entrevista a um jornal,

3 O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de caráter preventivo da Política Nacional de Meio Ambiente, aplicado a empreendimentos poluidores ou potencialmente causadores de degradação ambiental.

em agosto de 2012. Discorrendo sobre a atuação do Ministério Público Estadual e sobre a mediação como forma de evitar a judicialização do conflito deflagrado pelo Projeto Minas-Rio, ele afirmou que o órgão estaria cada vez mais resolvendo as questões sem ações judiciais, pois

*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)

Nesse mesmo ano, a atuação extrajudicial foi instituída como uma política institucional do MPMG. A Resolução PGJ/MG nº 106, de 6 de dezembro de 2012, criou o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM) visando a ampliar as condições de acesso à Justiça através 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” (Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais [NUCAM], 2013).

## 2 A atuação extrajudicial do MPMG na instalação do empreendimento Minas-Rio

Desde as atividades de pesquisa mineral, em 2007, até o fim da Licença de Instalação<sup>4</sup>, em setembro de 2014, 21 Inquéritos Cíveis Públicos (ICP) foram instaurados pelo MPMG. O Inquérito analisado neste trabalho diz respeito às medidas adotadas pela instituição relacionadas a “violações a direitos humanos e fundamentais e lesões aos interesses coletivos das comunidades atingidas” (Inquéritos Cíveis Públicos [ICP], 2012, p. 3). Esse registro documental é formado por uma gama de documentos de autoria do MPMG, das populações atingidas e da empresa, principalmente. O foco do artigo se volta para os documentos de autoria do MPMG produzidos durante o processo de instalação do empreendimento, com o propósito

4 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 investigar o campo de relações e o conjunto de práticas (Ferguson, 2011) vislumbradas pela análise da 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 – Audiências e Reuniões Públicas – que visaram à participação social e à interlocução entre agentes de “dentro” e “fora” do Estado; e dos artefatos institucionais – Inquérito, Recomendações Legais e Termos de Ajustamento de Conduta – que propunham a resolução negociada dos conflitos instaurados.

Na data de 13/02/2012, o promotor de justiça de Conceição do Mato Dentro (CMD) e o promotor da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos rios Jequitinhonha e Mucuri<sup>5</sup>, sediada em Diamantina/MG, enviaram um ofício para outro promotor de justiça, coordenador da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS/MPMG)<sup>6</sup>, sediada em Belo Horizonte, com o seguinte assunto: “Solicitação (faz) - URGENTE”. Tal solicitação dos promotores configurava o apoio da CIMOS para a realização de Audiência Pública<sup>7</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, a fim de “fomentar a organização da referida comunidade, visando a garantir seus direitos básicos” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 7). O ofício discorre sobre a necessidade de “organização das comunidades”, e a CIMOS como “fomentadora”, através de tecnologias participativas que promovam a “interlocução” 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>8</sup>, visando à realização de uma Audiência Pú-

5 Órgão de execução do MPMG, com atuação na defesa do meio ambiente, organizado por bacia hidrográfica.

6 Órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

7 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.

8 A abertura desse procedimento visava a auxiliar e a subsidiar a

blica, 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” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 7) devido às denúncias apresentadas à instituição e ao conflito vivenciado entre as comunidades atingidas e o empreendedor.

A instauração do Inquérito Civil Público, ato jurídico-administrativo, ocorreu em junho de 2012<sup>9</sup>. Na primeira parte do Inquérito constam registros de práticas de uma “atuação conjunta”<sup>10</sup> empreendida pelo MPMG, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG).

Neste trabalho, seguindo os registros do Inquérito, primeiro pretendo discorrer sobre os mecanismos de governo empreendidos na atuação conjunta: realização de uma Audiência Pública, proposição de três Recomendações Legais e criação da Rede de Acompanhamento Socioambiental com o fim de realizar reuniões públicas itinerantes nas comunidades atingidas. Depois apresentarei a atuação do MPMG na tentativa de negociar e mediar os conflitos provocados pela implantação do empreendimento minerário por meio da assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

### 3 Tecnologias participativas: interlocução entre agentes em defesa dos direitos humanos

A primeira prática que inaugurou a atuação do Ministério Público 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

atuação da Promotoria de Justiça de Conceição do Mato Dentro. Posteriormente, os documentos juntados neste PAAF se tornaram o Inquérito analisado neste artigo.

9 O Inquérito Civil Público é um procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público para descobrir se um direito coletivo foi violado. Para tanto, o membro do Ministério Público pode solicitar perícia, fazer inspeções, ouvir testemunhas e requisitar documentos para firmar seu convencimento.

10 Termos e palavras entre aspas são expressões que aparecem no Inquérito Civil Público.

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 desse 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 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 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” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 35). Dessa maneira, a vocação do Ministério Público é 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” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 37).

A participação social foi instituída na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP 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 (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 32). Dessa maneira, a Audiência Pública, realizada pelo Ministério Público, deve identificar demandas sociais e discutir situações das quais decorram ou possam 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 (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 32).

Portanto, a independência organizacional possibilitaria defender a sociedade, resgatar a cidadania e integrar os excluídos. Estes princípios constituem a postura institucional a ser alcançada, através da participação e do diálogo – “contato aberto e direto entre a sociedade civil e o Ministério Público” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 36) – 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, p. 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 extrajudicial. Os procedimentos extrajudiciais seriam capazes de propiciar a “participação da sociedade civil”, “legitimando” a atuação da instituição.

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 (descritas acima) que consagram o ato da Audiência Pública como um “instrumento de atuação ministerial” que pretendia “identificar demandas sociais”. Os argumentos, descritos pelo promotor, reportam-se à “gravidade dos fatos” que consta em registros como correspondências, relatórios e artigos científicos recebidos pelo órgão sobre o caso da mineração em Conceição do Mato Dentro (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 fundamentais” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 44). 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” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 45). Além da deliberação, há os registros que marcam e produzem a presença estatal: a ata e a transcrição da Audiência Pública, ambos produzidos 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 por escrito, tornando-se um produto burocrático.

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. O Inquérito, por meio de um documento denominado “Sugestão de roteiro”, digitalizado e impresso sem assinaturas ou 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 de uma reunião para encaminhamentos práticos a respeito das manifestações feitas na Audiência Pública” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 452). Não era mais o momento de participar relatando denúncias, agora era necessário participar para fazer “encaminhamentos práticos”. Foi também nessa reunião, de maio de 2012, que os representantes do MPMG anunciaram a criação da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), de forma que, nesse registro, também constam informações sobre tal proposta. A Rede deveria possuir um canal virtual “para divulgar informações produzidas pelo MP acerca do caso” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 453), 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, caberia buscar soluções conjuntas e acompanhar o cumprimento das condicionantes e outras medidas e compromissos assumidos pela empresa” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 453). 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, do representante da empresa “indicado pela presidência cujas atribuições e escopo de atuação permitam dar encaminhamentos às demandas apresentadas pelas comunidades” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 453). Assim, a proposta da Rede colocou em ação o princípio de “interlocução” entre os diferentes agentes de *dentro* e de *fora* do Estado.

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

Um segundo recurso do qual o Ministério Público fez uso foi a proposição de 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” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 459)<sup>11</sup>. A proposição das Recomendações foi o primeiro ato das instituições, em relação à defesa dos direitos humanos, notificando a empresa Anglo American sobre suas violações ao instalar o 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 a “adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis inertes em face da

11 Segundo a Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público CNMP, nº 164/2017, que disciplina a expedição de Recomendações pelo Ministério Público brasileiro, 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”, visando a “estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça”. O objetivo é “persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos”.

violação dos direitos das pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 470). 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 de judicialização ao anunciarem que soluções deveriam ser adotadas pelo empreendedor a fim de efetivar o que fora recomendado, acrescidas da afirmação “sob pena das providências judiciais”.

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 ato de tornar algo público, através da escrita como tecnologia de Estado, é exercer a violência simbólica legítima, 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 (Conselho Nacional do Ministério Público [CNMP], 2017).

Segundo as Recomendações, a instalação do empreendimento causou uma série de violações de direitos humanos, como riscos e insegurança a alunos que transitam pelas margens das estradas; aumento significativo de doenças respiratórias nos alunos, principalmente, a gripe; incômodos decorrentes da detonação de explosivos; impedimento do uso de córregos e rios para o lazer, a dessedentação de animais, a irrigação de hortas e outros costumes domésticos; o 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” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 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”, para os “prejuízos às atividades tradicionalmente desenvolvidas na região” e para 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 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 (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 474).

As Recomendações Legais mencionaram as materialidades e os instrumentos coercitivos do Estado que vinham registrando as violações ou que estavam sendo desconsiderados 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 na produção de verdades (Foucault, 2002), as Recomendações que registraram as violações em documentos governamentais foram artefatos que fizeram referências às provas e aos registros do Estado (boletins e infrações). Logo, “a iterabilidade da escrita, a citabilidade de seus enunciados” (Das, 2004) visaram à produção de efeitos de racionalidade técnico-jurídica nas formas de governança que se instituem por meio de tecnologias de escrita. Isso significa que as referências constantes nas Recomendações aos mecanismos estatais, produtores de materialidades técnicas, pretendiam gerar efeitos que convenceriam a empresa a suspender as violações e solucionar os

problemas enfrentados pelas comunidades sem que fossem necessárias práticas coercitivas como a Ação Civil Pública.

É preciso ressaltar que essas Recomendações geraram apenas efeito de ameaça, pois mesmo a empresa não cumprindo o que foi demandado, não houve judicialização das questões relacionadas aos direitos humanos. A potência de entender como ameaça este mecanismo utilizado pelo MP, 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.

## 5 Termo de Ajustamento de Conduta: mediação e “pacificação social” em defesa dos direitos humanos

A ameaça de judicialização, por meio das Recomendações Legais, não gerou efeitos na suspensão das violações de direitos humanos por parte da empresa Anglo American e o objetivo do MPMG passou a ser o alcance da resolução negociada dos conflitos via assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A proposta era que a assinatura do TAC contemplaria as “demandas sociais” que estavam sendo “suscitadas pelas comunidades atingidas”, “compiladas” e registradas pela instituição por meio das reuniões públicas da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA). A Rede, uma tecnologia de mediação de conflitos, 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” (Inquéritos Cíveis Públicos [ICP], 2012, p. 473). No total, ocorreram 11 reuniões públicas da REASA entre junho de 2012 e agosto de 2013. Em cada mês, a reunião da Rede ocorreria 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.

A REASA se consolidou como um espaço utilizado pelas comunidades atingidas para pressionar o Ministério Público a utilizar o recurso administrativo judicial disponível no Estado Democrático de Direito, propon-

do 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. 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 do MPMG e do 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, 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, percebido pelas comunidades atingidas como capaz de punir a empresa. Por mais que a lei seja percebida como algo distante na criminalização de poderosos e reparação de direitos de grupos subalternos, ela é também experimentada como possibilidade de esperança e desejo de justiça projetados dentro do Estado (Das & Poole, 2004).

As atas das reuniões da REASA, a sua eficácia e significação política e simbólica, devido ao grande número de atingidos e apoiadores que as frequentaram, foram usadas pela instituição para pressionar a empresa. As atas foram enviadas ao presidente da Anglo American no Brasil e partiu dele a proposta de reunião com as autoridades do MPMG envolvidas com a defesa dos direitos humanos. 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” (Inquéritos Civis Públicos [ICP], 2012, p. 760).

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 através 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. Em julho de 2013, o MPMG assinou, junto à empresa, um Termo de Ajustamento de Conduta, em que constou o estabelecimento de um Fundo Monetário para Projetos Socioambientais que contemplariam as comunidades rurais. O TAC efetivamente não incorporou as questões e demandas requisitadas pelos atingidos e 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 através do estabelecimento do Termo de Acordo de Conduta. As negociações se concretizaram por meio de um procedimento administrativo, como o TAC, que se efetivou em outra arena de interação entre agentes estatais e a empresa, à revelia das comunidades. Estas, chamadas a participar das reuniões, mas não das negociações, experimentaram uma presença do Estado produzida pela ilegitimidade, sem saberem 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 e das explicações - *o que foi possível fazer*.

## 6 Considerações finais

Quatro características marcaram a atuação do MPMG em defesa dos direitos humanos: o fomento 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. Em setembro de 2014, foi apresentado ao órgão ambiental um relatório técnico-científico, subsidiado pelo MPMG, identificando as famílias e comunidades que deveriam ser reassentadas, além de realizar uma atualização sobre os danos e perdas vividos pelas comunidades durante a Licença de Instalação. 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 através da produção de um relatório técnico 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.

A instituição da técnica<sup>12</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 uma crença sem fundamento

12 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 mecanismos e 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, pois afirma como o mundo deve ser: relaciona meio e fins, racionaliza quantitativamente e recusa a subjetividade.

técnico-legal na arena deliberativa do licenciamento ambiental, já que o relatório não indicava esse risco. Um ano depois, uma barragem de rejeitos rompeu há menos de 300 km de Conceição do Mato Dentro, causando mortes e destruições<sup>13</sup>, e assim, esse fato recolocou a discussão para o licenciamento da mina do empreendimento Minas-Rio: quais famílias devem ter direito ao reassentamento?

As comunidades chamadas para “participar” e fazer “encaminhamentos práticos” impuseram o debate político sobre o presente e o futuro de suas vidas, os quais foram deliberados por saberes autorizados, considerados técnicos, legais e normativos e que se contrapunham às “demandas sociais” por elas relatadas. 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 *contraestudo* da empresa, consubstanciado pelo órgão ambiental em parecer segundo o qual os “impactos reais” do empreendimento estariam previstos “dentro dos limites impostos pela legislação”, existindo “programas/monitoramentos específicos que objetivam sua mitigação/compensação” (Sistema Estadual de Meio Ambiente [SISEMA], 2013). Entendendo o Estado como um dispositivo ideológico que se legitima instituindo poder (Abrams, 1998), o processo de produzir, construir e atualizar o Estado é um “campo de poder” em que “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, p. 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, prolongou-se no tempo sem que as violações fossem suspensas ou reparadas. Se as denúncias das comunidades atingidas mobilizaram e engajaram práticas estatais de de-

fesa dos direitos humanos, essas não foram capazes de gerar efeitos que alterassem a maneira como ocorreu a instalação do empreendimento.

Vimos um Estado que penetra na vida das comunidades e, ao mesmo tempo, permanece evasivo, com uma ilegitimidade atravessada por explicações e justificativas. O judiciário não exerceu controle sobre a legalidade, pois além de sua lentidão processual, não foi sensível a questões de direitos humanos quando o que estava em jogo era o crescimento econômico. O órgão ambiental responsável pelo licenciamento não exigiu o cumprimento das condicionantes e dos regulamentos estabelecidos, pois não tinha corpo técnico suficiente para fiscalizar. Vulnerabilidade e poder não se opuseram. A autoridade e o saber estabeleceram o que era *real* e *não real*, o que era *percepção* e o que era *técnico*, instituindo assim, qual o *verdadeiro atingido*. No entanto, as práticas estatais de tornar 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.

////////////////////////////////////

13 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).

## 7 Referências

- 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, 112-130.
- Bourdieu, Pierre. (1996). Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 91-124.
- Das, Veena; Poole, Deborah. (2004). State and Its Margins: Comparative Ethnographies. In: Das, Veena; Poole, Deborah (ed.). *Anthropology in the Margins of the State*. New Dheli: Oxford Univ. Press.
- Das, Veena. (2004). The Signature of the State: The Paradox of Illegibility. In: Das, Veena; Poole, Deborah (ed.). *Anthropology in the Margins of the State*. New Dheli: Oxford Univ. Press.
- Ferguson, 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, 194-207.
- 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.
- Foucault, Michel. (1979). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Foucault, Michel. (2002) *A verdade e as formas jurídicas*, Rio de Janeiro: Nau Editora.
- Inquérito Civil Público. ICP. (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.
- 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.
- Maakaroun, B. (2012/08/30). Procurador fala sobre o trabalho do MP para evitar a judicialização na área ambiental. Estado De Minas. Política. Disponível online 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.
- 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, 11-19.
- 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.
- Nader, Laura. (1994). Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.9, n. 26.
- Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais. NUCAM. (2013). MPMG. *Folheto de Apresentação do Núcleo*. Belo Horizonte.
- Parecer Técnico Único SISEMA nº 1317868/2013*. Sistema Estadual de Meio Ambiente. SISEMA. (2013). Processo COPAM N.º0472/2007/001/2007.
- Resolução nº 164, de 28 de março de 2017*. Conselho Nacional do Ministério Público. CNMP. (2017). Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.
- Scott, James. (2006). Cities, People, and Language. In: Sharma, Aradhana; Akhil Gupta (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publ.
- 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; Lima, Antônio Carlos. (2010). A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão. In: *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. Antropologia. São Paulo, ANPOCS, 51-96.