

# **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 (PPGAS/UnB)*

## **Introdução**

O Projeto 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 uma atuação no 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 instaurado pela instituição em junho de 2012. Este trabalho é uma primeira proposta de escrita, por meio dos documentos de uma pesquisa em andamento, que pretendo desenvolver em minha dissertação de mestrado.

O processo de Licenciamento Ambiental<sup>2</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, subdimensionamento dos impactos e 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?

---

<sup>1</sup> V ENADIR, GT.1- Justiça Restaurativa, Mediação e Administração de Conflitos Socioambientais: interfaces entre Antropologia e Direito.

<sup>2</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.

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

Desde 2008, quando se iniciou o processo de Licenciamento Ambiental visando à atividade minerária em Conceição do Mato Dentro, 23 Inquéritos Civis Público foram instaurados pelo MPMG<sup>3</sup>. 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” (ICP, 2012: 3). Esse registro documental é formado por uma gama de documentos de autoria, além do MPMG, das populações atingidas e da empresa, principalmente. O foco do artigo será nos documentos de autoria do MPMG produzidos durante o processo de instalação do empreendimento, com o propósito 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 através dos procedimentos - Audiências e Reuniões Públicas - que visaram à participação social e interlocução entre agentes de “dentro” e “fora” do estado; e dos artefatos institucionais – Inquérito, Recomendações Legais e Termos de Ajustamento de Conduta - que se propunham a resolução negociada dos conflitos instaurados.

Levando em consideração as dimensões das estruturas organizacionais do Ministério Público, destacadas por Vilaça (2017), o intuito é refletir sobre os pressupostos institucionais pautados pela independência da instituição e sobre as tecnologias de governo acionadas através de recursos e práticas coercitivas. Segundo o autor, enquanto organização estatal, o que permite ao Ministério Público atuar contestando ilegalidades dos processos de instalação de grandes empreendimentos e na defesa de direitos humanos são: a independência da instituição frente aos outros poderes e a autonomia funcional que rege o trabalho dos procuradores/promotores; o acesso a recursos 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. (ibidem: 18).

A atuação do MPMG em relação à defesa dos direitos humanos foi completamente amparada nos recursos 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, 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

---

<sup>3</sup> Este dado me foi apresentado em julho de 2016, quando estive no Ministério Público, em Conceição do Mato Dentro, consultando os Inquéritos.

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). 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” (NUCAM, 2013)<sup>4</sup>.

### **Atuação conjunta em defesa dos direitos humanos**

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>5</sup>, sediada em Diamantina/MG, enviou um ofício para o promotor de justiça, coordenador da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS)<sup>6</sup>, solicitando apoio para a realização de reunião pública 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). A partir desse requerimento dos promotores que estavam na arena local dos conflitos, foi aberto um Procedimento de Apoio à Atividade Fim (PAAF)<sup>7</sup>, nº MPMG 0024.12.001108-5, em 16 de fevereiro de 2012, pelo promotor de justiça coordenador da CIMOS.

A instauração do Inquérito Civil Público (ICP), ato jurídico-administrativo, ocorreu em junho de 2012<sup>8</sup>. No entanto, a primeira parte do Inquérito são registros de práticas de uma

---

<sup>4</sup> O NUCAM foi criado por promotores que atuam na área de defesa do meio ambiente. A princípio, acredito que haja uma disputa dentro do MPMG entre promotores da área dos direitos humanos e promotores da área ambiental em relação às medidas a serem tomadas na instalação de grandes empreendimentos. Esse será um dos temas que procurarei investigar, pois acredito que essa tensão gerou consequências na atuação no caso de Conceição do Mato Dentro, principalmente no quesito conteúdo dos TACs.

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

<sup>6</sup> Órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

<sup>7</sup> A abertura desse procedimento visava a auxiliar e a subsidiar a atuação da Promotoria de Justiça de Conceição do Mato Dentro.

<sup>8</sup> 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 (CNPM).

“atuação conjunta”<sup>9</sup> empreendida pelo MPMG, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), que se iniciou anteriormente a esta data, que são parte do PAAF. 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 as dinâmicas instauradas, a partir dos registros, com a abertura do Inquérito e que representaram uma frente de atuação do MPMG na tentativa de mediar e negociar os conflitos provocados pela implantação do empreendimento minerário através da assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A análise dessa “atuação conjunta” das instituições MPMG, MPF e DPMG, e de uma frente de ação dos promotores, que envolvia a articulação de vários deles no caso da mineração em Conceição do Mato Dentro, será aqui compreendida a partir de dois movimentos. Primeiro, partindo dos registros presentes no Inquérito, pretendo compreender as práticas de poder estatais através de uma “presença racional” do Estado por meio das normas e regulamentos (Das, 2004). Para isso farei uso de Resoluções que foram juntadas ao processo até a data de realização da Audiência Pública, algumas relativas à Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais e outras ao Conselho Nacional do Ministério Público, como também de 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. Um segundo movimento é a análise dos registros que cancelaram as práticas estatais e que representam uma atuação do Ministério Público, no caso de mineração em Conceição do Mato Dentro, no campo extrajudicial, visando à resolução negociada dos conflitos. Aqui, é uma “presença mágica”, como propõe Das (2004), por meio de rumores, obscuridade, falta de transparência, vulnerabilidade e poder que produz o Estado. A atuação extrajudicial no campo dos direitos humanos, marcada pela produção de documentos e execução de procedimentos e dispositivos governamentais, que, como rumores, estabeleciam a possibilidade de judicializar, caso a empresa não executasse o demandado, e levar a disputa para o campo jurídico da lei. Uma presença que é ameaçadora para a continuidade da instalação do empreendimento, e ao

---

<sup>9</sup> Termos e palavras entre aspas são expressões que aparecem no Inquérito Civil Público.

mesmo tempo obscura, produzindo efeitos reais para as comunidades atingidas através da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) sem o consentimento dessas.

#### *Audiência Pública: participação social e interlocução entre agentes*

A primeira prática que inaugurou uma “atuação conjunta” das instituições foi a Audiência Pública. Posteriormente dando continuidade a esse espaço de interlocução ocorreu uma reunião pública. O uso desses recursos pretendia fomentar tecnologias participativas que visavam ao “diálogo”, à “interlocução” e à identificação de “demandas sociais”. 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” (ICP, 2012: 35-37). Logo, a vocação do Ministério Público é para a defesa dos “interesses da sociedade” e das “instituições democráticas”, sendo que “a participação da sociedade civil constitui elemento fundamental” e “assegura transparência” para o processo (ibidem).

A participação social é instituída como “técnica de governo” (Foucault, 1979)<sup>10</sup> na Resolução CNMP nº 82, de 29 de fevereiro de 2012 que “dispõe sobre audiências públicas no âmbito do Ministério Público”. Segundo consta, as Audiências Públicas cometidas ao Ministério Público “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” garante o “princípio da eficiência” na defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos (ICP, 2012: 32-34). Assim, a independência organizacional possibilita 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” – que, além de fortalecer o Estado Democrático de Direito e o exercício dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, assegura transparência e garante eficiência nas práticas da instituição (ICP, 2012: 32-37).

---

<sup>10</sup> Segundo Foucault (1979), técnicas gerais da governamentalidade são o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população.

Em nível estadual, 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” criou a Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). Em finais de 2011 a Coordenadoria passou por uma série de reorganizações em sua “estrutura orgânica e atribuições” através da Resolução PGJ/MG nº 74, de 31 de outubro de 2011, devido às prioridades institucionais estabelecidas no Mapa Estratégico 2012-2023 do MPMG. A nova Resolução estabeleceu como finalidade da CIMOS promover “a interlocução e a articulação entre os Promotores de Justiça, instituições públicas e a sociedade civil organizada” efetivando a “participação social nas políticas institucionais” (ibidem). Portanto, “interlocução” e “participação” aparecem como técnicas de governo instituídas como finalidades de um órgão de execução do MPMG que tem como competência estimular atuações institucional “conjuntas, uniformes e coordenadas”, através da adoção de instrumentos de participação e controle sociais.

O documento de deliberação acerca da Audiência Pública, na data de 15 de março de 2012, um mês antes ao evento, foi assinada pelo promotor de justiça coordenador da CIMOS, e justificada a partir de resoluções da instituição (CNMP) e de leis estaduais (descritas acima) que consagram o ato da Audiência Pública como um “instrumento de atuação ministerial” que pretende “identificar demandas sociais”. Os argumentos descritos pelo promotor são as “gravidades dos fatos” que constam nos registros como correspondências, relatórios e artigos científicos produzidos e recebidos pelo órgão sobre o caso da mineração. A Audiência Pública é proposta com o fim de se alcançar uma “maior aproximação” entre Ministério Público e comunidades atingidas, 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”. 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” (ICP, 2012: 43-45).

A Audiência Pública inaugurou a “atuação conjunta” das instituições MPMG, MPF e DPMG, com a presença de cinco promotores(as), uma procuradora e uma defensora pública. Um mês após a Audiência, foi marcada uma reunião pública com a presença dessas autoridades, além dos membros das comunidades atingidas. Na ocasião foi executado publicamente o ato de assinatura das Recomendações Legais produzidas conjuntamente pelos órgãos. O documento do Inquérito que apresenta o roteiro de sugestão e preparação dessa primeira reunião pública registra que é 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 reunião de 17 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 REASA. A Rede deveria possuir um canal virtual “para divulgar informações produzidas pelo MP acerca do caso”, baseado na Lei de acesso à informação nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; além de reuniões mensais 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” (ibidem). Quem participaria dessas reuniões deveria ser uma pauta de discussão da reunião; no entanto havia uma sugestão que contemplava além das autoridades do MPMG, MPF e DPMG, representantes: das comunidades, de universidades envolvidas no caso, de secretárias municipais na área do meio ambiente, da secretária de meio ambiente em nível estadual; e por fim, representantes da empresa “indicado pela presidência, cujas atribuições e escopo de atuação permitam dar encaminhamentos às demandas apresentadas pelas comunidades” (ibidem). Assim, a proposta da Rede coloca em ação o princípio de “interlocução” entre os diferentes agentes de “dentro” e “fora” do Estado na esfera da arena pública.

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

Um segundo recurso do qual o MPMG fez uso foram as Recomendações 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, p.456-486). A proposição das Recomendações foi o primeiro ato da instituição, em relação à defesa dos direitos humanos, que notificou a empresa Anglo American sobre suas práticas de violações de direitos na instalação do empreendimento minerário, sob pena de responsabilização, civil e/ou criminal, de seus representantes legais e funcionários. Apesar de ser um instrumento de ação extrajudicial, 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” (ibidem). Assim, além de executar a autoridade de Estado, governando as populações através da participação e mobilização social, os documentos, como as recomendações, são os rumores, aquilo que anuncia que

soluções deveriam ser adotadas pelo empreendedor para a efetivação do que foi recomendado, sob pena das providências judiciais cabíveis.

Os registros produzidos pelas Recomendações são documentos governamentais que instituíram a empresa Anglo American como violadora de direitos humanos. Isso deve ser ressaltado, pois no campo de disputa política do licenciamento, enquanto a empresa negou esse tipo de prática, as populações atingidas denunciavam e lutavam pelo reconhecimento dessas violações pelo Estado. 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 Estado, 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 mencionam materialidades e instrumentos coercitivos de Estado que vinham registrando as violações ou que estavam sendo desconsideradas nas práticas do empreendedor, como 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 (Mouzino, 2007), as Recomendações, que instituem, em documentos governamentais as violações, são artefatos construídos fazendo referências às provas e registros de estado (boletins e infrações), logo, “a iterabilidade da escrita, a citabilidade de seus enunciados” (Das, 2004) produzem efeitos de racionalidade nas formas de governança que se instituem por meio de tecnologias de escrita. E, portanto, a instituição pelo Estado das violações como passíveis de serem condenadas, não ocorre através do viver, do relatar, e do



narrar que as populações experenciam cotidianamente. Esses fatos precisam estar nos documentos estatais e no saber técnico-científico que identificam danos e perdas das comunidades e são citados nas Recomendações: o 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 o Diagnóstico Socioeconômico da Diversus, que descreve “diversas situações de intimidação por parte do empreendedor e seus funcionários sobre a população atingida” (ICP, 2012: 456-486).

### **Inquérito Civil Público: produção de provas em defesa dos direitos humanos**

Posteriormente a abertura de um PAAF “com o objetivo de fornecer apoio comunitário às populações atingidas”, e de uma mobilização das instituições – MPF, MPMG E DPMG – através de realização de Audiência Pública, confecção de três Recomendações e criação de reuniões públicas com a presença de diferentes agentes de “dentro” e “fora” do Estado, foi, enfim, instaurado um Inquérito Civil Público. Tendo mobilizado capital simbólico<sup>11</sup>, acumulado através de recursos, práticas coercitivas 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). As práticas instituídas se consolidariam como uma atuação do órgão frente à violação de direitos humanos geradas pela instalação da atividade minerária através do que foi denominado como diligências: participação, coleta de informações, depoimentos, certidões, e perícias.

A Instauração do Inquérito ocorreu em 27 de junho de 2012, mas até a Licença de Operação da mina<sup>12</sup>, em setembro de 2014, não houve judicialização através de Ação Civil Pública. Seguindo as práticas da instituição, através da dinâmica propiciada pelos registros, é possível vislumbrar os instrumentos de governo que visavam à assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), outro recurso acionado pela instituição na esfera resolutiva extrajudicial. A possibilidade de judicialização, nesta esfera de defesa dos direitos humanos, era sempre um “poder ser”, “uma consequência futura”, um rumor que estava presente para pressionar a empresa a negociar. As práticas investigatórias e documentais que constituem o

---

<sup>11</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 acumulado em toda a rede de relações de reconhecimento, constitutivas do universo burocrático.

<sup>12</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).

Inquérito, por um lado, e o TAC - uma tecnologia de escrita do Estado com a finalidade de impedir uma conduta ilegal e reparar o dano ao direito coletivo -, por outro, são instrumentos de produzir efeitos de poder e de verdade no campo jurídico com o propósito de estabelecer a resolução negociada.

Durante os anos de instalação do empreendimento me lembro de ouvir dos representantes do MPMG que a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta pela empresa ocorre quando este é visto como “uma saída melhor, de menos prejuízo” do que a judicialização. E o contexto era propício pois, durante o ano de 2012 e parte do ano de 2013, o MPMG entrou com três Ações Cíveis Públicas, em defesa do meio ambiente e do patrimônio arqueológico, que tiveram seus pedidos de liminar aceitos. Com isso parte da obra do Projeto 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 contemplaria também as “demandas sociais” que estavam sendo “suscitadas pelas comunidades atingidas”, “compiladas” e registradas pela instituição através de tecnologias de governo. Assim, as práticas da instituição estavam voltadas a constranger, a pressionar e a coagir a empresa a “reparar” e “solucionar” os problemas gerados pela implantação da atividade minerária.

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

Os registros analisados nesta seção demonstram os desdobramentos das ações realizadas pela “atuação conjunta” das instituições por meio das tecnologias de mediação de conflitos que representaram uma “estratégia de atuação ministerial proativa e resolutive” que além de “evitar a judicialização e contribuir para a pacificação social” possui o intuito de “minorar e prevenir violações a Direitos Fundamentais, decorrentes de grandes empreendimentos” (ICP, 2012: 473).

Um dos registros do inquérito traz informações sobre a Fundação Nacional de Mediação de Conflitos (FNMC). O intuito era a contratação dessa Fundação 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” (ICP, 2012: 725). A possibilidade de contratação dessa Fundação foi anunciada na terceira reunião da REASA,

durante a fala do funcionário da empresa<sup>13</sup>. Os representantes das comunidades e lideranças locais ficaram surpresos, pois não tinham nenhuma informação sobre esse fato e sobre a Fundação. Os dias que se seguiram depois da reunião foram de muitos questionamentos da população atingida para os promotores do MPMG. Não há mais informações sobre a possibilidade de contratação da Fundação no Inquérito. O fato é que ela não ocorreu, e o único esclarecimento que foi dado durante as reuniões da REASA pelo promotor de justiça de Conceição do Mato Dentro é que não foi possível contratar a Fundação, não houve explicações sobre os motivos.

Como a contratação da Fundação não vingou, a outra frente de atuação foi as reuniões da REASA, que também, não atenderam ao fim da “pacificação social” e da negociação entre empresa e atingidos. A participação da empresa foi questionada e impedida em algumas reuniões, os conflitos se potencializaram através do embate público entre representantes do empreendedor e populações atingidas, e a cada reunião mais denúncias eram relatadas (Ferreira, 2015). A arena pública da REASA se consolidou como espaço utilizado pelas populações atingidas para pressionar o Ministério Público a recorrer aos recursos administrativos judiciais disponíveis no Estado Democrático de Direito, propondo Ações Civis Públicas, que paralisassem totalmente o empreendimento, até que se investigassem as denúncias feitas nas reuniões e que se resolvessem os problemas causados pela implantação do empreendimento.

De alguma maneira, as reuniões da REASA cumpriram um dos quesitos pretendidos pelas tecnologias de participação, e que é parte das funções da CIMOS: mobilização social, mesmo que essa mobilização se prestou a efeitos não esperados, como a exigência da população pela atuação dos agentes estatais na esfera jurídica em defesa dos direitos humanos. A não judicialização das questões relativas aos direitos humanos era justificada pelas autoridades através da *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 produção de verdade para o campo jurídico, sendo esse percebido, pela população, como a racionalidade de Estado, capaz de punir a empresa. Por mais que a lei seja percebida como distante para criminalizar poderosos e reparar populações subalternas, é também

---

<sup>13</sup> Estive presente em dez das onze reuniões que se realizam entre 2012 e 2013, e como Trabalho de Conclusão de Curso, em Antropologia na Universidade Federal de Minas Gerais, apresentei uma etnografia das reuniões da REASA.

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

Os registros gerados nas reuniões através das atas, bem como a eficácia e a significação política e simbólica das reuniões, devido ao grande número de atingidos e apoiadores que as frequentaram, foram usados pela instituição para pressionar e coagir a empresa. As atas da reunião da REASA eram 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. O email de solicitação da reunião inicia-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” (ICP, 2012: 762). O presidente da empresa solicita uma reunião “de forma a alinhar melhor as questões aventadas pela comunidade” (ICP, 2012: 763).

### **Entre o racional e o mágico: a atuação do MPMG em defesa dos direitos humanos**

Em julho de 2013, o MPMG assinou, junto à empresa, um Termo de Ajustamento de Conduta, em que relacionado aos problemas vividos pelas comunidades rurais atingidas constava o estabelecimento de um Fundo Monetário para Projetos Socioambientais que contemplariam as comunidades. O TAC efetivamente não incorporou as questões e demandas debatidas na REASA. Assim, as questões não foram solucionadas nem pela “pacificação social”, ensejada por um arranjo institucional com reuniões públicas, no âmbito do Ministério Público, nem pela negociação através do estabelecimento do TAC. No fim, as propostas tiveram efeitos não esperados para o MPMG. E as populações chamadas a “participar” experimentaram uma presença de Estado produzida pela ilegibilidade, 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 as práticas esperadas, constitui o domínio da desculpa, da vulnerabilidade (Das, 2004). E como bem notou a autora, essa vulnerabilidade é um modo de produzir poder, o TAC foi anunciado como “o maior, em valor, da história do MPMG”.

Posteriormente, 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 são os atingidos pela

mina do empreendimento Minas-Rio, seria decidida através da produção de um relatório, que foi bastante contestado pelas populações atingidas naquele contexto.

A atuação do MPMG se constituiu por meio de um trânsito entre impor a execução da lei, produzir rumores e estabelecer negociações - uma presença ameaçadora e pouco transparente entre o racional e o mágico - que ao fim legitimou um processo através da despolitização do debate (Teixeira & Lobo, no prelo)<sup>14</sup> por meio de um relatório considerado técnico, apolítico e especializado (Scott, 2006), aprovado no âmbito do licenciamento. Redefinindo constantemente o modo de governar e legislar - o que caracteriza as margens do Estado (Das & Poole, 2004) -, a distribuição de responsabilidades entre as agências estatais, a execução de procedimentos e a produção de documentos legitimou uma “área de uma operação legal” (Das, 2004), e o prevalecimento da arbitrariedade e da ilegibilidade, “assinaturas” de Estado, sustentada por uma dupla existência entre um modo racional e um modo mágico, entre os rumores proporcionados pela produção de documentos e os procedimentos extrajudiciais não legíveis. Um Estado que penetra nas vidas das comunidades e, ao mesmo tempo, permanece evasivo, uma ilegibilidade atravessada pelas desculpas, vulnerabilidades e justificativas: o judiciário não exerce controle sobre a lei, pois além de sua lentidão processual, não é sensível a questões de direitos humanos; o órgão ambiental responsável pelo licenciamento não exige o cumprimento das condicionantes e dos regulamentos estabelecidos, pois não tem corpo técnico suficiente para fiscalizar.

As fronteiras entre o legal e ilegal, entre a legibilidade e a ilegibilidade foram produzidas por meio de rumores e negociações, através de descolamentos, recursos e coerções, em suas múltiplas “assinaturas”, executados pelas tecnologias de governança, em âmbito extrajudicial, que marcaram a atuação do MPMG na defesa dos direitos humanos, no caso de mineração em Conceição do Mato Dentro. Assim, o Estado foi constantemente experimentado, produzido e configurado “mediante a ilegibilidade de suas práticas, documentos e palavras” (Das & Poole, 2004). Essa ilegibilidade foi justamente o que instituiu sua racionalidade - 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 técnico e legal pelo Estado, já que o relatório não indicava esse risco. Até que, um ano depois, uma barragem de rejeitos rompeu há 150 km

---

<sup>14</sup> Teixeira & Lobo (no prelo), chamam a atenção para a transformação de debates políticos e ideológicos em debates técnico-científico, que contribuem para o exercício da governança e para a resolução de conflitos por meio da despolitização.

de Conceição do Mato Dentro, causando mortes e destruições<sup>15</sup>, e assim, esse fato recolocou uma discussão para o licenciamento da mina do empreendimento Minas-Rio: quais famílias devem ter direito ao reassentamento?

Portanto, as populações chamadas para “participar” e para fazer “encaminhamentos práticos” impuseram o debate político sobre o presente e futuro de suas vidas, que foram deliberados através de saberes autorizados considerados técnicos, legais e normativos que se contrapunham às “demandas sociais” relatadas pelas comunidades. A presença do Estado instituiu práticas que se estabeleceram em contraste com as vivências e experiências sociais das populações atingidas, suas denúncias foram consideradas como “impactos supostos” e não “reais” segundo o ‘contra-estudo’ da empresa, consubstanciado pelo Estado 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). No entanto, as práticas estatais de tornarem a realidade sociocultural classificável e enumerável através de critérios entendidos como técnico, apolítico e especializado, despertou resistência popular (Scott, 2006). E essas populações continuam em luta pelo reconhecimento e reparação das violações geradas pela implantação do empreendimento minerário.

### Referências Bibliográficas

ABRAMS, Philip. “Notes on the difficulty of studying the State (1977)”. *Journal of Historical Sociology*, 1 (1):58-89. 1988.

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

DAS, Veena; POOLE, Deborah. “State and Its Margins: Comparative Ethnographies”. In: DAS, Veena; POOLE, Deborah (ed.). *Anthropology in the Margins of the State*. New Dheli: Oxford Univ. Press, 2004.

DAS, Veena. “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, 2004.

ESTADO DE MINAS. 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-](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/08/30/interna_politica,314700/procurador-)

---

<sup>15</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).

fala-sobre-o-trabalho-do-mp-para-evitar-a-judicializacao-na-area-ambiental.shtml. Acessado em 20 de julho de 2017.

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

FERREIRA, Luciana. "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, 2015.

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

ICP - Inquérito Civil Público. 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.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. (Orgs.). *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

MOUZINO, Gláucia. 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, 2007.

MPMG. MINISTÉRIO PÚBLICO DE ESTADO DE MINAS GERAIS. Ação Civil Pública com pedido liminar. Belo Horizonte, 30 de junho de 2009.

NUCAM. Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – MPMG. Folheto de Apresentação do Núcleo. Belo Horizonte, 2013.

SCOTT, James. "Cities, People, and Language". In: Sharma, Aradhana; Akhil Gupta (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publ., 2006.

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente. Parecer Técnico Único SISEMA Nº 1317868/2013. Processo COPAM N.º0472/2007/001/2007. 2013.

TEIXEIRA, Carla; LOBO, Andréa. "Pesquisa como função de Estado? Reflexões etnográficas sobre uma Instituição in between" [no prelo]

VILAÇA, Luiz. 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, 2017.